

SAMENVATTING

Inleiding

Om te bepalen of iemand aanspraak kan maken op asiel is het voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) soms nodig om delen uit het asielrelaas in het land van herkomst te (laten) verifiëren, om door onderzoek uit te (laten) sluiten dat iemand bij voorbeeld een oorlogsmisdadiger is of om de authenticiteit van bepaalde stukken vast te stellen. In deze gevallen doet de IND een beroep op het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). BZ schakelt de Nederlandse vertegenwoordiging (ambassade of consulaat) in dat land van herkomst in. De brief van BZ aan de IND met antwoorden op de gestelde vragen is een "individueel ambtsbericht" (hierna kortheidshalve ook wel "ambtsbericht"). De inhoud van een ambtsbericht is vaak doorslaggevend bij het besluit om iemand een verblijfsvergunning te verlenen of juist te weigeren. Volgens jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de hoogste rechterlijke instantie in asielzaken) worden ambtsberichten beschouwd als deskundigenberichten. Het is daarom heel belangrijk, zowel voor de asielzoeker als voor de overheid, dat ambtsberichten van goede kwaliteit zijn.

Signalen van belangenorganisaties die de Nationale ombudsman bereikten, wijzen in de richting van grote onvrede met de kwaliteit van ambtsberichten. Deze zouden onvoldoende relevante, onvoldoende recente en onvolledige, of soms zelfs onjuiste informatie bevatten. Asielzoekers, hun gemachtigde en/of belangenorganisaties kunnen dit meestal niet weerleggen omdat geen, onvoldoende of te laat inzage kan worden verkregen in de onderliggende stukken. In deze signalen heeft de Nationale ombudsman aanleiding gezien voor het doen van onderzoek naar de kwaliteit van individuele ambtsberichten in asielzaken.

Doel van het onderzoek was om na te gaan in hoeverre de totstandkoming en het gebruik van individuele ambtsberichten zorgvuldig en behoorlijk zijn.

Tijdens het onderzoek is ook nagegaan in hoeverre de aanbevelingen van de Nationale ombudsman in een rapport uit 1998 over ambtsberichten¹ zijn opgevolgd.

De onderzochte periode liep van mei tot en met augustus 2006.

Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd bij de direct betrokken bestuursorganen, te weten het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) en het Ministerie van Justitie, meer in het bijzonder bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) die onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Justitie valt.

Voor het onderzoek is een uitgebreide vragenlijst ter beantwoording voorgelegd aan de betrokken bestuursorganen en zijn interviews gehouden met betrokken ambtenaren en is dossieronderzoek verricht. In dit dossieronderzoek werden de dossiers van een representatief aantal van 45 van de in totaal 111 individuele ambtsberichten uit de periode mei tot en met augustus 2006 betrokken. Daarnaast werd aanvullende informatie verkregen uit interviews met asieladvocaten, medewerkers van belangenorganisaties en uit dossiers van asielzoekers die door hun gemachtigden aan de Nationale ombudsman werden toegestuurd. Ook is met medewerkers van de rechtbank Den Haag

¹ Rapport 1998/350



gesproken over de procedures die worden gehanteerd rond zittingen die (mede) betrekking hebben op een ambtsbericht.

Tenslotte zijn bezoeken gebracht aan de Nederlandse ambassades te Damascus (Syrië) en Ankara (Turkije). Doel van deze bezoeken was om ter plaatse op de hoogte te worden gesteld van de gang van zaken rond een onderzoek ten behoeve van een individueel ambtsbericht. Daarnaast hadden deze bezoeken tot doel een beeld te vormen van de werkwijze, de speciale problemen die zich daarbij kunnen voordoen en de praktische uitwerking van de bestaande procedures inzake de inschakeling van anderen dan medewerkers van BZ bij het onderzoek dat moet worden gedaan in het land van herkomst. Daartoe werden ook gesprekken gevoerd met medewerkers van ambassades van enkele andere West-Europese landen, die vergelijkbare onderzoeken uitvoeren.

Beoordeling en conclusies

Besluiten op asielverzoeken moeten zorgvuldig worden genomen. De asielzoeker vertelt zijn asielverhaal en legt zo mogelijk bewijsstukken over. Maar soms is hiermee het beeld voor de IND niet compleet. De IND stelt dat individuele ambtsberichten worden gebruikt om asielzoekers tegemoet te komen in hun bewijsnood. Soms is het nodig dat daarvoor aanvullend onderzoek wordt gedaan en dat daarvoor een ambtsbericht wordt aangevraagd. In het onderzoek werd geconstateerd dat in één asielzaak soms meerdere ambtsberichten worden opgevraagd, soms geruime tijd na de oorspronkelijke asielaanvraag. In een aantal gevallen blijkt hiervoor uit het dossier een goede verklaring (de asielzoeker legt bijvoorbeeld pas laat in de procedure een bewijsstuk over dat een nieuw licht kan werpen op de asielaanvraag), maar soms ook niet.

Voordat BZ een ambtsbericht afgeeft, wordt in het land van herkomst een onderzoek verricht. De uitkomsten daarvan worden door een medewerker van de Nederlandse vertegenwoordiging in dat land van herkomst in een onderzoeksmemorandum opgenomen.

Dit onderzoeksmemorandum dient voor het ministerie van BZ als basis voor het opstellen van het ambtsbericht. Alleen dit ambtsbericht zelf wordt verstuurd aan de IND en aan de asielzoeker en diens gemachtigde. Het onderzoeksmemorandum en eventuele andere onderliggende stukken blijven in het dossier van BZ. Een IND-medewerker van bureau Land en Taal kan eenmalig het dossier van BZ inzien om te beoordelen of de inhoud van het individuele ambtsbericht kan worden gedragen door de onderliggende stukken.² Daartoe bestudeert deze IND-medewerker het dossier met alle onderliggende stukken integraal. De IND wees erop dat deze beoordeling een marginale toets is. Immers, het onderzoek ter plaatse kan niet opnieuw worden gedaan. Het is volgens de Nationale ombudsman dan ook niet uitgesloten dat een ambtsbericht fouten bevat, die met behulp van deze beoordeling niet kunnen worden ontdekt, bijvoorbeeld omdat deze niet blijken uit de onderliggende stukken.

Naar aanleiding van de beoordeling door een medewerker van bureau Land en Taal kan een deel van het ambtsbericht worden afgekeurd en kan de IND BZ verzoeken om een nieuwe of gewijzigde versie uit te brengen. BZ komt lang niet altijd aan dit verzoek tegemoet en soms expliciet niet. Dit is ongerijmd. Over de reden hiervan tast de Nationale ombudsman in het duister. Tekenend voor de cultuur bij BZ is wel dat tijdens het onderzoek bleek dat BZ in een voorkomend geval een rectificatie op een ambtsbericht zag als een erkenning dat alle ambtsberichten onjuiste informatie zouden kunnen

² De zogenoemde REK-check, die is gebaseerd op een uitspraak van de Rechtspraak van de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage van 16 april 1998, waarin is bepaald dat onder een zorgvuldige voorbereiding in de zin van artikel 3:2 Awb ook inzage behoort in de stukken die geleid hebben tot een ambtsbericht.



de Nationale ombudsman

bevatten en dat dit "een ramp" zou zijn voor de IND. Hiermee gaat BZ voorbij aan de belangen van asielzoekers en wordt aan het redelijkheidsvereiste tekort gedaan. Dit vereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.

In theorie betreft de IND uitsluitend de wél goedgekeurde passages van het ambtsbericht in zijn besluit over het asielverzoek. Echter, in het onderzoek is komen vast te staan dat het in de praktijk voorkomt dat ook afgekeurde passages wel eens bij het besluit worden betrokken. Dat zou er in het uiterste geval toe kunnen leiden dat mensen in strijd met het gebod van *refoulement* worden uitgezet naar hun land van herkomst, terwijl zij daar te vrezen hebben voor hun leven of vrijheid.

De beslisambtenaar van de IND krijgt het dossier van BZ niet te zien en heeft dus niet alle beschikbare informatie om tot een zorgvuldig besluit te komen. Ook de asielzoeker krijgt geen inzage. In het geval de IND voornemens is om de asielaanvraag af te wijzen, krijgt de asielzoeker het ambtsbericht pas te zien als de IND zijn voornemen op de asielaanvraag heeft geformuleerd; dat is in veel gevallen pas een aantal maanden nadat dit bericht is vastgesteld.

Eventueel kan de asielzoeker de onderliggende stukken (waaronder met name het onderzoeksmemorandum) opvragen bij BZ, maar dan krijgt hij die stukken in 'gelakte vorm'. Dit houdt in dat alle passages die volgens BZ zijn te herleiden naar personen die betrokken zijn bij het onderzoek of die methoden en technieken van onderzoek prijsgeven, met wtlak onleesbaar worden gemaakt voordat ze aan de asielzoeker ter beschikking worden gesteld.

Bestuursorganen moeten burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. De Nationale ombudsman is van oordeel dat BZ te veel weglakt. BZ maakt met een beroep op het principe van *equality of arms* geen enkel onderscheid tussen de informatie die aan beslismedewerkers, rechters en asielzoekers wordt verstrekt. Iedereen krijgt even weinig. Echter, voor het nemen van een zorgvuldige beslissing is het noodzakelijk dat de *beslismedewerkervan* de IND over alle onderliggende informatie beschikt. De conclusie is dat BZ zich ten onrechte beroept op *equality of arms*.

De asielzoeker moet volgens BZ een beroep doen op de Wob om inzage te krijgen in de onderliggende stukken van een ambtsbericht. De Nationale ombudsman wijst er op dat de Wob een algemeen belang van openbaarheid dient en niet bedoeld is om aan procespartijen (IND en asielzoeker) stukken kenbaar te maken. BZ past in asielprocedures dan ook ten onrechte de Wob toe. Daarnaast wijst de Nationale ombudsman op het feit dat deze gang van zaken bij een eventueel hoger beroep zonder meer in het nadeel van de asielzoeker werkt. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State toetst namelijk aan de Wob-criteria als er eenmaal een Wob-verzoek is ingediend. Verzoeken om inzage van weggelakte passages in de onderliggende stukken worden daarom dan ook niet gehonoreerd.

De afhandelingstermijn voor Wob-verzoeken is langer dan de termijn die de asielzoeker van de IND krijgt om te reageren op de inhoud van het individuele ambtsbericht. In de regel krijgen asielzoekers en hun gemachtigden dan ook te laat inzage in de - gelakte - onderliggende stukken om hierop in hun zienswijze nog te kunnen reageren. Komt het tot een beroepsprocedure of wordt hoger beroep ingesteld, dan kan de rechter uitsluitend mede beslissen op basis van de ongelakte onderliggende stukken, als partijen (de IND en de asielzoeker) hiervoor toestemming geven.

Bij de totstandkoming van een ambtsbericht wordt niet aan de asielzoeker bekend gemaakt wat het gewicht daarvan zal zijn bij de uiteindelijke beslissing op het asielverzoek. Daarbij komt nog dat de IND in de regel in hoger beroep gaat als de rechtbank een asielzoeker in het gelijk heeft gesteld, zelfs



de Nationale ombudsman

als de rechtbank oordeelde dat een ambtsbericht niet ten grondslag had mogen liggen aan de beslissing op asiel. Soms neemt de IND zonder de eventuele uitkomsten van een contra-expertise af te wachten een afwijzend besluit. Mocht een asielzoeker met behulp van een contra-expertise tegenbewijs willen leveren, dan schrijven de werkprocedures van de IND zelfs voor dat aan de asielzoeker hiervoor geen uitstel wordt verleend. De Nationale ombudsman wijst erop dat de IND door dit alles de schijn van vooringenomenheid en partijdigheid tegen heeft en asielzoekers onvoldoende de kans biedt om hun procedurele kansen te benutten.

Aanbevelingen

De Nationale ombudsman doet op basis van zijn bevindingen een aantal aanbevelingen aan de minister van BZ en de minister van Justitie gezamenlijk. Deze betreffen het onder voorwaarden geven van inzage van de ongelakte onderliggende stukken bij een individueel ambtsbericht aan beslisambtenaren van de IND, aan asielzoekers en aan hun gemachtigden.

Daarnaast doet de Nationale ombudsman een aantal aanbevelingen aan de minister van BZ. De belangrijkste daarvan zijn dat BZ zich meer open moet stellen voor kritiek, meer openheid zou moeten geven over het uitgevoerde onderzoek, bijvoorbeeld door onderzoeksmemoranda aan beslismedewerkers van de IND ter beschikking te stellen, door minder te lakken in onderliggende stukken en door zo veel mogelijk gevolg te geven aan de uitkomsten van de beoordeling van de dossiers door medewerkers van bureau Land en Taal van de IND. Ook beveelt de Nationale ombudsman aan dat BZ niet langer de Wob toepast als onderliggende stukken worden opgevraagd bij een ambtsbericht en beter rekening houdt met de gerechtvaardigde belangen van procespartijen.

Tenslotte doet de Nationale ombudsman ook een aantal aanbevelingen aan de minister van Justitie. De belangrijkste daarvan zijn dat een ambtsbericht zo snel mogelijk wordt aangevraagd en ter beschikking wordt gesteld aan de asielzoeker en diens gemachtigde, dat asielzoekers op de mogelijkheid van contra-expertise wordt gewezen en dat hun waar nodig uitstel wordt verleend om de resultaten daarvan te betrekken in hun zienswijze. Beslisambtenaren moeten volgens de Nationale ombudsman achterliggende stukken ten grondslag kunnen leggen aan hun beslissing, terwijl passages die onjuist zijn nooit mogen worden betrokken in die beslissing.

