

Rapport

Voor wie vertaalt de tolk?

Rapport naar aanleiding van een klacht over de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) te Rijswijk.

Publicatiedatum: 22 december 2014

Rapportnummer: 2014/217

Klacht

Bevindingen en beoordeling

I Bevindingen

Algemeen

Als een vreemdeling voor asiel in Nederland in aanmerking wil komen, moet hij een aanvraag om toelating als asielgerechtigde indienen bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Er volgt dan een eerste gehoor, waarin de IND-medewerker de asielzoeker onder meer vragen stelt over zijn identiteit, nationaliteit, familiebanden, militaire dienst, criminele antecedenten, geloofsovertuiging en zijn reisroute. Later volgt een nader gehoor waarin de motieven om asiel te vragen aan de orde komen. Bij minderjarige asielzoekers die aangeven slachtoffer te zijn van mensenhandel is het de afspraak dat de gemachtigde of de begeleider van Vluchtelingenwerk zoveel mogelijk bij de gehoren aanwezig zijn. Van dit gehoor wordt een verslag gemaakt.

De IND draagt er zorg voor dat er bij het gesprek een tolk aanwezig is in de taal die de aanvrager spreekt.

Standpunt verzoeker

1. Verzoeker, verder te noemen de advocaat, stond in 2014 een vijftienjarige asielzoeker uit Mongolië bij in de asielprocedure. Deze jongen wordt verder Batu genoemd.¹ Omdat Batu mogelijk slachtoffer van mensenhandel was, was de advocaat zoveel mogelijk bij de gehoren van Batu aanwezig. Zo woonde hij op 14 januari 2014 het eerste gehoor bij op het IND kantoor in Zwolle. Batu is een kwetsbare jongen. Hij spreekt geen Nederlands en geen Engels. Om met hem te kunnen praten is de hulp van een tolk in zijn taal nodig.
2. Tijdens het eerste gehoor had de IND er voor gezorgd dat er een tolk in de Mongoolse taal aanwezig was. Het gehoor verliep naar de mening van de advocaat niet helemaal goed. Batu gaf regelmatig met non-verbale signalen aan dat hij moeite had om verder te praten. Zo gaf hij soms geen antwoord, wreef in zijn ogen en ging voorovergebogen zitten. Hij maakte een zeer verdrietige en aangeslagen indruk. Uit het rapport van MediFirst, de onafhankelijke organisatie die aan het begin van de asielprocedure advies uitbrengt of de betreffende asielzoeker medische beperkingen heeft die van invloed kunnen zijn op het horen van betrokkene, waren geen beperkingen gebleken.
3. De advocaat maakte zich naarmate het gehoor vorderde steeds meer zorgen over het welbevinden van de nog zo jonge Batu. Hij vroeg zich af of het wel verantwoord was om het gehoor voort te zetten. Wanneer de IND-medewerker informeerde bij Batu of het nog wel goed ging, antwoordde hij wel steeds dat hij gewoon verder wilde gaan. De advocaat was echter bang dat Batu het niet aandurfde om toe te geven aan de IND dat het niet goed ging. Daarom wilde de advocaat de pauze benutten om even in vertrouwen met Batu te spreken. Daarvoor was het echter nodig om gebruik te maken van de door de IND ingehuurd tolk. Een andere mogelijkheid was er op dat moment niet. Tolken in de Mongoolse taal zijn zeer schaars. Toen de advocaat de tolk wilde aanspreken in de tolkenkamer, liet de IND-medewerker weten dat dit niet de bedoeling was en belette het gesprek.
4. De advocaat is van mening dat hij door deze opstelling van de IND zijn werk niet goed kon doen. Hij meent dat de IND er ten onrechte vanuit gaat dat als de IND een tolk inhuurt zij als enige gebruik kan maken van deze tolk. De advocaat is van oordeel dat het optreden van de tolk ruimer moet worden

gezien. De taak van de tolk is om als intermediair te fungeren tussen de verschillende deelnemers bij een gehoor, zodat het gehoor goed verloopt. Normaliter is een advocaat niet aanwezig bij een eerste gehoor. Maar omdat het hier ging om een kwetsbare minderjarige is met de IND afgesproken dat de advocaat aanwezig was om zijn cliënt juridisch maar ook moreel te steunen. Zonder gebruik te maken van de aanwezige tolk lukt dat niet. De advocaat meent dat hij ook gebruik moet kunnen maken van de tolk om buiten de aanwezigheid van de IND medewerker even met zijn cliënt te kunnen overleggen. Daarbij gaat het hem niet om de inhoud van het gehoor door te nemen, maar om te peilen hoe zijn cliënt er aan toe is. Om hem te kunnen geruststellen en hem uitleg te geven over de gang van zaken. Als de advocaat daartoe niet in staat wordt gesteld heeft zijn aanwezigheid geen toegevoegde waarde.

5. De advocaat diende over deze gang van zaken een klacht in bij de IND. Deze klacht werd door de IND kennelijk ongegrond verklaard. De IND liet weten van mening te zijn dat in dit geval was gebleken dat de advocaat tijdens het gehoor diverse keren in de gelegenheid was gesteld om gebruik te maken van de tolk. Ook gaf de IND aan dat de IND-medewerker de gespreksleider is bij een gehoor. Hij moet zorgen dat de tolk zijn werk goed verricht en er op toezien dat er pauzes worden ingelast zodat de tolk geconcentreerd blijft. Omdat de advocaat zich niet kon vinden in de wijze waarop de IND de klacht had afgedaan en hij vaker met deze situatie te maken kan krijgen, legde hij de klacht voor aan de Nationale ombudsman.

Standpunt van de IND

6. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie reageerde op de opening van het onderzoek en de daarbij gestelde vragen. Hij gaf aan dat hij de advocaat niet kon volgen in zijn klacht. In dit geval ging het om een alleenstaande minderjarige vreemdeling die aangaf slachtoffer te zijn van mensenhandel. De IND-medewerker die het gehoor afnam was speciaal opgeleid om alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere kwetsbare groepen te horen. Gelet op de kwetsbaarheid van de vreemdeling was de advocaat aanwezig bij het gehoor en is deze tijdens het gehoor ook niet beperkt in het bijstaan van zijn cliënt met opmerkingen, vragen en het aangeven van aandachtspunten. Daarbij was ook aandacht voor de door hem geuite zorgen of het gehoor kon worden voortgezet. De advocaat heeft hierbij gebruik kunnen maken van de door de IND ingeschakelde tolk. Uit het verslag van het gehoor blijkt dat de IND-medewerker veel aandacht heeft gehad voor het welzijn van de vreemdeling door regelmatig verbale en non-verbale signalen van de vreemdeling bespreekbaar te maken. Uit het verslag blijkt eveneens dat er ruimte is gegeven aan de advocaat om vragen te stellen en zijn zorgen te uiten met behulp van de door de IND ingeschakelde tolk en dat er adequaat is gereageerd op deze situatie. Niet gebleken is dat de advocaat tijdens het gehoor op enige wijze beperkt is in het gebruik van de door de IND ingeschakelde tolk.

7. De advocaat heeft niet tegen de IND-medewerker gezegd dat hij zijn cliënt in vertrouwen wilde spreken en daarbij gebruik wilde maken van de tolk. De advocaat nam zelf initiatief om samen met zijn cliënt zonder afstemming met de IND-medewerker of de beveiliging naar de tolkenkamer te gaan in de pauze. Daar is hij er door de IND-medewerker en de beveiliging op aangesproken dat hij niet in de tolkenruimte mocht komen met zijn cliënt omdat dit in strijd is met de huisregels van het kantoor in Zwolle. Toen de advocaat de IND-medewerker liet weten dat zijn cliënt ziek was heeft de IND-medewerker aan Batu gevraagd wat er aan de hand was. Batu heeft toen aangegeven dat hij niet ziek maar verdrietig was en dat hij gewoon wilde doorgaan met het gehoor. De advocaat heeft op dat moment bij de IND-medewerker niet aangedrongen op een vertrouwelijk onderhoud.

Later heeft de advocaat toen zijn cliënt aangaf moe te zijn en iets te willen drinken daar wel om gevraagd. Hij wilde het gehoor laten afbreken. De IND-medewerker heeft toen kenbaar gemaakt dat het niet de bedoeling was dat er een onderhoud met alleen de tolk zou plaatsvinden. De IND-medewerker heeft vervolgens de betrokkene gevraagd of hij ziek was. Opnieuw antwoordde hij dat het wel ging en

dat hij door wilde gaan. Het gehoor is kort hierna afgerond.

8. De staatssecretaris gaf verder aan dat het in eerste instantie de taak van de IND-medewerker is om tijdens het gehoor te beoordelen of een gehoor door kan gaan, wat voor beperkingen er zijn en wat voor extra voorzieningen getroffen dienen te worden om te bepalen of het gehoor vervolgd kan worden. In dit geval is het welbevinden van de vreemdeling uitgebreid en zorgvuldig onderzocht door de IND-medewerker tijdens het gehoor. Daarbij werden ook de zorgen van advocaat over het welbevinden betrokken. Aangezien Batu steeds aangaf dat hij in staat was het gehoor te vervolgen en hij steeds ontkende dat hij zich ziek voelde, heeft de IND-medewerker zorgvuldig gehandeld door het gehoor voort te zetten. Er was in deze situatie geen aanleiding de gemachtigde in staat te stellen zelfstandig onderzoek te laten doen naar het welbevinden van zijn cliënt in een korte pauze met gebruikmaking van de tolk die door de IND was ingehuurd. Op grond van dit alles meende de staatssecretaris dat de klacht ongegrond is.

9. Verder verklaarde de staatssecretaris in antwoord op de vraag of een asielzoeker gebruik mag maken van een door de IND ingeschakelde tolk dat dit is vastgelegd in een aantal EU-Richtlijnen en werkinstructies. Een asielzoeker kan gebruik maken van de diensten van een tolk wanneer hij zijn zaak voorlegt aan de bevoegde autoriteiten. De gehoren door de IND vallen daar ook onder. De kosten van deze bijstand door een tolk worden betaald uit algemene middelen. Deze waarborg geldt zeker voor niet-begeleide minderjarigen. Conform de EU Richtlijn 2005/85/EU is het de vertegenwoordiger van de minderjarige toegestaan bij het onderhoud aanwezig te zijn, vragen te stellen en opmerkingen te maken, binnen het kader dat wordt bepaald door de persoon die het gehoor afneemt. Dit komt terug in de op 29 juni 2013 gepubliceerde maar nog niet geïmplementeerde Richtlijn 2013/32/EU betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming. In de praktijk handelt de IND al conform deze laatstgenoemde richtlijn.

10. Of een gemachtigde tijdens of in de pauze van een eerste gehoor gebruik kan maken van de door de IND ingeschakelde tolk voor de conversatie met zijn cliënt is niet vastgelegd in regels. Indien een gemachtigde aanwezig is bij een nader gehoor of zitting van de Ambtelijke commissie krijgt deze meestal op het einde van het gehoor de gelegenheid om eventuele op- of aanmerkingen te maken of andere verzoeken te bespreken. De IND-medewerker ziet er op toe dat de door de IND ingeschakelde tolk dit vertaalt. Bij een eerste gehoor waarbij de gemachtigde aanwezig is kan overeenkomstig gehandeld worden.

Uit IND-werkinstructie nr. 2010/13 over de behandeling van medisch advies zaken blijkt dat er extra voorzieningen kunnen worden afgesproken in overleg met de gemachtigde in zaken waar door Medifirst beperkingen zijn geconstateerd voor het horen en beslissen of

indien er tijdens het gehoor sprake blijkt te zijn van problemen die mogelijk interfereren aan het vermogen over bepaalde aspecten te kunnen verklaren. In die gevallen kan de gemachtigde eventueel de kans krijgen om met gebruikmaking van de tolk met zijn cliënt te communiceren. Ook andere voorzieningen zijn mogelijk voor het houden van een zorgvuldig gehoor.

11. Volgens de staatssecretaris was het zeer ongebruikelijk dat een advocaat tijdens een gehoor verzoekt om in een pauze gebruik te mogen maken van de door de IND ingeschakelde tolk voor een vertrouwelijk gesprek. De afweging om dit al dan niet toe te staan ligt eveneens bij de IND-medewerker die het gehoor afneemt. Aspecten die bij een dergelijke afweging betrokken kunnen worden liggen evenmin vast in instructies of richtlijnen.

12. Op de vraag hoe de advocaat kan communiceren met zijn cliënt als hij geen gebruik van de door de IND ingehuurde tolk mag maken liet de staatssecretaris weten dat het in het algemeen geen probleem is tijdens het gehoor omdat de advocaat dan gebruik kan maken van de door de IND ingeschakelde

tolk.

In zeer bijzondere zaken kan de IND-medewerker de advocaat ook toestemming geven om in een pauze gebruik te maken van deze tolk. Daarnaast staat het de advocaat altijd vrij om in de pauze gebruik te maken van de tolkdienst van de Raad voor Rechtsbijstand.

13. Ook stelde de Nationale ombudsman de vraag wie er bepaalt hoever de tolkdienst strekt. Hierop liet de staatssecretaris weten dat het aan de IND om te beslissen hoever de tolkdienst strekt tijdens het eerste of nader gehoor. Het is immers de IND die de opdrachtgever is en de IND die de tolk betaalt voor de tolkdiensten. In de IND-Werkinstructie (Samen)Werken met een tolk 2014/5 (SDIS) is de rol van de IND-medewerker gedefinieerd. Hieruit blijkt ook dat het toezien op de werkzaamheden van de tolk zich eveneens uitstrekt tot werkzaamheden welke hij eventueel buiten het gehoor, maar nog in zijn gehuurde tijd voor de IND doet (zie Achtergrond, onder 1.).

De regie over de inzet van de tolk tijdens een gehoor ligt dus bij de IND, aldus de staatssecretaris. Bij afwegingen over de inzet van een tolk is tevens van belang dat het de verantwoordelijkheid is van de IND-medewerker om een zorgvuldig gehoor af te nemen. In de tijd waarin de tolk door de IND wordt ingehuurd is het ook de verantwoordelijkheid van de IND toe te zien op de rol en de inzet van de tolk, waaronder begrepen de vraag of hij voldoende pauze krijgt en of hij werkzaamheden voor derden uitvoert, zodat deze in staat is zijn werk goed te doen.

Verder verwees de staatssecretaris naar de Gedragscode tolken zoals die door de IND is

vastgesteld en die als richtlijn voor alle ingezette tolken fungeert (zie Achtergrond, onder 2.). Op grond van deze gedragscode gaat de tolk buiten de te verrichten tolkdienst geen gesprek aan met de vreemdeling voor wie hij als tolk optreedt. Hij dient zich alleen te richten op de tolkdienst waarvoor hij is ingehuurd, te weten het gesprek tussen de IND-medewerker en de vreemdeling.

14. Tenslotte beantwoordde de staatssecretaris de vraag of het nog uitmaakt voor de inzet van een tolk of het om een gehoor van een minderjarige gaat. Bij het horen van minderjarigen wordt er in het algemeen rekening mee gehouden of iemand behoort tot een kwetsbare groep. Zo kijkt MediFirst naar mogelijke beperkingen die relevant zijn bij het horen. Naarmate het vermogen om over bepaalde aspecten te kunnen verklaren kleiner is, zal er meer aanleiding zijn voor de IND medewerker om speciale voorzieningen te treffen om een zorgvuldig gehoor te houden. Dit is geregeld in de IND-werkinstructienr. 2010/13 over de behandeling van medisch advies-zaken. Deze werkinstructie richt zich in beginsel op het nader gehoor maar kan in individuele zaken ook worden toegepast op het eerste gehoor, aldus de staatssecretaris.

II Beoordeling

Fair play

De overheid geeft de burger de mogelijkheid om zijn procedurele kansen te benutten en zorgt daarbij voor een eerlijke gang van zaken. Dit houdt onder meer in dat indien in een procedure bijstand van een tolk nodig is en de overheid deze tolk inschakelt, ook de burger gebruik kan maken van de diensten van deze tolk voor zover dat noodzakelijk is voor die procedure op dat moment.

Uit het onderzoek blijkt dat de advocaat zich tijdens het eerste gehoor oprecht zorgen maakte over het welbevinden van Batu. Batu gaf zoals blijkt uit het verslag meerdere keren tijdens het gehoor non-verbaal signalen af dat hij het moeilijk had. Terecht was dit voor de advocaat aanleiding hier aandacht voor te vragen bij de IND-medewerker. Het past geheel in de rol van een advocaat er op toe te zien dat

zijn cliënt fysiek en geestelijk in staat is zijn verhaal goed te doen.

Verder is gebleken dat de IND-medewerker die het gehoor afnam speciaal is opgeleid voor het verhoren van minderjarigen en ook kwetsbare groepen. Uit het verslag komt een beeld naar voren dat de IND-medewerker tijdens het verhoor ook steeds voldoende aandacht had voor het welbevinden van Batu. Deze stelde daar zelf vragen over en liet de advocaat ruimte om daarover vragen te stellen met gebruikmaking van de tolk.

Uit het onderzoek is ook gebleken dat MediFirst tevoren Batu medisch had onderzocht en had geconstateerd dat voor de aanvang van het gehoor er geen belemmeringen bestonden om hem het gehoor af te nemen.

Uit de (Europese) regelgeving blijkt dat het de gemachtigde van de minderjarige is toegestaan om tijdens het gehoor vragen te stellen en daarbij gebruik te maken van de aanwezige tolk. De staatssecretaris is van oordeel dat deze regels ook van toepassing zijn op een eerste gehoor in de asielprocedure. De mogelijkheid voor een advocaat om een tolk ook buiten de aanwezigheid van de IND-medewerker (bv. in de pauze) in te schakelen is niet bij wetgeving geregeld. Het beleid van de IND is dat dit bij uitzondering op verzoek afhankelijk van de situatie wel wordt toegestaan. De beslissing daartoe is aan de IND-medewerker, die de regie heeft bij het horen. Daarbij spelen verschillende afwegingen een rol. Zo heeft de IND-medewerker ook de taak er op toe te zien dat de tolk voldoende pauze neemt om de benodigde concentratie op te kunnen brengen voor het vertalen.

De Nationale ombudsman gaat er vanuit dat de klacht van verzoeker ziet op het gebruik maken van de tolk zowel tijdens het gehoor als buiten aanwezigheid van de IND-medewerker in de pauze of na afloop. Aan de hand van het verslag van het gehoor en de correcties op dit gehoor van de advocaat, komt de Nationale ombudsman tot het oordeel dat er tijdens het gehoor voldoende ruimte is geweest voor de advocaat om met de hulp van de tolk vragen te stellen aan zijn cliënt om zijn welbevinden te toetsen. Hij is daarin niet beperkt door de IND-medewerker. In zoverre is de klacht niet gegrond gebleken.

Niet ter discussie staat dat de advocaat geen gelegenheid heeft gekregen om buiten aanwezigheid van de IND-medewerker in de pauze of na afloop gebruik te maken van de diensten van de door de IND ingeschakelde tolk. Dit stond de IND-medewerker niet toe op het moment dat de advocaat zonder overleg met hem de tolk tijdens zijn pauze in de tolkenkamer benaderde. De Nationale ombudsman acht het niet onredelijk dat dit op dat moment door de IND-medewerker niet werd toegestaan. De advocaat overtrad de huisregels en verstoorde de pauze van de tolk. Na de pauze werd het gehoor hervat en heeft de IND-ambtenaar wel direct het welbevinden van Batu bespreekbaar gemaakt. Omdat Batu zelf steeds aangaf door te kunnen gaan met het gesprek is het gehoor voortgezet. Een later verzoek van de advocaat om even gebruik te maken van de tolk is door de IND-medewerker niet gehonoreerd omdat het naar haar zeggen niet gebruikelijk was. Dat is naar het oordeel van de Nationale ombudsman geen afdoende antwoord. Maar nu gebleken is dat er steeds, ook na de pauze voldoende aandacht is geweest voor het welbevinden van Batu en de advocaat ruimte kreeg daar zelf vragen over te stellen met de hulp van de tolk, is de Nationale ombudsman van oordeel dat al met al niet gezegd kan worden dat de IND-medewerker tijdens het gehoor door geen overleg met de tolk toe te staan in dit geval in strijd heeft gehandeld met het beginsel van fair play.

De onderzochte gedraging is in dit geval dan ook behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van Immigratie- en Naturalisatiedienst te Rijswijk is niet gegrond.

Slotbeschouwing

Het eerste en het nader gehoor vormen een zeer belangrijk onderdeel van de asiel-procedure. Tijdens deze gehoren heeft de asielzoeker de gelegenheid de gronden van zijn asielverzoek toe te lichten. Op basis van deze gegevens wordt zijn asielverzoek beoordeeld. Het is daarom van cruciaal belang dat deze verhoren goed verlopen en de asielzoeker die gelegenheid ten volle kan benutten om zijn verhaal te doen. Hij moet op dat moment voldoende geconcentreerd zijn en niet gehinderd worden door fysieke of psychische beperkingen. Het is de taak van de advocaat daar op toe te zien.

Omdat in dit geval de minderjarige asielzoeker geen Nederlands of Engels sprak schakelde de IND een tolk in de Mongoolse taal in. Dit is een bijzondere taal, waarvoor via het tolkencentrum geen tolk te krijgen was om tussendoor even telefonisch te tolken. Als het van essentieel belang voor een goed verloop van het gehoor is, moet de advocaat in vertrouwen kunnen spreken met zijn of haar cliënt over diens welbevinden.

Op zo'n moment is van belang dat, als de tolkentelefoon geen uitkomst biedt een verzoek van de advocaat om een tolkdienst met welwillendheid wordt beoordeeld door de IND.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

Verzoekschrift van de advocaat van 5 mei 2014 met als bijlagen:

De klachtbrief van advocaat van de IND van 6 februari 2014

Reactie IND op de klacht;

Verslag van eerste gehoor op 14 januari 2014;

Aanvulling van advocaat op eerste gehoor;

Brief van advocaat van 31 juli 2014 met aanvullende informatie;

Reactie van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 27 oktober 2014 op onderzoek.

Achtergrond

1. IND werkinstructie (Samen) Werken met de tolk 2014/5 (SDIS)

De Rol van de IND medewerker

De IND-medewerker is tijdens het gesprek met de vreemdeling de gespreksleider en verantwoordelijk voor de gang van zaken tijdens het gesprek.

Voorafgaand aan

het gesprek kan de IND-medewerker samen met de tolk de vreemdeling uit de wachtruimte ophalen. Dit kan de IND-medewerker ook alleen doen, zolang hij deze taak niet overlaat aan de tolk. De tolk wordt namelijk niet geacht alleen te zijn met de vreemdeling.

Het werk van een tolk vergt een goede concentratie. De IND-medewerker biedt daarom de tolk de gelegenheid om ongeveer iedere twee uur een korte pauze te nemen. De duur van de pauze en de begin tijd van een eventuele lunchpauze wordt door de medewerker vastgesteld en aan de tolk en

vreemdeling kenbaar gemaakt.

2. Gedragscode Tolken (geldend 16 januari 2014)

Gedrag en integriteit

7. Buiten de verrichten tolkdienst gaat u geen gesprek aan met de vreemdeling voor wie u als tolk optreedt of hebt opgetreden,

gefingeerde naam