



Rapport

Rapport over een klacht over de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Datum:

Rapportnummer: 2012/142

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst niet heeft toegestaan:

dat hij in zijn functie als advocaat geluidsopnamen van een nader gehoor zou maken;

een tweede (tolk) gemachtigde bij het nader gehoor aanwezig te laten zijn.

Bevindingen en beoordeling

Algemeen

Wie in Nederland een verzoek om toelating als vluchteling indient, moet een procedure doorlopen bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Die procedure bestaat onder meer uit een eerste gehoor, een nader gehoor, waarbij de vreemdeling zijn verhaal kan doen en eventueel een aanvullende gehoor. Bij het nader gehoor is naast een IND-medewerker die het gehoor afneemt doorgaans iemand aanwezig die de vreemdeling bijstaat, diens advocaat of een medewerker van Vluchtelingenwerk die als gemachtigde optreedt. Indien/omdat de vreemdeling onze taal niet machtig is, is er ook een door de IND geregelde, beëdigde tolk aanwezig.

Visie verzoeker

Verzoeker, een advocaat, heeft de ervaring dat het vertalen van het verhaal van de vreemdeling niet altijd goed verloopt en dat de mogelijkheid om nog de nodige correcties en aanvullingen doorgevoerd te krijgen, in de praktijk zeer beperkt is.

De stel- en bewijsplicht aan de zijde van de vreemdeling is volgens verzoeker de laatste jaren aanzienlijk verzwaard, elk woord wordt gewogen door de IND en de verklaring dat er in een bepaald geval sprake is van een vertaalfout wordt niet meer automatisch geaccepteerd. Verzoeker stelt dat hij regelmatig is geconfronteerd met verkeerde vertalingen. Hij zou daarom graag met eigen middelen de vertaling van de tolk willen controleren. Dat zou kunnen door het zelf meebrengen van een tweede tolk-gemachtigde of het maken van geluidsopnamen. Om de vreemdeling in staat te stellen te bewijzen dat hij toch echt iets anders heeft gezegd en dat de tolk hem verkeerd heeft begrepen of het verkeerd heeft vertaald, zou het maken van een geluidsopname - als een contra-expertise zoals dat ook in het kader van een Taalanalyse gebeurt - een uitkomst bieden, voor zowel de inhoud van het verhaal als ook de vertaalslag naar schriftelijk verslag. Verzoeker voelt zich in zijn wens gesteund door de Klachtencommissie Wet beëdigde tolken en vertalers: volgens het jaarverslag 2010 is aan de IND kenbaar gemaakt dat men waarde hecht aan het maken van geluidsopnamen van gehoren, omdat dat een kwaliteitsverhogend effect zou hebben op het (rapport van het) IND gehoor en ook zou leiden tot minder lichtvaardige klachten over de bij het gehoor aanwezige tolken en IND-medewerkers.

Verzoeker verlangt niets anders dan dat de IND toestemming geeft: de IND hoeft geen kosten te maken en geen inspanningen te leveren behalve het opnemen van de geluidsopname in het dossier. Er kunnen zelfs twee opnamen worden gemaakt, dan kan na afloop ter plekke aan de IND een geluidsstick worden gegeven voor toevoeging aan het dossier. Voor de IND verandert er nauwelijks iets, terwijl de belangen aan de kant van de vreemdeling zeer groot zijn. De IND heeft geen redelijk belang aangegeven waarom die toestemming geweigerd wordt, aldus verzoeker.

Ook de weigering om een tweede gemachtigde toe te laten die de taal van de vreemdeling spreekt, vindt verzoeker niet juist. Er is volgens hem geen rechtsregel die daaraan in de weg staat. Verzoeker merkt op dat als bijvoorbeeld een bij het gehoor aanwezige vertegenwoordiger van Vluchtelingenwerk de taal van de vreemdeling spreekt, vertalingen ook al kunnen worden gecontroleerd. Voor de eventuele aanwezigheid van een tweede gemachtigde geldt eveneens dat de belangen aan de kant van de vreemdeling groot zijn, terwijl de IND geen goede reden heeft gegeven waarom dit geweigerd zou moeten worden. Voor de vreemdeling zou het een grote geruststelling zijn als er iemand van zijn/haar keuze aanwezig is die ook daadwerkelijk kan controleren of wat hij/zij vertelt ook goed in het Nederlands op papier komt.

De conclusie kan niet anders zijn dan dat de IND niet wenst dat het proces van optekening van het asielrelaas wordt gecontroleerd.

Visie minister

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel acht verzoekers klachten ongegrond.

Waarborgen van kwaliteit

De minister licht in zijn reactie eerst toe wat de rol en het doel is van de gehoren die plaatsvinden in het kader van een asielprocedure en de waarborgen van de kwaliteit. Hij omschrijft de gang van zaken en de rol van de tolk daarbij: deze heeft uitsluitend de rol van intermediair. Uitgangspunt is dat de vertaling van de tolk zo letterlijk mogelijk wordt overgenomen; letterlijke transcriptie is vrijwel onmogelijk, daarom wordt er parafraserend gewerkt. Het rapport wordt na afloop van het gehoor aan de vreemdeling en diens gemachtigde beschikbaar gesteld en kan tussen hen worden besproken, in aanwezigheid van een tolk. Het waarborgen van de kwaliteit uit zich onder meer in de mogelijkheid tot het indienen van correcties en aanvullingen. Zowel het rapport als de correcties en aanvullingen worden opgenomen in het dossier dat aan de vreemdeling en diens gemachtigde ter beschikking wordt gesteld. Op die manier is het inzichtelijk hoe de behandeling van de aanvraag is verlopen.

Verder zijn tijdens het gehoor momenten ingebouwd die bijdragen aan de kwaliteit ervan, zoals de vraag aan de vreemdeling of hij de tolk goed verstaat, het geven van een

samenvatting aan het eind van het gehoor, het de vreemdeling bieden van de mogelijkheid tot het tussentijds of na afloop maken van opmerkingen. Ook de kwaliteit van de tolken is op diverse manieren gewaarborgd en er is in de kwaliteit van de tolken geïnvesteerd. De IND heeft een eigen tolkenbestand, deze tolken zijn ook ingeschreven in het register van het Bureau beëdigde tolken en vertalers. Niet-registertolken worden ingezet als er geen registertolk beschikbaar is; meestal gaat het dan om minder gangbare talen. Voor de niet-registertolken heeft de IND bepaalde kwaliteitseisen inzake beheersing van de - vreemde en Nederlandse - taal en een Verklaring Omtrent het Gedrag. Ten slotte hanteert de IND de eigen gedragscode tolken. Voor de vreemdeling bestaat de mogelijkheid een klacht in te dienen over de tolk. Hoornmedewerkers wordt gevraagd een evaluatieformulier in te dienen over de tolk.

De minister concludeert dat de IND zowel vooraf, tijdens als na het gehoor voldoende waarborgen heeft ingebracht die ervoor zorgen dat de kwaliteit van het nader gehoor zo optimaal mogelijk is.

Geluidsopnamen

Onderzoek staatssecretaris van Justitie in 2001

De toenmalige staatssecretaris van Justitie heeft in 2001 naar aanleiding van een experiment al besloten niet mee te werken aan het maken van geluidsopnamen in asielprocedures omdat dit - gegeven de reeds beschreven checks and balances in de asielprocedure - niet van toegevoegde waarde is voor de kwaliteit van de asielbeslissing. Samengevat: omdat de kosten niet opwegen tegen de te verwachten effecten; bijzondere omstandigheden in het individuele geval kunnen aanleiding geven wel een geluidsopname te maken (TK 2000-2001, 26 732, nr 95). De minister wijst er ook op dat de Nationale ombudsman in een tweetal nadien uitgebrachte rapporten heeft geoordeeld dat er onvoldoende aanleiding is voor het standaard maken van geluidsopnamen voor de kwaliteit van het nader gehoor, en dat er in casu geen sprake is geweest van bijzondere omstandigheden (No 2004/361 en 2005/247).

Extra inspanning en kosten

De minister wijst erop dat het controleren van de opnamen een aanzienlijke inspanning zal vergen van de IND, terwijl dit niet in alle gevallen raakt aan de essentie van de inhoud van het gehoor en daarmee niet van invloed is op de uiteindelijke beslissing. Dit zou kunnen leiden tot ongewenst lange doorlooptijden van een asielaanvraag.

Bewerken

Bij de afweging of het opnemen van het gehoor van toegevoegde waarde is voor de kwaliteit van de asielbeslissing wordt ook rekening gehouden met de omstandigheid dat geluidsopnamen bewerkt kunnen worden indien deze worden uitgevoerd door de

vreemdeling of diens gemachtigde. Door de geluidsopname niet zelf te verrichten heeft de IND geen enkele mogelijkheid om te controleren of de geluidsopnamen origineel en onbewerkt zijn.

Bijzondere omstandigheden

De IND kent geen absoluut verbod op het maken van geluidsopnamen: in een individuele zaak kunnen er bijzondere omstandigheden zijn die aanleiding geven tot het maken van geluidsopnamen. Indien er een beroep wordt gedaan op het maken van geluidsopnamen moet vooraf duidelijk blijken dat er problemen te verwachten zijn waardoor controleerbaarheid door middel van geluidsopnamen achteraf van toegevoegde waarde is.

Tweede tolk/gemachtigde

Gegeven de waarborging van de kwaliteit van het gehoor vervalt ook de noodzaak om een tweede (tolk)gemachtigde aanwezig te laten zijn bij het gehoor.

Gemachtigde/deskundige

Een deskundige heeft in het bestuursrecht niet dezelfde functie als een gemachtigde en treedt niet als zodanig op. Indien een tolk-gemachtigde het gehoor zal bijwonen om te controleren of er sprake is van een juiste vertaling, ontstaat de situatie dat de tolk zijn deskundigheid inzet om de belangen te behartigen van de vreemdeling. De tolk-gemachtigde is daarmee niet objectief en dus kan aan een tolk-gemachtigde niet dezelfde waarde worden gehecht als aan een deskundige. Wel ontstaat het risico dat er een discussie gevoerd kan gaan worden over de kwaliteit van beide vertalingen, waardoor het zicht op de juiste weergave van het besprokene verder weg raakt.

Beperking aantal aanwezigen

Het is de keuze van de IND om het aantal aanwezigen tijdens een gehoor beperkt te houden, zodat de vreemdeling zich niet geremd voelt om zijn of haar verhaal naar voren te brengen. Ook voor de IND-medewerker kan de aanwezigheid van vele personen verstoring werken. Daarom is ervoor gekozen om de aanwezigheid van personen bij het gehoor zoveel mogelijk binnen een vastomlijnd kader te laten plaatsvinden. Weliswaar sluit de Algemene wet bestuursrecht het bestaan van meerdere gemachtigden niet uit, maar de Awb gaat wel uit van één gemachtigde. Dat is ook het uitgangspunt van de IND.

Beoordeling

Er hangt erg veel af van de interviews met een vreemdeling in het kader van een asielprocedure, want op basis van de verkregen gegevens wordt uiteindelijk de beslissing genomen of de vreemdeling al dan niet wordt toegelaten als vluchteling. Het is daarom van het grootste belang dat diens woorden goed op papier komen. Verzoeker, een advocaat,

heeft de ervaring dat daaraan nog wel eens iets schort en dat dat dan met name ligt aan de manier waarop het verhaal van de vreemdeling wordt vertaald: eerst van diens taal naar het Nederlands en vervolgens naar een samenvatting van het één en ander. Dit met alle gevolgen van dien, want het valt volgens hem niet mee om hetgeen al is vastgelegd nog gewijzigd te krijgen. Hij zou graag een geluidsopname willen maken van het nader gehoor; ook de aanwezigheid van een tweede gemachtigde die de taal van de vreemdeling meester is, zou daarbij goed van pas komen. Een verzoek daartoe bij de IND is echter afgewezen.

De minister stelt zich op het standpunt dat de kwaliteit van de asielprocedure zodanig gewaarborgd is dat het maken van geluidsopnamen, bijzondere omstandigheden daargelaten, overbodig is en gelet op de nadelen die eraan kleven, zelfs onwenselijk.

De minister heeft allereerst uitgelegd op welke manieren de kwaliteit van de asielprocedure gewaarborgd is: de kwaliteiten en de rol van de tolk, de mogelijkheid om een klacht in te dienen over de tolk, het de vreemdeling tijdens het gehoor vragen of hij/zij de tolk goed verstaat, de mogelijkheid om naderhand correcties en aanvullingen op het rapport van het nader gehoor in te dienen. De minister verwijst in dit verband ook naar het onderzoek van de toenmalige staatssecretaris van Justitie, waar uit is gekomen dat de kosten niet opwegen tegen de te eventuele positieve effecten op de kwaliteit. Ook refereert de minister aan een aantal rapporten van de Nationale ombudsman (No 2004/361 en 2005/247) waarin het maken - door de IND - van geluidsopnamen overbodig werd geacht vanwege de verbeterde kwaliteit van de asielprocedure.

Als argumenten tegen het maken van geluidsopnamen noemt de minister de aanzienlijke inspanning en kosten die het controleren van de geluidsopnamen met zich mee zal brengen terwijl het vaak gaat om zaken die de essentie van de inhoud van het gehoor niet raken en niet van invloed zijn op de beslissing; de minister denkt dat dit wel eens tot langere doorlooptijden kan leiden.

Verder bestaat volgens de minister de kans dat geluidsopnamen worden bewerkt indien deze niet door de IND worden gemaakt.

Van overheidsinstanties mag een open houding worden verwacht. De overheid moet zich transparant en toetsbaar opstellen. Dat is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden. De overheid zorgt ervoor dat burgers inzicht kunnen hebben in de procedures die tot beslissingen leiden en het hoe en waarom daarvan. De Nationale ombudsman vindt dan ook dat de overheid de vraag van een burger om een gesprek te mogen opnemen in beginsel niet mag weigeren.

Het is van belang dat de vreemdeling inzicht heeft in de procedure, zodat deze bij mogelijke fouten, misslagen en vergissingen nog voor verbeteringen kan zorgen. Met andere woorden: de gehele asielprocedure moet voor de vreemdeling transparant zijn.

Geluidsopname

Wat betreft het maken van geluidsopnamen van gesprekken met overheidsinstanties heeft de Nationale ombudsman in zijn algemeenheid al in een eerder rapport (No 2012/041) gesteld dat het zonder meer verbieden van het maken van geluidsopnamen in strijd is met de vereiste transparantie. Een algeheel verbod kent de IND niet, onder omstandigheden is het maken van geluidsopnamen toegestaan; wel is onduidelijk wat voor situaties de minister daarbij voor ogen heeft.

De minister heeft duidelijk gemaakt waarom het volgens hem in de eerste plaats niet nodig is om geluidsopnamen te maken: de kwaliteit van de procedure is zoveel mogelijk gewaarborgd. De Nationale ombudsman twijfelt er niet aan dat de IND zich inspant om zo zorgvuldig mogelijk te werken en kwaliteitsbeschikkingen te leveren. Evengoed gaat er volgens verzoeker nogal eens iets mis en is het moeilijk om dit nadien nog recht te zetten. De Nationale ombudsman gaat niet mee in het argument van de minister tegen het maken van geluidsopnamen omdat het niet in alle gevallen om essentiële punten gaat: wat in de gevallen waarin het wel om essentiële punten gaat? En daarbij kunnen kleine nuanceverschillen in vertalingen soms ook grote gevolgen hebben. In zoverre kan het maken van een geluidsopname alleen maar bijdragen aan een nog grotere kwaliteit van de procedure.

Wat het kostenaspect betreft: verzoeker wil de kosten voor het maken van geluidsopnamen voor eigen rekening nemen. Nu verzoeker degene is die prijs stelt op het maken van geluidsopnamen, is het ook redelijk dat de eventuele kosten daarvan niet voor rekening van de IND komen.

Wat betreft de door de IND te leveren extra inspanning merkt de Nationale ombudsman op dat in het voorstel van verzoeker geen sprake is van extra inspanning voor de IND. Immers de geluidsopname wordt door verzoeker zelf c.q. zijn gemachtigde gemaakt. Overigens lijkt het erop dat een geluidsopname als bewijs voor een punt van geschil uiteindelijk tijdsbesparend kan zijn. Immers het is direct te beoordelen of iets terecht is aangekaart of niet. En ook dat komt de kwaliteit van de procedure ten goede.

Wat betreft de mogelijkheid dat een geluidsopname bewerkt kan worden indien deze wordt gemaakt door de vreemdeling of diens gemachtigde en het ontbreken van een mogelijkheid om dat te controleren, heeft verzoeker zelf al een oplossing naar voren gebracht: manipulatie kan eenvoudig worden voorkomen door ter plekke een kopie van de geluidsopname te maken en deze aan de IND te overhandigen voor het dossier. De huidige techniek staat op dat punt voor niets.

In zoverre staat niets aan het maken van geluidsopnamen door verzoeker in de weg en lijken deze alleen maar een positieve bijdrage te leveren aan het asielproces. Van belang is ook dat de Klachtencommissie Wet beëdigde tolken en vertalers aan de IND heeft

kenbaar gemaakt waarde te hechten aan geluidsopnamen van IND-gehoren (jaarverslag 2010).

Het is overigens wel begrijpelijk dat de IND opziet tegen eventueel gesteggel over punten die van geen belang zijn dan wel lijken te zijn: dat kan tijdrovend zijn en juist averechts werken op de kwaliteit. Het maken van duidelijke afspraken met de burger kan veel problemen voorkomen.

Al met al hebben de argumenten van de minister de Nationale ombudsman niet kunnen overtuigen van de juistheid van het uitgangspunt dat het maken van geluidsopnamen van het nader gehoor in een asielpcedure niet is toegestaan, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden. Het is daarentegen geheel in lijn met de vereiste transparantie en toetsbaarheid als de IND het maken van een geluidsopname zou toestaan. Het niet toestaan ervan is niet behoorlijk.

Tweede gemachtigde

Met het maken van een geluidsopname komt ook de noodzaak van de aanwezigheid van een tweede gemachtigde die de taal spreekt van de vreemdeling, te vervallen. Wat er van de wettelijke mogelijkheid van het (aanwezig) hebben van een tweede gemachtigde/ tolk ook zij, de argumenten van de minister om het aantal aanwezigen te beperken snijdt hout. In de eerste plaats kan een tweede tolk/gemachtigde niet in hetzelfde licht worden gezien als een tolk/deskundige. Verder geldt dat de vreemdeling wellicht baat kan hebben bij de aanwezigheid van die tweede gemachtigde, maar ook de IND-medewerker moet goed en ontspannen het werk kunnen doen. Ook dat komt de kwaliteit ten goede. Het maken van een geluidsopname is een betere optie om een welles-nietes situatie na afloop van het nader gehoor te voorkomen - immers, tijdens het gehoor mag degene die de vreemdeling bijstand verleent zich niet in het gesprek mengen. Ook kan een groter aantal aanwezigen, zoals de minister stelt, intimiderend werken. De gedraging is behoorlijk.

Ten slotte

Alles in aanmerking genomen lijkt het maken van een geluidsopname van het nader gehoor alle betrokkenen ten goede te komen: de vreemdeling, de tolk en niet in het minst de IND zelf.

Het werken volgens bepaalde regels kan daarbij veel duidelijkheid brengen. Met dergelijke regels kan het bestaan van een geluidsopname alleen maar een positieve bijdrage leveren aan een proces dat, hoewel in de kern goed geregeld en georganiseerd, toch vanwege een meningsverschil op soms kleine punten grote gevolgen kan hebben voor het verloop van een asielpcedure.

Conclusie

De klacht over het niet toestaan van het maken van geluidsopnamen is gegrond wegens strijd met het vereiste van transparantie.

Voor het overige is de klacht niet gegrond.

Aanbeveling

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel wordt in overweging gegeven het maken van geluidsopnamen van gehoren in vreemdelingenzaken toe te staan.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Onderzoek

Op 10 januari 2012 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer W te Alkmaar, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

In het kader van het onderzoek werd betrokkenen verzocht op de bevindingen te reageren.

Informatieoverzicht

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

Brief Staatssecretaris van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (TK, 2000-2001, 26 732, nr. 95;

Reactie IND van 1 september 2011 op verzoek van verzoeker;

Reactie IND van 2 december 2011 op klacht verzoeker;

Jaarverslag 2010 Klachtencommissie Wet beëdigde tolken en vertalers;

Verzoekschrift van 10 januari 2012;

Standpunt minister van 6 juni 2012;

Reactie verzoeker van 28 juni 2012.