

O P E N B A A R R A P P O R T

Rapportnr.: 98/350*

18 augustus 1998

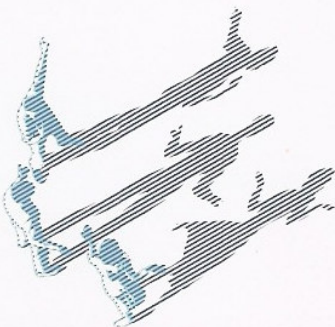
Onderzoek ingevolge artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman naar de totstandkoming en het gebruik van individuele ambtsberichten in asielzaken door

1. het Ministerie van Buitenlandse Zaken en
2. de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie.

Bestuursorganen:

ad 1. de Minister van Buitenlandse Zaken

ad 2. de Minister van Justitie



<u>INHOUDSOPGAVE</u>	<u>Bladzijde</u>
INLEIDING	5
DE ONDERZOCHE GEDRAGINGEN	6
DE REIKWIJDTE VAN HET ONDERZOEK	6
ACHTERGROND	6
ONDERZOEK	6
BEVINDINGEN	10
<u>Inleiding</u>	10
<u>A. De verschillende fasen van de totstandkoming en het gebruik van individuele ambtsberichten</u>	11
A.1. De aanvraag van een individueel ambtsbericht	11
A.2. De totstandkoming van individuele ambtsberichten: degenen die het feitelijke onderzoek verrichten	35
A.3. De totstandkoming van individuele ambtsberichten: de eerste fase	55
A.4. De totstandkoming van individuele ambtsberichten: de tweede fase	88
A.5. Het gebruik van individuele ambtsberichten door de IND	108
A.6. De positie van de asielzoeker	121
A.7. De terugkoppeling van het effect van een individueel ambtsbericht	151
<u>B. Feiten</u>	156
<u>C. Algemene aspecten</u>	166
<u>D. Verklaringen van drie rechtshulpverleners</u>	178

BEOORDELING	188
1. Inleiding	188
2. De betrokken bestuursorganen en hun onderlinge verhouding	190
3. Enkele bijzonderheden met betrekking tot individuele ambtsberichten	192
3.1. Problemen bij onderzoek in het land van herkomst	192
3.2. Beperkte openheid van zaken tegenover de betrokken asielzoeker	193
4. De procesgang van het individuele ambtsbericht: aanvraag; totstandkoming; gebruik	194
4.1. Inleiding	194
4.2. De aanvraag van een individueel ambtsbericht	195
4.3. De vraagstelling aan de Post	198
4.4. Het onderzoek in het land van herkomst; de vertrouwenspersonen	203
4.5. De rapportage door de vertrouwenspersoon aan de Chef de Poste	210
4.6. De rapportage door de Post aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken	213
4.7. De controle en de beoordeling door het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de rapportage van de Post ²¹⁸	
4.8. De selectie door het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de informatie van de Post ten behoeve van het individuele ambtsbericht	223
4.9. Het verstrekken door het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de achterliggende stukken aan de IND	229
4.10. Het gebruik van het individuele ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken door de Staatssecretaris van Justitie/de IND	233
5. Het belang van terugkoppeling	238
6. Afsluitende opmerkingen	241
CONCLUSIE	243
AANBEVELING	245

<u>Bijlage</u>	247
Achtergrond	247
1. Vreemdelingenwet	247
2. Algemene wet bestuursrecht	250
3. Wet openbaarheid van bestuur	253
4. Jurisprudentie met betrekking tot openbaarheid	254
5. Consulaire voorschriften van het Ministerie van Buitenlandse Zaken	257
6. Aangescherpte richtlijnen van 21 mei 1997	263
7. Vuistregels voor het opstellen van onderzoekmemoranda aan de Posten en voor het opstellen van individuele ambtsberichten	267
8. Rapport 97/95 van de Nationale ombudsman	271
9. Jurisprudentie met betrekking tot individuele ambtsberichten	273
10. Onderzoek van het Stafbureau Vreemdelingenzaken	278
11. Bijlage bij de brief van de Nationale ombudsman van 9 april 1997 aan de Minister van Buitenlandse Zaken en aan de Staatssecretaris van Justitie	284
SAMENVATTING	289

INLEIDING

In 1996 en 1997 is in de media regelmatig aandacht besteed aan de kwaliteit van de ambtsberichten die de Minister van Buitenlandse Zaken met betrekking tot asielzaken uitbrengt aan de Staatssecretaris van Justitie. Ook in het kader van zijn onderzoek naar aanleiding van concrete klachten is de Nationale ombudsman meermalen geconfronteerd met gevoelens van twijfel of van onvrede met betrekking tot deze ambtsberichten.

In dit verband kan ook worden verwezen naar rapport 97/95 van 12 maart 1997 (zie ook ACHTERGROND, onder 8.), waarin het volgende is gesteld:

"...Medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman voerden in oktober 1996 en november 1996 informatieve gesprekken met (...) medewerkers van de Stichting INLIA, Amnesty International en VluchtelingenWerk Nederland. Uit deze gesprekken kwam naar voren dat de drie genoemde organisaties in algemene zin twijfels hebben bij de kwaliteit van de ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in asielzaken..."

Deze signalen hebben de Nationale ombudsman doen besluiten na te gaan of er aanleiding bestond om, met gebruikmaking van de bevoegdheid van artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman (onderzoek op eigen initiatief), een onderzoek in te stellen naar de praktijk rond de totstandkoming van ambtsberichten. Daartoe is in de eerste maanden van 1997 een vooronderzoek verricht (zie ONDERZOEK). Dit vooronderzoek richtte zich zowel op de zogenaamde algemene ambtsberichten - waarin de Minister van Buitenlandse Zaken een algemeen beeld geeft van de situatie in een bepaald land - als op de zogenaamde individuele ambtsberichten - waarin de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Staatssecretaris van Justitie (de Immigratie- en Naturalisatiedienst, IND) informatie geeft over (bepaalde aspecten van) een individuele asielzaak.

Op basis van de resultaten van dit vooronderzoek heeft de Nationale ombudsman besloten om, met gebruikmaking van de bevoegdheid ex artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman, een onderzoek in te stellen naar de totstandkoming en het gebruik van individuele ambtsberichten. Tegelijkertijd kwam de Nationale ombudsman, op grond van de resultaten van dit vooronderzoek, tot de conclusie dat het, op dat moment, niet opportuun was om een onderzoek in te stellen naar de gang van zaken rond de totstandkoming van algemene ambtsberichten. Van doorslaggevend belang heeft de Nationale ombudsman in dit verband geacht dat de algemene ambtsberichten en de daaraan te verbinden conclusies inmiddels de expliciete aandacht hebben van de Tweede Kamer.

Overigens hebben leden van het Stafbureau Vreemdelingenzaken van de Arrondissementsrechtbank 's-Gravenhage in het voorjaar van 1997 dossieronderzoek inzake individuele ambtsberichten verricht. Het resultaat van dit onderzoek is opgenomen in de ACHTERGROND, onder 10).

DE ONDERZOCHE GEDRAGINGEN

De te onderzoeken gedragingen werden in het kader van dit onderzoek als volgt geformuleerd:

1. het aanvragen van individuele ambtsberichten door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken;
2. de totstandkoming van deze ambtsberichten;
3. het waarborgen van de kwaliteit van deze ambtsberichten;
4. het gebruik van deze ambtsberichten.

DE REIKWIJDTE VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek heeft, zoals hiervoor aangegeven, uitsluitend betrekking op individuele ambtsberichten.

Daarnaast is er sprake van een beperking in de tijd; het onderzoek betreft individuele ambtsberichten die zijn uitgebracht in 1996 en in het eerste kwartaal van 1997.

ACHTERGROND

Zie BIJLAGE.

ONDERZOEK

Zoals in de INLEIDING is aangegeven, is in de eerste maanden van 1997 een vooronderzoek uitgevoerd. In het kader van dit vooronderzoek voerden medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman gesprekken met medewerkers van Amnesty International, van VluchtelingenWerk Nederland en van de stichting Locale Initiatieven voor Asielzoekers te Groningen (INLIA). Voorts werd een gesprek gevoerd met de vertegenwoordiger van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen in Nederland (UNCHR). Verder bezochten medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman op 28 februari 1997 een symposium met betrekking tot het onderwerp ambtsberichten. Ten slotte kregen medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman op 13 maart 1997 op het Ministerie van Buitenlandse Zaken inzage in een aantal dossiers waarin door het Ministerie van Buitenlandse Zaken een individueel ambtsbericht was uitgebracht. Bij deze gelegenheid gaven ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken een toelichting op een aantal aspecten van de totstandkoming van ambtsberichten.

Bij brieven van 9 april 1997 liet de Nationale ombudsman aan de Minister van Buitenlandse Zaken en aan de Staatssecretaris van Justitie weten dat hij had besloten om een onderzoek in te stellen naar de totstandkoming en het gebruik van individuele ambtsberichten in asielzaken.

In zijn brieven aan de Minister en aan de Staatssecretaris stelde de Nationale ombudsman onder meer het volgende:

"Uitgangspunt voor dit onderzoek is de overweging dat een indivi-

dueel ambtsbericht een belangrijk element is in de besluitvorming over de asielaanvraag van betrokkene. Dit stelt hoge eisen aan de kwaliteit van individuele ambtsberichten. De procedure van totstandkoming en gebruik van ambtsberichten zal zodanig moeten zijn dat de kwaliteit van deze berichten zo goed mogelijk is gewaarborgd.

Wat betreft de kwaliteit van een individueel ambtsbericht denk ik aan de volgende dimensies:

- a. de volledigheid en de specificiteit van het ambtsbericht, gelet op de desbetreffende aanvraag;
- b. de toegankelijkheid en begrijpelijkheid van het ambtsbericht voor de aanvrager en voor de asielzoeker;
- c. de consistentie van het ambtsbericht, zowel in zichzelf bezien als eventueel ook bezien in relatie tot het meest recente "algemene" ambtsbericht over het desbetreffende land;
- d. de betrouwbaarheid van de informatie die in het ambtsbericht is opgenomen;
- e. de actualiteit van deze informatie;
- f. de mate waarin een aanduiding wordt gegeven van de totstandkoming van het ambtsbericht, met name ten aanzien van de betrouwbaarheid en de kwaliteit van de bronnen/informanten;
- g. de mate waarin een aanduiding wordt gegeven van de hardheid en de betrouwbaarheid van de opgenomen informatie;
- h. de mate waarin de conclusie/het advies, naar inhoud en stelligheid, wordt gedragen door de inhoud van het ambtsbericht."

Als bijlage stuurde de Nationale ombudsman bij zijn brieven een lijst met vragen mee. Hij verzocht zowel de Minister als de Staatssecretaris om deze vragen, voorzover zij betrekking hebben op die onderdelen van de procedure waarvoor hij/zij verantwoordelijk of medeverantwoordelijk is, puntsgewijs te beantwoorden. Deze vragenlijst is opgenomen in de ACHTERGROND, onder 11.

Voorts verzocht de Nationale ombudsman de Minister en de Staatssecretaris om toezending van afschriften van relevante stukken, waaronder de ter zake geldende instructies en richtlijnen.

De Minister van Buitenlandse Zaken reageerde bij brief van 20 juni 1997. In zijn reactie verzocht hij om vertrouwelijke behandeling van een aantal stukken die hij bij zijn reactie had gevoegd.

De Staatssecretaris van Justitie reageerde bij brief van 6 augustus 1997. Zij verzocht de Nationale ombudsman om vertrouwelijke behandeling van een aantal door haar meegezonden werkinstructies voor medewerkers van de IND.

In augustus 1997 kregen medewerkers van de Nationale ombudsman op het Ministerie van Buitenlandse Zaken vertrouwelijke inzage in een aantal, tevoren door de Nationale ombudsman uitgekozen, dossiers van asielzaken waarin in 1996 of in het eerste kwartaal van 1997 door de Minister van Buitenlandse Zaken een individueel ambtsbericht was uitgebracht aan de

Staatssecretaris van Justitie/IND.

Het ging hierbij om steeds tien zaken uit de volgende zes landen: Federatieve Republiek Joegoslavië (FRJ), Iran, Turkije, Nigeria, Zaïre en Ethiopië. Voor deze landen was gekozen omdat een relatief groot aantal ambtsberichten betrekking had op asielzoekers uit deze landen. Uit de door de Minister verstrekte lijsten met nummers van zaken waarin individuele ambtsberichten waren uitgebracht, werden door de Nationale ombudsman per land tien willekeurige zaken aangewezen. Het aantal dossiers dat werd ingezien, kwam daarmee op zestig. Eén van de zaken die voorkwam op de lijst van ambtsberichten met betrekking tot Iran bleek echter een asielzoeker uit Liberia te betreffen. Deze zaak is verder niet in het onderzoek betrokken. Het aantal onderzochte dossiers kwam daardoor uit op 59.

De Immigratie- en Naturalisatiedienst stelde medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman in oktober/november 1997 in de gelegenheid de dossiers in te zien die deze dienst had opgemaakt ter zake van de eerder bedoelde 59 zaken.

Om verschillende redenen waren vier van de desbetreffende IND-dossiers op dat moment niet beschikbaar. Deze dossiers werden alsnog ingezien in januari 1998.

In maanden februari, maart en april van 1998 werden vervolgens gesprekken gevoerd met een aantal personen die betrokken zijn bij de totstandkoming en het gebruik van individuele ambtsberichten. Gesproken werd met twee medewerkers van de betrokken afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (de Afdeling Asiel- en Migratiezaken van de Directie Personenverkeer, Migratie en Consulaire Zaken), met een medewerker van de Nederlandse ambassade te Teheran (Iran), alsmede met één van de door deze ambassade ingeschakelde vertrouwenspersonen. In het kader van het onderzoek werd een bezoek gebracht aan Lagos, Nigeria. Tijdens dit bezoek werden gesprekken gevoerd met de Chef de Poste en met twee medewerkers van de Nederlandse ambassade, alsmede met de door de ambassade ingeschakelde vertrouwenspersoon.

Voorts werd gesproken met vier medewerkers (resumptoren en beslissingsambtenaren) van de IND, met twee vreemdelingenadvocaten (van wie één tevens bestuurslid van VluchtelingenWerk Nederland), en met een beleidsmedewerker van VluchtelingenWerk Nederland.

Van al deze gesprekken zijn verklaringen opgesteld, die ter fiattering zijn voorgelegd aan de betrokkenen.

Voorts werden de Chefs de Poste van de Nederlandse ambassades te Teheran, Addis Abeba, Kinshasa, Belgrado, Zagreb en Ankara bij brieven van 3 maart 1998 in de gelegenheid gesteld om de Nationale ombudsman over de totstandkoming van individuele ambtsberichten te informeren. Daartoe werd hun verzocht een aantal vragen te beantwoorden. De betrokken Chefs de Poste maakten allen gebruik van deze gelegenheid.

Naar aanleiding van de uitspraak van de Rechtseenheidskamer Vreemdelingenzaken van 16 april 1998 (zie ACHTERGROND, onder 9.4.) werd

telefonisch nog aanvullende informatie ingewonnen bij het hoofd van de Afdeling Asiel- en Migratiezaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Op 19 mei 1998 werden de bevindingen van het onderzoek in concept voorgelegd aan de Minister van Buitenlandse Zaken. Op deze wijze kreeg de Minister de gelegenheid om te bezien of in dit verslag eventueel nog gegevens stonden die zich naar zijn mening tegen openbaarmaking verzetten. De reactie van de Minister, van 9 juni 1998, gaf aanleiding tot enkele aanpassingen van de tekst.

Vervolgens werd het (definitieve) verslag van bevindingen op 16 juni 1998 gestuurd aan zowel de Minister van Buitenlandse Zaken als aan de Staatssecretaris van Justitie.

De reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken gaf aanleiding het verslag op enkele punten aan te passen.

De reactie van de Staatssecretaris van Justitie gaf aanleiding het verslag aan te vullen (zie BEVINDINGEN, onder C.aa.).

BEVINDINGEN

Inleiding

Over de beantwoording van de door de Nationale ombudsman op 9 april 1997 aan de Minister van Buitenlandse Zaken en aan de Staatssecretaris van Justitie gestelde vragen (zie ACHTERGROND, onder 11.) vond afstemming plaats tussen de Minister en de Staatssecretaris. Een deel van de vragen werd beantwoord door de Minister, het andere deel door de Staatssecretaris. Een klein aantal vragen werd door beide bewindslieden beantwoord.

De vragen onder A. hadden alle betrekking op een bepaalde fase van de totstandkoming of het gebruik van individuele ambtsberichten, de vragen onder B. betroffen feitelijkheden, en de vragen onder C. hadden betrekking op algemene zaken rond individuele ambtsberichten.

Hierna zullen, in hoofdstuk A., de afzonderlijke fasen van de totstandkoming en het gebruik van ambtsberichten achtereenvolgens aan de orde komen. Daarbij zijn de antwoorden van de Minister en van de Staatssecretaris op de vragen A.1.1. tot en met A.7.3. per fase geordend.

In hoofdstuk B. zijn de antwoorden op de onder B. geformuleerde vragen weergegeven.

Relevante gegevens uit de individuele dossiers die door medewerkers van de Nationale ombudsman zijn ingezien, zijn - in het algemeen bij wijze van voorbeeld - in deze hoofdstukken A. en B. verwerkt. Deze gegevens zijn cursief afgedrukt. Daarbij is voor elk dossier een afzonderlijke code gebruikt.

In hoofdstuk C. wordt, aan de hand van de desbetreffende antwoorden van de Minister en van de Staatssecretaris op de vragen C.1. tot en met C.4., aandacht besteed aan enkele algemene aspecten.

Hoofdstuk D bevat de weergave van de verklaringen die drie rechtshulpverleners in het kader van het onderzoek hebben afgelegd.

De relevante passages uit de verklaringen van de ambtenaren en de vertrouwenspersonen met wie in het kader van dit onderzoek gesprekken werden gevoerd (zie onder ONDERZOEK) alsmede uit de reacties van de betrokken Chefs de Poste (zie eveneens onder ONDERZOEK), zijn in de hoofdstukken A. tot en met C. opgenomen.

De vier IND-ambtenaren met wie werd gesproken, zijn aangeduid als J1 tot en met J4, de twee ambassademedewerkers als A1 en A2, en de twee vertrouwenspersonen als V1 en V2.

Om de anonimiteit van de vertrouwenspersonen te waarborgen zijn hun achtergronden niet in de bevindingen opgenomen, en is, waar het om hen gaat, steeds de mannelijke vorm gebruikt.

A. De verschillende fasen van de totstandkoming en het gebruik van individuele ambtsberichten**A.1. De aanvraag van een individueel ambtsbericht****A.1.a. Beantwoording door de Minister en door de Staatssecretaris van de gestelde vragen en gegevens uit de onderzochte dossiers**

De door de Nationale ombudsman in zijn brieven van 9 april 1997 aan de Minister van Buitenlandse Zaken en aan de Staatssecretaris van Justitie gestelde vragen met betrekking tot de eerste fase van de totstandkoming van een individueel ambtsbericht (vragen A.1. tot en met A.9.) - de aanvraag daarvan - werden deels door de Staatssecretaris en deels door de Minister beantwoord.

Hierna worden de gestelde vragen (vetgedrukt) en de daarop ontvangen antwoorden in volgorde van de vraagstelling weergegeven.

A.1.1. In welke (soorten van) gevallen wordt om een individueel ambtsbericht gevraagd?**A.1.2. Welke richtlijnen gelden er met betrekking tot de beslissing om een individueel ambtsbericht te vragen?**

Reactie van de Staatssecretaris van Justitie:

"...Om een individueel ambtsbericht wordt gevraagd indien nader onderzoek in het land van herkomst naar de authenticiteit van overgelegde stukken nodig is. Ook wordt om een individueel ambtsbericht gevraagd indien het in meer algemene zin nodig is dat de verklaringen van een asielzoeker worden getoetst aan informatie omtrent het land van herkomst die niet uit algemene bron beschikbaar is.

Zo wordt geen individueel ambtsbericht gevraagd indien een algemeen ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken (verder: BZ) uitkomst biedt.

Met betrekking tot de beslissing een individueel ambtsbericht te vragen gelden IND-werkinstructies 4 en 132 (beide vertrouwelijk; N.o.).

Werkinstructie 4 is met name bedoeld om medewerkers van de IND te wijzen op de diverse mogelijkheden om informatie te verkrijgen. De werkwijze bij het vragen van een individueel ambtsbericht is daarbij nog niet expliciet schriftelijk neergelegd. De in de praktijk gevoelde behoefte om de werkwijze alsnog overzichtelijk vastgelegd te hebben, alsmede de wens om de aanvragen om nader onderzoek te stroomlijnen c.q. te verminderen, hebben ertoe geleid dat werk-instructie 132 is opgesteld..."

Dossieronderzoek

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat in bijna alle gevallen waarin door de Minister van Buitenlandse Zaken een individueel ambtsbericht werd uitgebracht, door de Staatssecretaris van Justitie om een onderzoek door het Ministerie van Buitenlandse Zaken was verzocht.

In de volgende drie zaken werd een individueel ambtsbericht uitgebracht zonder dat door de Staatssecretaris om een onderzoek was gevraagd. In de zaak F1 had de Staatssecretaris het dossier - op 29 september 1995, nadat de betrokkene een bezwaarschrift had ingediend tegen de beschikking van de Staatssecretaris waarbij zijn asielaanvraag was afgewezen - ter kennisneming aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken gestuurd, en had de betrokken afdeling van dat Ministerie vervolgens - in dit geval bij memorandum van 18 december 1995 - een aantal concrete vragen voorgelegd aan de betrokken Chef de Poste. Eenzelfde situatie deed zich voor in de zaak F6. Nadat de Staatssecretaris betrokkenes dossier op 18 april 1996, tijdens de bezwaarfase, ter kennisneming aan de Minister van Buitenlandse Zaken had gestuurd, legde het Ministerie op 12 juni 1996 een aantal concrete vragen voor aan de betrokken Chef de Poste. In de zaak F2 stuurde de Staatssecretaris betrokkenes dossier op 12 juli 1995, nadat de Rechtseenheidskamer Vreemdelingenzaken van de Sector Bestuursrecht van de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage had uitgesproken dat opnieuw op betrokkenes verzoek diende te worden beslist, ter kennisneming naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De betrokken afdeling van dit Ministerie legde vervolgens, bij memorandum van 30 januari 1996, een aantal concrete vragen met betrekking tot betrokkenes asielverzoek voor aan de betrokken Chef de Poste. In geen van deze drie zaken vond, voordat de Chef de Poste werd benaderd met een aantal concrete onderzoeksvragen, overleg plaats tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de IND over het in het land van herkomst in te stellen onderzoek.

A.1.3. Wie binnen de IND neemt feitelijk de beslissing tot het aanvragen van een individueel ambtsbericht?

A.1.4. In hoeverre en door wie wordt een beslissing om een individueel ambtsbericht te vragen getoetst voordat de aanvraag uitgaat?

Reactie van de Staatssecretaris:

"...Het voorstel een individueel ambtsbericht aan te vragen wordt doorgaans gedaan door de behandelend medewerker (de zogenaamde beslissingsambtenaar; N.o.). Mogelijk is ook dat deze medewerker na overleg met of op aanwijzing van zijn resumptor (de medewerker met tekenbevoegdheid) een dergelijk voorstel concipieert. De resumptor toetst het voorstel om een individueel ambtsbericht te vragen. Indien hij met het voorstel instemt, geeft hij zijn paraaf. Onder bepaalde omstandigheden (bijvoorbeeld in de Aanmeldcentra) kan het overigens ook voorkomen dat een medewerker met tekenbevoegdheid het verzoek om een ambtsbericht zowel concipieert als parafeert. Ik mag u verder verwijzen naar bovengenoemde (vertrouwelijke; N.o.) werkinstructie 132..."

A.1.5. Welke richtlijnen gelden er met betrekking tot de inhoud van een aanvraag om een individueel ambtsbericht?

De Staatssecretaris gaf daarop het volgende antwoord:

"...Met betrekking tot de inhoud van een aanvraag om een individueel ambtsbericht gelden geen bijzondere richtlijnen. Als algemene regel geldt wel dat voorafgaand aan de aanvraag mondeling overleg kan plaatsvinden met BZ en dat zo mogelijk specifiek wordt aangegeven aan welke informatie behoefte bestaat.

Dit gebeurt in het bijzonder wanneer twijfel bestaat over de vraag of er onderzoeksmogelijkheden zijn of wanneer twijfel bestaat wat er wel of niet gevraagd kan worden. Ik mag u verder verwijzen naar meergenoemde (vertrouwelijke; N.o.) werkinstructie 132..."

A.1.6. In hoeverre is de IND gehouden om aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken concrete onderzoeksvragen voor te leggen?

De Staatssecretaris reageerde daarop als volgt:

"...De IND dient aan BZ concrete onderzoeksvragen voor te leggen op grond van artikel 3:2 Awb. Dit artikel schrijft voor dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis vergaart omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Artikel 3:2 Awb is een codificatie van de tot het zorgvuldigheidsbeginsel behorende norm, dat een bestuursorgaan zijn besluiten zorgvuldig moet voorbereiden.

Voorts dient een beschikking te berusten op een deugdelijke motivering (artikel 4:16 Awb). Een deugdelijke motivering is slechts mogelijk indien bij de vaststelling van de feiten de nodige zorgvuldigheid in acht is genomen. Tenslotte kan het ook voorkomen dat een vraag om onderzoek in algemene termen wordt gesteld..."

De drie volgende vragen van de Nationale ombudsman over de aanvraag van een individueel ambtsbericht werden beantwoord door de Minister van Buitenlandse Zaken.

A.1.7. In hoeverre is het Ministerie van Buitenlandse Zaken gebonden aan de reikwijdte van de vraagstelling van de zijde van de IND?

Antwoord van de Minister:

"...De Minister van Buitenlandse Zaken acht zich niet strikt gebonden aan de vraagstelling zoals die door de IND in zijn verzoeken om onderzoek wordt verwoord. Binnen de IND is niet altijd bekend welke zaken door tussenkomst van Ambassades kunnen worden uitgezocht. Bovendien worden niet in alle gevallen waarin door de IND om een individueel ambtsbericht wordt verzocht, specifieke vragen gesteld (dit maakt overigens voor de behandeling van het dossier door dit Ministerie geen verschil). In die gevallen wordt de vraag om onderzoek door de IND in algemene termen gesteld ('...ik verzoek U met betrekking tot de door de vreemdeling ingediende aanvraag om toelating als vluchteling en om een vergunning tot verblijf middels de te Uwer beschikking staande kanalen een onderzoek in te stellen...'). Daar waar wel specifieke vragen zijn gesteld, wordt ten departemente nagegaan of die ter plaatse (goed) kunnen worden beantwoord. Binnen dit Ministerie is (meer dan bij de IND) de kennis

aanwezig welke zaken in de betreffende landen van herkomst kunnen worden onderzocht, en welke niet. Het stellen van vragen aan de post, waarvan men op het Ministerie weet dat die niet of nauwelijks kunnen worden beantwoord, heeft immers weinig zin. Ook wordt door dit Ministerie nagegaan of de door de IND gestelde vragen daadwerkelijk betrekking hebben op de aanvraag tot toelating als vluchteling dan wel om een verblijfsvergunning..."

A.1.8. In hoeverre vindt er tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de IND overleg plaats over de reikwijdte van het door het Ministerie van Buitenlandse Zaken te verrichten onderzoek?

De Minister beantwoordde deze vraag als volgt:

"...Bij de IND is bekend in welke landen onderzoek kan plaatsvinden. In de zogenaamde werkinstructies (per land) van de IND staat vermeld wat de onderzoeksmogelijkheden van BZ zijn in het betreffende land. Tevens vindt regelmatig telefonisch overleg plaats, veelal per individuele zaak, indien er bij de IND twijfel bestaat of bepaalde zaken kunnen worden onderzocht, of indien er dezerzijds naar aanleiding van het toegestuurd dossier vragen zijn gerezen..."

In dit verband verwees de Minister naar een door hem meegezonden vertrouwelijk overzicht van de onderzoeksmogelijkheden in landen van herkomst van asielzoekers. Dit overzicht wordt, zo liet de Minister weten, eens per jaar geactualiseerd.

A.1.9. In hoeverre vindt op het Ministerie van Buitenlandse Zaken aanpassing plaats van het verzoek om een individueel ambtsbericht van de IND, voordat dit verzoek wordt doorgeleid naar de betreffende Post?

Antwoord van de Minister:

"...Elk individueel dossier wordt, ongeacht de vraagstelling van de IND (zie A.1.7), door dit Ministerie bestudeerd. Op basis daarvan worden zelfstandig vragen opgesteld, die aan de betrokken Nederlandse vertegenwoordiging worden doorgeleid. Indien door de IND een aantal specifieke vragen is opgesteld, wordt daar natuurlijk aandacht aan besteed. Het komt voor dat de vragen zoals gesteld door de IND overeenkomen met dezerzijds memorandum dat naar de post wordt doorgeleid, maar het komt ook voor dat van de vraagstelling van de IND wordt afgeweken of dat er vragen aan worden toegevoegd..."

Dossieronderzoek

Bij de 59 dossiers die in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman werden ingezien op het Ministerie van Buitenlandse Zaken, bevinden zich voorbeelden van zaken waarin de Staatssecretaris van Justitie de Minister van Buitenlandse Zaken om gedetailleerde informatie op bepaalde punten verzocht, maar ook van zaken waarin in zeer algemene bewoordingen om informatie werd gevraagd. Daarnaast ging het om een aantal zaken waarin ten aanzien van zogenaamde "AMA's" (alleenstaande minderjarige asielzoekers) werd gevraagd om een onderzoek naar

opvangmogelijkheden in het land van herkomst. In enkele gevallen werd dit ambtsbericht, namens de Staatssecretaris van Justitie, gevraagd door de contactambtenaar die het nader gehoor had afgenomen. In de meeste andere gevallen was de aanvraag, namens de Staatssecretaris, gedaan door een beslissingsambtenaar van de IND. Eenmaal werd het verzoek gedaan door de arrondissementsrechtbank en tweemaal door de Landsadvocaat.

Ter illustratie van de wijze waarop de IND verzoeken om individuele ambtsberichten formuleert en van de wijze waarop het Ministerie van Buitenlandse Zaken deze verzoeken vervolgens herformuleert ten behoeve van de Post in het buitenland, kunnen de volgende zaken als voorbeeld dienen:

- De zaak B1 betreft een alleenstaande minderjarige asielzoeker uit Ethiopië. De Staatssecretaris richtte zich bij brief van 22 juni 1995 tot de Minister van Buitenlandse Zaken. In deze brief stelde zij het volgende:

"...Met het oog op de opvangmogelijkheden voor bovengenoemde vreemdeling, in het land van herkomst verzoek ik om naar aanleiding van de inhoud van het gehoor een onderzoek te laten instellen. Ik verzoek u met betrekking tot de door de vreemdeling ingediende aanvraag om toelating als vluchteling middels de te uwer beschikking staande kanalen, een onderzoek te doen instellen en mij omtrent het resultaat van uw bevindingen te informeren..."

Ten behoeve van de Post in Addis Abeba verstuurde de betrokken afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 4 juli 1995 een memorandum met de volgende inhoud:

"...Bij een eventuele verwijdering van betrokkene moet, aangezien het een minderjarige vreemdeling betreft, opvang bij terugkeer in Ethiopië aanwezig zijn.

In verband hiermee verneem ik graag, zo mogelijk, Uw antwoord op de volgende vragen.

1. Bestaat te Addis Abeba het adres Keftenga (...), Kebele (...), huisnummer (...)?

Betrokkene verklaart aldaar tot 29 januari 1995 woonachtig te zijn geweest.

- a. Zo ja, is betrokkene dan wel zijn vader, (...), dan wel zijn moeder, (...), op dat adres bekend?

Betrokkene verklaart dat zijn ouders niet meer op dit adres woonachtig zouden zijn, maar heeft zijn moeder op de dag van vertrek aldaar voor het laatst gezien. Betrokkenes vader, handelaar in auto-onderdelen, zou in 1993 zijn verdwenen, hij zou wegens AAPO-activiteiten gezocht worden.

- b. *Kunt U in geval van familieverwantschap nagaan of bovenstaande gebeurtenissen bekend zijn bij de huidige bewoners van genoemd adres?*
2. *In geval van vraag 1) ontkennend wordt beantwoord, verzoek ik U na te vragen sinds wanneer de huidige bewoners op het genoemd adres verblijven.*
- 3a. *Kan bij de AAPO worden nagegaan of betrokkene vader, (...), lid van hun organisatie is dan wel geweest is?*
- b. *Kan tevens worden nagegaan of (...) eveneens lid van de AAPO is dan wel is geweest (...). Deze (...) zou in 1993 (een dag voor betrokkene vader verdween) door de politie zijn opgepakt.*
4. *Kan de EHRCO of de AAPO bevestigen dat, zoals in dit geval m.b.t. betrokkene moeder, personen verplicht worden zich elke maand bij de rechtbank (in dit geval de Hogere Rechtbank in de buurt (...)) te melden i.v.m. de verblijfplaats van aanverwanten (i.c. betrokkene vader)?*

Indien o.g.v. voorgaande vragen niet kan worden vastgesteld dat opvang aanwezig is:

- 5a. *Kunt U nagaan of bovengenoemde vreemdeling in de periode 1985 tot 1991 op de (...) -school, in de wijk (...), heeft gezeten?*
- b. *Kunt u nagaan of bovengenoemde vreemdeling in de periode 1991 tot 1993 op de (...) -school heeft gezeten? Betrokkene zat in 1993 in de 8e klas.*
- c. *Kan via deze scholen de leeftijd van betrokkene worden vastgesteld?*

Uw reactie, alsmede Uw eventueel aanvullende commentaar, zie ik gaarne vóór 10 augustus 1995 tegemoet..."

- *Een soortgelijk verzoek als in de zaak B1 bevindt zich in de zaak F7. Ook in dit geval werd, bij brief van 30 juli 1996, door de Staatssecretaris in algemene bewoordingen gevraagd om een onderzoek in verband met de opvangmogelijkheden voor de betrokken (alleenstaande minderjarige) asielzoeker. In vervolg daarop formuleerde het Ministerie van Buitenlandse Zaken vier concrete vragen ten behoeve van een onderzoek door de desbetreffende Post. Eén van deze vragen luidde als volgt:*

"...Kunt u op enigerlei wijze nagaan of de door betrokkene opgegeven geboortedatum juist is?..."

De zaak C2 betreft eveneens een alleenstaande minderjarige asielzoeker. De Staatssecretaris liet de Minister bij brief van 19 januari 1996 het volgende weten:

"...Met het oog op de opvangmogelijkheden voor bovengenoemde vreemdeling in het land van herkomst zijn de volgende vragen gerezen:

Is/zijn er thans (een) familielid/leden van bovengenoemde vreemdeling woonachtig op het adres (...).

- zo ja; hoe luidt/luiden de naam/namen van dit/deze familielid/leden en welke familierelatie heeft/hebben deze(n) met bovengenoemde vreemdeling?
- zo nee; is het bekend of bovengenoemde vreemdeling en/of (een van) zijn zussen woonachtig is/zijn geweest op bovengenoemd adres.

Ik verzoek u met betrekking tot de door de vreemdeling ingediende aanvraag om toelating als vluchteling middels de te uwer beschikking staande kanalen, een onderzoek te doen instellen en mij omtrent het resultaat van uw bevindingen te informeren..."

In deze zaak nam de betrokken afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken blijkens een memorandum van 15 maart 1996 aan de betrokken Chef de Poste de door de Staatssecretaris van Justitie geformuleerde vragen vrijwel letterlijk over.

- In de zaak F9 stuurde de Staatssecretaris van Justitie de Minister van Buitenlandse Zaken op 21 februari 1996 een aantal stukken met betrekking tot betrokkene asielaanvraag. In de begeleidende brief stelde de Staatssecretaris het volgende:

"...Ik verzoek u met betrekking tot de door de vreemdeling ingediende asielaanvraag middels de te uwer beschikking staande kanalen, een onderzoek te doen instellen en mij omtrent het resultaat van uw bevindingen te informeren..."

In deze zaak formuleerde de betrokken afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken blijkens een memorandum van 4 maart 1996 aan de betrokken Chef de Poste de volgende vragen:

"...Gaarne ontvang ik uw antwoorden op de volgende vragen:

- 1a. Kunt u nagaan of er een politieke partij "Front Commun des Nationalistes" (FCN) bestaat? De voorzitter zou (...) heten. De vice-voorzitter zou (...) heten.
- b. Zo ja, is betrokkene bekend bij de FCN? Betrokkene zou de nationale secretaris van de afdeling sport en jeugd zijn geweest.
- c. Zo ja, is het bekend dat betrokkene in 1967 en 1982 gedetineerd zou zijn geweest door de "binnenlandse veiligheidsdienst"? Is het bekend dat betrokkene in 1994 door de "binnenlandse veiligheidsdienst" zou worden gezocht?
- d. Is de door betrokkene overgelegde lidmaatschapskaart van de FCN (...) door deze partij afgegeven?

- 2a. *Is betrokkene bekend bij de UDPS? Betrokkene zou sinds 1992 lid zijn geweest.*
- b. *Zo ja, is het bekend dat betrokkene in 1967 en 1982 gedetineerd zou zijn geweest door de "binnenlandse veiligheidsdienst"? Is het bekend dat betrokkene in 1994 door de binnenlandse veiligheidsdienst zou worden gezocht?*
- c. *Is de door betrokkene overgelegde lidmaatschapskaart van de UDPS (...) door deze partij afgegeven?*
3. *Kunt u nagaan of betrokkenes vader, (...), op (...) zou zijn opgehangen vanwege zijn politieke activiteiten? Betrokkenes vader zou lid zijn geweest van de ABAKO.*
4. *Kunt u nagaan of betrokkenes vader leider is geweest van een tak van de Kimbangisten, de "Salut en Jesus Christ par le témoin Simon Kimbango"?*

Uw reactie, alsmede uw eventueel aanvullend commentaar, zie ik gaarne voor 15 april 1996 tegemoet..."

- *In de zaak B3 verzocht de Staatssecretaris van Justitie de Minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 13 december 1995 om een onderzoek naar de authenticiteit van een tweetal door de betrokken asielzoeker overgelegde documenten. Bij memorandum van 21 december 1995 stelde de betrokken afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken een achttal concrete vragen aan de betrokken Chef de Poste. Onder andere werd om een gemotiveerd oordeel over de authenticiteit van beide documenten gevraagd. Daarnaast werden vragen gesteld over bijvoorbeeld betrokkenes lidmaatschap van een bepaalde politieke organisatie en over eventuele activiteiten van hem voor deze organisatie.*
- *In de zaak F8 verzocht de Staatssecretaris van Justitie de Minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 15 augustus 1996 onder meer antwoord op de volgende vraag:*

"Is de heer (...) op de door hem opgegeven plaats en tijdens de door hem opgegeven periode gedetineerd geweest?"

In het memorandum van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 30 september 1996 aan de desbetreffende Post is deze vraag niet overgenomen. Ook in het individuele ambtsbericht van de Minister van 12 november 1996 is geen aandacht meer geschonken aan deze vraag.

- *In de zaak E5 was sprake van een in algemene bewoordingen gesteld verzoek van de zijde van de IND aan de Minister van Buitenlandse Zaken om een onderzoek met betrekking tot de opvangmogelijkheden voor de betrokken alleenstaande minderjarige asielzoeker. Dit verzoek, van 31 januari 1996, bevatte geen specifieke vragen aan de Minister. In vervolg daarop formuleerde de betrokken afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken een negental concrete vragen. Deze*

werden bij memorandum van 12 augustus 1996 voorgelegd aan de betrokken Chef de Poste.

- Ook in de zaak E8 volstond de IND met een verzoek aan de Minister van Buitenlandse Zaken om een onderzoek met betrekking tot de opvangmogelijkheden voor betrokkene in zijn land van herkomst (verzoek van 3 september 1996), waarna het Ministerie, op 14 oktober 1996, een aantal concrete vragen voorlegde aan de betrokken Chef de Poste.
- In de zaak F5 verzocht de Staatssecretaris van Justitie de Minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 9 april 1996 in algemene bewoordingen om met betrekking tot de door de betrokken vreemdelingen (een echtpaar) ingediende asiolverzoeken een onderzoek te doen instellen en haar omtrent het resultaat van zijn bevindingen te informeren. De betrokken afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken legde daarop, bij memorandum van 20 mei 1996, een aantal concrete onderzoeksvragen voor aan de betrokken Chef de Poste.
- In de zaak C5 liet de Staatssecretaris de Minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 15 juli 1996 het volgende weten:

"...Hierbij doe ik u toekomen een origineel aangifteformulier van de Iraanse justitie met een vertaling.
Ik verzoek u met betrekking tot de door de vreemdeling ingediende aanvraag om toelating als vluchteling middels de te uwer beschikking staande kanalen, een onderzoek te doen instellen naar de authenticiteit van genoemd document en mij omtrent het resultaat van uw bevindingen te informeren..."

In deze zaak stuurde de betrokken afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 12 augustus 1996 een memorandum met de volgende inhoud aan de betrokken Chef de Poste:

"...Naar aanleiding van het asiolverzoek van hogergenoemde vreemdeling ontvang ik graag uw beargumenteerd antwoord op de vraag of het door betrokkene overgelegde aangifteformulier authentiek is.

Uw reactie en eventueel aanvullend commentaar zie ik met belangstelling vóór 23 september 1996 tegemoet..."

- In de zaak E10 richtte de Staatssecretaris van Justitie zich op 15 november 1996 met een brief met de volgende inhoud tot de Minister van Buitenlandse Zaken:

"...Ik verzoek u met betrekking tot het door betrokkene ingediende asiolverzoek middels de te uwer beschikking staande kanalen, een onderzoek in te doen stellen en mij omtrent het resultaat van uw bevindingen te informeren.

Daarbij wil ik graag antwoord op de volgende vragen:

- was dr. (...) aanwezig in de auto van mevrouw (...) op 4 juni 1996 toen de moordaanslag op haar plaatsvond? Zo nee, wie was de derde persoon die aanwezig was in de auto?
- is dr. (...) dezelfde dag nog gearresteerd en verblijft hij sindsdien op het hoofdbureau van politie (...)?
- is betrokkene de broer van dr. (...)?
- staat de 7-up fabriek vlak bij de plek van de moordaanslag?..."

In deze zaak stuurde de betrokken afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 2 januari 1997 een memorandum met de volgende inhoud aan de betrokken Chef de Poste:

"...Gaarne ontvang ik uw antwoorden op de navolgende vragen:

- 1a. Heeft betrokkene op het adres (...), (...) Street, (...), (...) gewoond? Zo ja, waarom is hij er vertrokken? Zo nee, sinds wanneer wonen de huidige bewoners op dit adres?
- b. Kunnen de huidige bewoners van het adres bevestigen dat betrokkene een broer heeft genaamd (...), die de privé-arts zou zijn geweest van mevrouw (...)?
- 2a. Is de zoon van betrokkene, (...), geboren op (...) 1991 woonachtig bij een vriend van betrokkene, (...), op het adres (...), (...) Street, (...) Road (...)?
- b. Wat is volgens deze vriend de reden van vertrek van betrokkene?
- c. Kan de vriend van betrokkene bevestigen dat de heer (...) een broer is van betrokkene?
- 3a. Is op het adres (...), (...) Avenue, (...) te (...) de heer (bedoelde broer; N.o.), woonachtig?
- b. Is (bedoelde broer; N.o.) de privé-arts van mevrouw (...)?
- c. Betrokkene verklaarde dat hij zich op het tijdstip van de moord op mevrouw (...) op (...) 1996 de auto van zijn broer (...) had geleend en hij zich in deze auto achter de auto bevond, waarin mevrouw (...), zijn broer en een chauffeur zaten. Hij zou de ouders herkend hebben. Betrokkene heeft tevens verklaard dat hij de volgende ochtend naar het hoofdbureau van politie van (...) zijn broer bezocht heeft, daar deze gearresteerd zou zijn. Betrokkene zou geweigerd zijn broer te bezoeken. Nadat hij een bedrag van 5000 (...) zou hebben betaald mocht hij zijn broer toch zien. Volgens betrokkene verblijft zijn broer nog steeds in het politiebureau. Betrokkene zou gevlucht zijn uit (...) omdat de politie te weten zou zijn gekomen dat betrokkene de ouders van de aanslag zou hebben herkend. Kan de heer (bedoelde broer; N.o.) dit bevestigen?
- 4a. Is op het adres (...), (...) Street te (...) de heer (...), geboren op (...) 1959, woonachtig?

- b. *Is (...) een broer van betrokkene en (eerderbedoelde broer; N.o.)?*
- c. *Kan (...) de beweerde gebeurtenissen bij 3c bevestigen?*

Uw reactie, alsmede uw aanvullende commentaar, zie ik gaarne voor 13 februari 1997 tegemoet..."

- *In de zaak D10 vroeg de Staatssecretaris van Justitie de Minister van Buitenlandse Zaken op 14 augustus 1996 het volgende:*

"...Hierbij doe ik u in kopie toekomen de volgende stukken:

- *het vonnis van de Rechtbank van de gemeente (...) met de Nederlandse vertaling;*
- *een kopie van het nader gehoor;*
- *een kopie van het bezwaarschrift.*

Ik verzoek u met betrekking tot de door de vreemdeling ingediende aanvraag om toelating als vluchteling en om vergunning tot verblijf middels de te uwer beschikking staande kanalen, een onderzoek te doen instellen naar de authenticiteit van het overgelegde vonnis en mij omtrent het resultaat van uw bevindingen te informeren.

Tevens zou ik graag een antwoord van u hebben op de volgende vragen:

1. *Is het gebruikelijk dat het vonnis is opgesteld in de Albanese taal;*
2. *Is de in het vonnis genoemde straf onevenredig hoog;*
3. *Betrokkene stelt op 20 augustus 1992 in zijn land van herkomst in het huwelijk te zijn getreden met (...). Is het mogelijk te onderzoeken of dit huwelijk daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Indien dit huwelijk daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, kon dit zonder medeweten van de autoriteiten (betrokkene wordt immers gezocht door de autoriteiten in [...])..."*

In een memorandum aan de betrokken Chef de Poste van 4 december 1996 verzocht de betrokken afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken vervolgens uitsluitend om een onderzoek naar de authenticiteit van het bedoelde vonnis.

- *In de zaak C9 verzocht de Staatssecretaris van Justitie de Minister van Buitenlandse Zaken bij brieven van 10 oktober en van 16 oktober 1996 om een onderzoek naar de authenticiteit van een drietal documenten, te weten een door betrokkene overgelegde lidmaatschapskaart van (een bepaalde politieke organisatie; N.o.), van een dagvaarding aan betrokkene van 5 december 1994 en van een dagvaarding aan de vader van betrokkene van 25 juni 1996. Blijkens een memorandum van de betrokken afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan de betrokken Chef de Poste van 9 december 1996 werd uitsluitend gevraagd om een antwoord op de vraag of de twee dagvaardingen authentiek waren. Van de bedoelde lidmaatschapskaart werd in dit memorandum geen gewag gemaakt.*

Met betrekking tot dit voorbeeld merkte de Minister van Buitenlandse Zaken, in zijn reactie op het verslag van bevindingen, het volgende op:

"...Justitie heeft verzocht onderzoek te doen naar de authenticiteit van een lidmaatschapskaart van (de bedoelde politieke organisatie; N.o.). Jarenlange ervaring dezerzijds heeft geleerd dat buiten Iran afgegeven lidmaatschapskaarten - in dit geval is de kaart afgegeven in Londen - niet in Iran kunnen worden onderzocht. Om die reden is er dan ook van afgezien de volledige vraagstelling van Justitie over te nemen en is die vraag niet aan de post voorgelegd..."

- De zaak F4. Onder toezending van de aanvraag om toelating als vluchteling van betrokkene en zijn echtgenote, het rapport van het nader gehoor van betrokkene en zijn echtgenote, de aanvullingen op het nader gehoor van hem en zijn echtgenote, alsmede een kopie van een paspoort van betrokkene stelde de IND op 22 januari 1996 het Ministerie van Buitenlandse Zaken vijf specifieke vragen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken stelde de betrokken Post op 21 februari 1996 vervolgens, onder doorzending van voornoemde stukken, 26 specifieke vragen.
- In de zaak E1 verzocht de Staatssecretaris de Minister van Buitenlandse Zaken op 29 augustus 1995 om een onderzoek met betrekking tot betrokkene's asielaanvraag. Zij stelde in haar brief het volgende:

"...Ik verzoek u met betrekking tot de door de vreemdeling ingediende aanvraag om toelating als vluchteling middels de te uwer beschikking staande kanalen een onderzoek te doen instellen waarbij beantwoording van de volgende vragen van belang is.

1. Is bekend of betrokkene tot 19 juli 1995 heeft gewoond op het adres (...)street te (...)?
2. Woont op het adres (...)street in (...) de echtgenote van betrokkene (...)?
3. Zijn er namen bekend van degenen die zijn opgepakt door de (...) autoriteiten in verband met een poging tot staatsgreep? Zoja, behoort betrokkene daarbij?
4. Is bekend of betrokkene in de periode van (...) tot (...) 1995 daadwerkelijk is vastgehouden in de "The State Police Headquarters" te (...)?..."

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken stuurde vervolgens op 27 december 1995 een memorandum aan de betrokken Chef de Poste. Daarin was het volgende gesteld:

"...Gaarne verneem ik Uw antwoorden op de volgende vragen:

3. Valt na te gaan of betrokkene bekend is bij (een bekende

Nigeriaanse mensenrechtenactivist; N.o.)? betrokkene stelt dat bedoelde mensenrechtenactivist; N.o.) hem op 19 juli 1995 heeft gevraagd een brief af te geven aan de echtgenote van Generaal (...). Is dit bij (...) bekend?

4. *Betrokkene stelt dat hij van (...) tot (...) 1995 gevangen heeft gezeten in "The State Police Headquarters" te (...) (eerst verklaarde hij gevangen te hebben gezeten in "zone 2" van de [...] politie te [...]). Zijn deze gevangenissen U bekend en zo ja, kan worden nagegaan of betrokkene daar in genoemde periode gedetineerd is geweest?*

(...)

5. *Is door Uw Ambassade aan betrokkene een visum verstrekt? Hij stelt op 29 juli 1995 per KLM van (...) naar Amsterdam te zijn gereisd. Zo ja, dan ontvang ik gaarne een kopie van de ingevulde visumaanvraagformulieren (NB: hij stelt op een hem onbekende naam te hebben gereisd)..."*

Uit het dossieronderzoek is niet gebleken dat in de desbetreffende gevallen vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken vooraf contact is opgenomen met de IND over de concrete vraagstelling aan de Posten in het buitenland.

A.1b. Informatie van een aantal betrokken ambtenaren**A.1b.1. IND-ambtenaar J1:**

"...Ik schat dat ik de afgelopen twee jaar ongeveer 15 tot 20 keer een individueel ambtsbericht heb aangevraagd. Het ligt natuurlijk met name aan het soort zaken dat je doet óf je een individueel ambtsbericht kunt aanvragen. Ik doe momenteel veel Iraakse zaken, en daar is onderzoek niet mogelijk.

De reden om een individueel ambtsbericht aan te vragen, kan nogal verschillen. Uitgangspunt is voor mij dat het echt nodig moet zijn; als je zonder ambtsbericht kunt, dan doe je het zonder. In de zaken waarin ik een onderzoek opstart, gaat het om gevallen waarin de asielzoeker met relevante en goed onderzoekbare feiten aankomt, maar waarin ik twijfel aan de geloofwaardigheid van het verhaal of waarin er vluchteling-technische redenen zijn om een onderzoek aan te vragen.

Zoals ik al heb aangegeven, doe ik bijna alleen bezwaarzaken. In die zaken worden buiten nieuwe documenten meestal geen nieuwe feiten of omstandigheden ingebracht. Het gaat in mijn zaken dan ook meestal om authenticiteitonderzoeken. Voor het opstarten van zo'n onderzoek maak ik gebruik van een standaardbrief aan Buitenlandse Zaken. Als tijdens de zitting naar aanleiding van het bezwaar blijkt van nieuwe feiten waarvan ik vind dat ze via een onderzoek van Buitenlandse Zaken moeten worden nagetrokken, stel ik gerichte vragen aan Buitenlandse Zaken. Sinds enige tijd ben ik "resumptie-vrij", en hoef ik een voorstel tot het aanvragen van een ambtsbericht niet meer voor te leggen aan een ander. Ik onderteken de aanvraag aan Buitenlandse Zaken ook zelf.

Voordat ik Buitenlandse Zaken schriftelijk om een onderzoek vraag, neem ik soms eerst telefonisch contact op met ze, om te overleggen of bepaalde zaken kunnen worden onderzocht. Dat doe ik alleen als ik twijfel over onderzoeksmogelijkheden, in de andere gevallen is er geen voorafgaand contact. Overigens werken wij wel met lijsten waarop de landen staan waarin onderzoek mogelijk is.

Zoals gezegd gebruik ik voor het aanvragen van een onderzoek naar de echtheid van documenten een standaardbrief. In de andere gevallen stel ik specifieke vragen. U moet dan denken aan vragen als: "heeft betrokkene op dat bepaalde adres gewoond", "is betrokkene in die periode daar gedetineerd geweest", "heeft die bepaalde gebeurtenis, bijvoorbeeld een demonstratie, inderdaad plaatsgevonden en hoe is een en ander toen verlopen" etcetera.

Zelf heb ik altijd wel een paar specifieke vragen voor Buitenlandse Zaken. Een geheel open vraag heb ik nooit gesteld; ik denk dat de wijze van vraagstelling ook erg afhankelijk is van de betrokken beslisser, misschien dat de werkdruk ook een rol speelt.

Tussentijds heb ik zelden contact met Buitenlandse Zaken, Een enkele keer word ik wel eens gebeld, wanneer Buitenlandse Zaken nadere informatie wil hebben.

Ik weet dat Buitenlandse Zaken de vraagstelling soms aanpast. Je ziet ook wel eens antwoorden op vragen die je niet hebt gesteld. Kennelijk zien zij dan, vanuit hun specifieke deskundigheid, andere aanknopingspunten. Daaruit blijkt ook de toegevoegde waarde van de inschakeling van Buitenlandse Zaken, daar ben ik alleen maar blij mee..."

A.1b.2. IND-ambtenaar J2:

"...Wanneer in de aanvraagfase wordt overwogen om een ambtsbericht aan te vragen, komt de concipiënt bij zijn resumptor voorspraak houden. Dit gebeurt in zaken waarin onderzoek mogelijk is en waarin er een indicatie is dat er aanleiding is voor het starten van een onderzoek. In veel Iraanse zaken worden documenten, bijvoorbeeld arrestatiebevelen, op echtheid gecontroleerd. In de AMA-zaken kan onderzoek worden gevraagd naar de opvangmogelijkheden in het land van herkomst. Voorts kan een ambtsbericht worden aangevraagd om de aannemelijkheid van het asielrelaas te toetsen. In het geval van een authenticiteitonderzoek van een arrestatiebevel moeten zo mogelijk de originele papieren met het verzoek om onderzoek naar Buitenlandse Zaken worden meegezonden. Wanneer een verzoek wordt gedaan om na te gaan of er adequate opvang is in het land van herkomst, moet er een originele foto van de betrokkene worden meegezonden.

Wanneer ik met de voorspraak akkoord ga, komt de beslisser met een concept-verzoek om onderzoek, dat ik moet tekenen. Ik let bij het resumpteren op de vraagstelling. Datgene wat je wilt weten moet je zo scherp mogelijk op papier zetten in de vraag. Overigens zitten er bij Buitenlandse Zaken mensen die meedenken en proberen te richten op een nuttig resultaat. Ik heb zelf enkele malen met iemand van Buitenlandse Zaken gebeld om te overleggen. Het is ook wel eens gebeurd dat ik een verzoek om onderzoek terugkreeg van Buitenlandse Zaken omdat de meegezonden informatie te vaag was bevonden. In dergelijke gevallen is het wel eens nodig om een asielzoeker nader te horen om zo de door Buitenlandse Zaken gewenste informatie te verkrijgen.

Ik zou nooit een dossier aan Buitenlandse Zaken voorleggen met het enkele verzoek om onderzoek te doen in het land van herkomst. Dat lijkt me een uitglijder. Het is niet mijn aanpak en de IND zou dat naar mijn mening ook niet moeten doen. Het is wel een tijd gebruik geweest om het verzoek om een ambtsbericht te doen in het onderzoekstraject door bijvoorbeeld de contactambtenaar. Zo'n verzoek werd gedaan via vrij algemeen gestelde formulieren.

Buitenlandse Zaken moet met de vraagstelling uit de voeten kunnen. Als beslisser moet je zelf de beslispunten uit een dossier halen, je moet de zaak zelf kunnen sturen. Je moet niet tegen Buitenlandse

Zaken zeggen: "Ga je gang maar." In geval van twijfel moet je de aanleiding voor je twijfel verwoorden.

Er is wel eens contact tussen Justitie en Buitenlandse Zaken, maar het gebeurt niet regelmatig. Vorige week heb ik Buitenlandse Zaken nog gebeld om te vragen of onderzoek mogelijk is in Togolese AMA-zaken. Het gebeurt ook wel eens dat je belt met de vraag of het zin heeft om een onderzoek in te stellen. Verder is er wel eens telefonisch overleg wanneer ik vragen heb over de aannemelijkheid van een verhaal in verband met de situatie in het land van herkomst. In één zaak was de informatie die ik telefonisch van Buitenlandse Zaken kreeg voldoende om de zaak te kunnen afdoen. Meestal is er echter geen contact tussen Justitie en Buitenlandse Zaken, zeker niet in de voorfase.

Bij een schriftelijke aanvraag van een onderzoek moeten het eerste gehoor, het nader gehoor, eventuele relevante bijlagen en een foto worden meegezonden.

In ongeveer vijf op de honderd zaken wordt een ambtsbericht aangevraagd, in AMA-zaken gebeurt het vaker. De mogelijkheden tot onderzoek in Oost-Europese landen, Iran en Afrikaanse landen zijn beperkt. In de landen waar op het ogenblik de meeste asielzoekers vandaan komen, Irak en Afghanistan, is geen onderzoek mogelijk omdat er geen Nederlandse vertegenwoordiging is.

Er zijn wel algemene richtlijnen voor het aanvragen van een onderzoek, namelijk werkinstructie 132, maar niet voor welke vragen je stelt. Je vraagt om onderzoek in drie situaties: 1) AMA-onderzoek naar adequate opvang, 2) authenticiteitonderzoek van documenten en 3) onderzoek naar de aannemelijkheid van het relaas. Bij dit laatste kun je denken aan een asielzoeker afkomstig uit een land waar geen algemeen ambtsbericht over is, met een consistent verhaal. Ook kan het dat een asielzoeker informatie verstrekt die indruist tegen een algemeen ambtsbericht. Is het relaas dan consistent, dan is een onderzoek eveneens aangewezen. Onderzoek wordt alleen ingesteld als het echt nodig is en het natuurlijk ook mogelijk is.

Ik heb er meestal wel begrip voor dat Buitenlandse Zaken zich niet altijd aan onze vraagstelling houdt, maar niet altijd. Het steekt mij dat bepaalde vragen onbeantwoord blijven. Ik vind dat Buitenlandse Zaken in zo'n geval in het ambtsbericht moet vermelden dat er meer vragen waren gesteld door de IND. Ze kunnen bijvoorbeeld vermelden dat gezien het resultaat verder geen onderzoek noodzakelijk is.

Ik heb er moeite mee wanneer Buitenlandse Zaken veel van onze vraagstelling zou afwijken. De IND is de instantie die op de aanvragen om toelating moet beslissen. Bij de IND dient dan ook de beoordeling plaats te vinden welke informatie men nodig denkt te hebben voor het nemen van een beslissing. De verantwoordelijkheid voor de procedure ligt bij de IND. Wanneer je een dossier aan Buitenlandse Zaken voor-

legt met open vragen mis je de mogelijkheid om sturing te geven aan de informatievergaring. De IND is verantwoordelijk voor de beslissing op de aanvraag, dus moet je ook de mogelijkheid aan je houden om sturing te geven. Wanneer je dit zou overlaten aan Buitenlandse Zaken loop je het risico dat Buitenlandse Zaken op de stoel van de IND gaat zitten.

Ik heb nog nooit gehoord dat Buitenlandse Zaken op eigen initiatief een onderzoek heeft gestart. Ik kan me wel voorstellen dat het in bijvoorbeeld een zaak bij de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken gebeurt. In zo'n geval zou er naar mijn mening vervolgens wel overleg tussen Buitenlandse Zaken en de IND moeten plaatsvinden..."

A.1b.3. IND-ambtenaar J3:

"...Ik denk dat ik één à twee keer per maand een ambtsbericht aanvraag (in bijna één op de twintig zaken). Enerzijds gaat het om onderzoek naar documenten, anderzijds om het achterhalen van de leeftijd van een asielzoeker of opvangmogelijkheden in het land van herkomst. Met name in de laatste categorie start ik veel onderzoeken, in de zogenaamde AMA-zaken. Ik laat minder vaak onderzoek doen naar documenten, veel van de daarvoor benodigde gegevens kan ik via onze bibliotheek achterhalen.

Of er vaak een ambtsbericht wordt aangevraagd verschilt van persoon tot persoon. Er zijn mensen die vaak een ambtsbericht aanvragen. Zij willen alles onderzoeken, ook zaken die niet relevant zijn. Vooral onervaren mensen zijn geneigd snel een onderzoek te starten, zij willen zoveel mogelijk weten voordat ze beslissen. De resumptor moet hierin sturen. Ik vind dat een onderzoek echt noodzakelijk moet zijn.

We vragen een ambtsbericht aan door Buitenlandse Zaken een vragenlijst voor te leggen met specifieke vragen. Vroeger zonden we alleen de vragenlijst. Tegenwoordig zenden we naast de vragenlijst het verslag van het eerste gehoor, het nader gehoor, de correcties en aanvullingen hierop van de asielzoeker en eventueel het bezwaarschrift. Buitenlandse Zaken krijgt meer informatie dan vroeger van ons.

Ik heb nog niet meegemaakt dat Buitenlandse Zaken andere dan de gevraagde zaken onderzoekt. Ik heb wel eens gezien dat er in het nader gehoor zaken waren die de aandacht van Buitenlandse Zaken trokken en voor Buitenlandse Zaken aanleiding waren om ook daar informatie over te verstrekken.

We hebben lijst van landen/regio's waar onderzoek mogelijk is. In een aantal landen zijn er geen onderzoeksmogelijkheden, zoals in bijvoorbeeld Afghanistan en Somalië. Vroeger communiceerden we alleen schriftelijk met Buitenlandse Zaken. Tegenwoordig is er regelmatig telefonisch overleg. Ik word in ongeveer één op de vier zaken gebeld door Buitenlandse Zaken. Soms neemt Buitenlandse Zaken

telefonisch contact op met een beslisser wanneer er te veel vragen zijn gesteld en een onderzoek daardoor te omvangrijk dreigt te worden of als onderzoek niet mogelijk is. Soms worden er zaken telefonisch afgedaan doordat Buitenlandse Zaken de gestelde vragen zo kan beantwoorden. In zo'n geval wordt er door ons een telefoonnotitie gemaakt, die ter parafering aan Buitenlandse Zaken wordt voorgelegd.

Meestal worden er specifieke vragen aan Buitenlandse Zaken voorgelegd. Ik heb éénmaal om een algemeen ambtsbericht gevraagd. Toen moest ik een aantal zaken behandelen van asielzoekers uit Bhutan, over dit land was niet veel bekend. Ik probeer altijd zeer concrete vragen aan Buitenlandse Zaken voor te leggen. Een ambtsbericht moet duidelijkheid verschaffen en niet opnieuw aanleiding zijn voor discussie. Er zijn geen richtlijnen voor het aanvragen van een ambtsbericht. Ik zal nooit zo maar een dossier naar Buitenlandse Zaken sturen, dat heeft weinig zin. Je loopt dan ook het risico dat Buitenlandse Zaken meer gaat onderzoeken dan strikt noodzakelijk is. Dit kan ertoe leiden dat de privacy van de asielzoeker onnodig wordt aangetast, bijvoorbeeld wanneer familieleden worden benaderd terwijl het niet nodig is.

Ik ben verbaasd te horen dat er dossiers ter kennisname aan Buitenlandse Zaken worden gezonden. Dat vind ik geen ideale situatie.

Ik vind dat Buitenlandse Zaken zich moet richten op onze vragen. Dit vloeit voort uit de verantwoordelijkheid van de IND voor de procedure. Buitenlandse Zaken moet niet in de positie komen dat men de beslissing kan sturen door de aard van de informatie die men in het ambtsbericht verstrekt. De inhoud van de beslissing wordt in die gevallen vaak in negatieve zin beïnvloed, omdat vooral onderzoek wordt gedaan in zaken waarin wordt getwijfeld. De bevoegdheid om te beslissen op de aanvragen ligt bij Justitie; door Buitenlandse Zaken veel vrijheid te geven loop je het risico dat je een deel van je bevoegdheid aan Buitenlandse Zaken delegeert. Dat is in mijn ogen niet wenselijk. Er moet een duidelijke scheiding blijven in de bevoegdheden. De samenwerking tussen Justitie en Buitenlandse Zaken is onmisbaar. Justitie moet weten hoe de situatie is in het land van herkomst, hierover kan alleen Buitenlandse Zaken informatie verschaffen. Veel beslissingen worden genomen op basis van de algemene ambtsberichten. Voorts moet Justitie over informatie kunnen beschikken waaruit blijkt of mensen al dan niet kunnen worden teruggezonden naar het land van herkomst. Zo is bijvoorbeeld het 'Somalië-beleid' drie maal veranderd op basis van algemene ambtsberichten.

Authenticiteitonderzoeken zijn meestal heel concreet. Je vraagt om een onderzoek naar de echtheid van een bepaald document, bijvoorbeeld van een paspoort of van een lidmaatschapskaart van een politieke partij. De criteria waaraan deze documenten moeten voldoen, liggen vast. Er zijn niet veel authenticiteitonderzoeken, veel asielzoekers komen ongedocumenteerd. Het komt echter regelmatig voor dat er in de loop van de procedure wel documenten opduiken. In apert kansloze zaken vragen we geen onderzoek naar de echtheid van docu-

menten, we vragen alleen onderzoek in zaken waarin twijfel mogelijk is..."

A.1b.4. IND-ambtenaar J4:

"...Het aanvragen van een individueel ambtsbericht komt aan de orde wanneer je twijfelt aan de juistheid van de informatie waarover je op dat moment beschikt, en je geen andere mogelijkheden hebt om vast te stellen of die informatie klopt. Bij andere mogelijkheden denk ik aan EDS en SDU, twee informatiesystemen van de IND.

Voor mij geldt dat wanneer ik een verhaal aannemelijk vind maar ik twijfel over vluchtelingenstatus, dat ik het voordeel van de twijfel meestal aan de vreemdeling geef. Wanneer ik een verhaal onaannemelijk vind maar ik kan er niet echt een vinger achter krijgen, dan besluit ik een individueel ambtsbericht aan te vragen.

De belangrijkste categorieën zijn die van de AMA's en die waarin het gaat om de authenticiteit van overgelegde stukken.

Als ik bij een AMA twijfel over de leeftijd, dan vraag ik Buitenlandse Zaken om een en ander te checken.

Indien ik twijfel aan een asielrelaas en de betrokkene heeft documenten overgelegd, dan vraag ik Buitenlandse Zaken om die stukken te onderzoeken op authenticiteit.

Overigens komt het niet zo vaak voor dat ik om een individueel ambtsbericht vraag, vroeger gebeurde dat vaker. Dat komt omdat ik nu eerder geneigd ben om bij twijfel het voordeel aan de asielzoeker te geven. Vroeger besloot ik om in zo'n geval eerder om maar een onderzoek op te starten.

In ons district (Zuid-Oost; N.o.) gaat het in geval van aanvragen om individuele ambtsberichten voornamelijk om AMA's en om authenticiteitsonderzoeken. Andere aanvragen zie ik nauwelijks.

Ik schat dat in zo'n 15% van mijn "AMA-zaken" een individueel ambtsbericht wordt gevraagd, dat zijn er enkele tientallen per jaar. Vaak is een onderzoek door Buitenlandse Zaken in die zaken de ideale mogelijkheid om zowel het asielrelaas te checken, als om te kijken of er opvangmogelijkheden zijn.

Verzoeken om een onderzoek naar de authenticiteit van bepaalde documenten komen wat vaker voor.

In AMA-zaken wordt zo'n 80% van de individuele ambtsberichten aangevraagd in de procedure in eerste aanleg, en wel om te kijken of er opvang is of wanneer wij een verhaal niet consistent vinden of twijfelen aan betrokkenes leeftijd.

Authenticiteitsonderzoeken worden vooral in de bezwaarfase aangevraagd, omdat de betrokkenen dan meestal pas met allerlei documenten komen.

Ik denk dat minder ervaren beslissers in het algemeen eerder om een individueel ambtsbericht vragen dan meer ervaren beslissers, ook omdat zij niet zo gauw een beslissing durven te nemen. Volgens mij

zal een meer ervaren beslisser het voordeel van de twijfel ook eerder aan de asielzoeker geven.

Volgens de regels behoort een voorstel tot het vragen van een individueel ambtsbericht van de beslisser die zich met de desbetreffende zaak bezighoudt eerst aan de resumptor en daarna aan de teamcoördinator te worden voorgelegd. Deze laatste moet officieel toestemming geven voor het aanvragen van een ambtsbericht. In de praktijk wordt vaak zonder tussenkomst van de teamcoördinator beslist.

Als ik een voorstel tot het aanvragen van een ambtsbericht krijg, bespreek ik dat met de betrokken beslisser. In zo'n geval bekijk je ook of je de zaak via EDS of SUD kunt oplossen. Als ik een asielrelaas te ongeloofwaardig vind, dan wordt de zaak alsnog afgedaan, zonder ambtsbericht. In de praktijk wordt een voorstel tot het aanvragen van een ambtsbericht vrijwel altijd overgenomen.

Voordat Buitenlandse Zaken om een ambtsbericht wordt gevraagd, wordt altijd eerst contact opgenomen met Buitenlandse Zaken. Niet alleen om te vragen of onderzoek wel mogelijk is, maar ook om van Buitenlandse Zaken te horen welke stukken zij meegestuurd willen krijgen. Meestal wil Buitenlandse Zaken bij authenticiteitonderzoeken ook de achterliggende stukken hebben. In andere zaken sturen wij de achterliggende stukken overigens automatisch mee. Voor zover ik weet bestaan er geen richtlijnen om altijd eerst contact op te nemen met Buitenlandse Zaken.

Wij hebben een algemeen overzicht van onderzoeksmogelijkheden van Buitenlandse Zaken. Wij weten bijvoorbeeld in welke regio's wel en in welke regio's geen onderzoek mogelijk is. Het komt niet vaak voor dat wij van Buitenlandse Zaken direct te horen krijgen dat onderzoek niet mogelijk is. Wel blijkt soms uit een ambtsbericht dat het niet is gelukt bepaalde vragen te beantwoorden.

Zelf formuleer ik altijd specifieke vragen voor Buitenlandse Zaken. Ik kan mij weinig voorstellen bij een open vraagstelling aan Buitenlandse Zaken. Wel komt het in gecompliceerde zaken soms voor dat Buitenlandse Zaken vraagt om toezending van het dossier. Daarna vindt dan overleg plaats over de onderzoeksmogelijkheden en de vraagstelling.

Nadat om een ambtsbericht is verzocht, vraagt Buitenlandse Zaken soms nog om aanvullende informatie, of om aanvullende dossierstukken..."

A.1b.5. Het plaatsvervangend hoofd van de Afdeling Asiel- en Migratiezaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken:

"...Ik zie het als de verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken om zijn kennis over de landen van herkomst aan te wenden voor het algemeen nut. Het staat de Minister vrij om ongeraagd advies te geven. Het komt voor dat de IND dossiers zonder concrete vraagstelling ter kennisneming aan Buitenlandse Zaken

zendt. Voorts zendt de IND dossiers naar Buitenlandse Zaken in het kader van de voorbereiding van een zitting bij de ACV (de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken; N.o.). Wanneer medewerkers van mijn afdeling bij lezing van zo'n dossier een ongerijmdheid aantreffen kan dat aanleiding zijn voor een ambtshalve onderzoek. Overigens vind ik het curieus dat de IND zo maar een dossier (ter kennisneming) stuurt. Ik denk dat het gebeurt wanneer de behandelend ambtenaar bij de IND niet meer weet wat met het dossier te doen. Zij hebben daarvoor ook niet de expertise in huis, die berust bij Buitenlandse Zaken. Ik vind niet dat de reden van een onderzoek uit het dossier behoeft te blijken. Dit blijkt wel impliciet uit het onderzoek en de conclusies die hieruit worden getrokken.

De vraagstelling aan Buitenlandse Zaken door IND-medewerkers verschilt van geval tot geval sterk. Ik denk dat dit een uitvloeisel is van de verschillen in vaardigheden die bestaan tussen de diverse IND-medewerkers. Er zijn IND-medewerkers die veel tijd steken in de vraagstelling, anderen sturen een open vraag naar Buitenlandse Zaken. De medewerkers van mijn afdeling reageren hierop verschillend, het is mede afhankelijk van hun temperament. Er zijn medewerkers die na een toetsing van de vragen aan de onderzoeksmogelijkheden van Buitenlandse Zaken de vragen van de IND overnemen. Anderen formuleren liever zelf de vragen die naar de Posten worden gestuurd op basis van hun eigen deskundigheid. Zij vinden dat ze de IND niet nodig hebben voor het formuleren van de vragen. Ik heb geen moeite met deze praktijk. Ik heb er geen behoefte aan om hiervoor een kader te bieden.

Het is mijn ervaring dat een aantal IND-medewerkers zich moeilijk kan verplaatsen in de onderzoeksmogelijkheden in de landen van herkomst van de asielzoekers. Dit kan leiden tot irritaties tussen de medewerkers van mijn afdeling en de medewerkers van de IND. Er is een exercitie geweest om te voorkomen dat IND-medewerkers onnodig vragen voorleggen aan Buitenlandse Zaken. Het gaat bijvoorbeeld om vragen die gemakkelijk door medewerkers van de IND zelf uitgezocht kunnen worden. Ik vind het jammer dat de IND zich nog niet heeft geconcentreerd op de bundeling van expertise in landengroepen. De IND-medewerkers moeten zaken van asielzoekers uit alle landen behandelen.

Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken berust de kennis over de landen van herkomst van asielzoekers, men weet hier minder over het vreemdelingenrecht. Bij het Ministerie van Justitie berust juist de kennis over het vreemdelingenrecht en minder over de landen van herkomst. Wanneer de IND informatie vraagt die essentieel is voor de afwikkeling van een procedure, bestaat er bij Buitenlandse Zaken behoefte aan specifieke vragen van de zijde van de IND. In het geval dat er twijfel bestaat over het asielrelaas, kan er meer aan Buitenlandse Zaken worden overgelaten.

Wanneer er onduidelijkheid bestaat over een dossier, wordt er telefonisch contact met de behandelend ambtenaar van de IND opgenomen.

In vrijwel alle gevallen vindt er telefonisch overleg plaats tussen Buitenlandse Zaken en de IND. We hebben zelfs een formulier ontworpen ter begeleiding van de terugzending van een onvolledig dossier. Eén van de redenen voor terugzending is het ontbreken van het telefoonnummer van de medewerker die bij de IND het dossier in behandeling heeft. In het verkeer tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Justitie bestaat er geen behoefte aan verslaglegging van deze telefoongesprekken.

Wanneer Buitenlandse Zaken afwijkt van de vraagstelling van de IND moet er contact worden opgenomen met de behandelend IND-medewerker, mede om te voorkomen dat de IND-medewerker in de toekomst weer vragen stelt waar Buitenlandse Zaken niets mee kan beginnen.

Wanneer Buitenlandse Zaken de vragen van de IND uitbreidt, moet dit worden gezien als een vorm van ongevraagd advies.

De afdeling ontvangt per jaar zo'n 10.000 tot 15.000 telefonische verzoeken om informatie. Deze verzoeken komen van de IND, de ACV en het kantoor van de landsadvocaat. Dit betekent dat elke medewerker per dag zo'n vijf verzoeken om informatie krijgt.

Ik ben van mening dat er in algemene zin voldoende afstemming plaatsvindt tussen Buitenlandse Zaken en Justitie. Een punt van zorg is de onervarenheid van IND-medewerkers..."

A.1b.6. Een beleidsmedewerker van de Afdeling Asiel- en Migratiezaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken:

"...Wanneer wij een verzoek van de IND ontvangen om een onderzoek in te stellen, gaan wij na of een en ander wel onderzoekbaar is. Het maakt daarbij voor ons niet zoveel uit of de IND wel of geen concrete vragen formuleert. Het gaat ons vooral om de onderzoekbaarheid en de asielrelevantie. Wij stellen op basis van onze eigen kennis en ervaring concrete onderzoeksvragen op, en hebben in de regel geen contact met de IND over de vraagstelling.

In de gevallen waarin op eigen initiatief van Buitenlandse Zaken een onderzoek wordt ingesteld, gaat het meestal om zaken die aan de ACV zijn voorgelegd. Als wij in zo'n zaak ambtshalve besluiten tot een onderzoek, hebben we daarover in de regel geen contact met de IND. Veel tussentijds contact met de IND hebben we toch niet; als zij bellen, gaat het meestal over termijnen. Het is overigens lastig om telefonisch contact te krijgen met de betrokken IND-er. Het zou handiger zijn als de IND met vaste contactpersonen voor ons zou werken.

Er is overigens wel regelmatig overleg met de IND, op verschillende niveaus, maar dan gaat het niet om individuele zaken. Het contact met de expert-groepen van de IND loopt wel goed..."

A.2. De totstandkoming van individuele ambtsberichten: degenen die het feitelijke onderzoek verrichten

A.2a. Beantwoording van de gestelde vragen door de Minister en door enkele Chefs de Poste, alsmede gegevens uit de onderzochte dossiers

De vragen A.2.1. tot en met A.2.11. hebben betrekking op de personen die zijn belast met het feitelijke onderzoek dat in het kader van de totstandkoming van individuele ambtsberichten in het desbetreffende land wordt verricht. Deze vragen zijn alle door de Minister van Buitenlandse Zaken beantwoord.

Ter inleiding op zijn antwoorden op de afzonderlijke vragen merkte de Minister in zijn brief van 20 juni 1997 het volgende op:

"...De hieronder te verschaffen informatie heeft betrekking op vertrouwenspersonen, die de onderzoeken in asielzaken daadwerkelijk uitvoeren (adresonderzoek, onderzoek naar de authenticiteit van documenten, feitenonderzoek). De term 'informanten' heeft betrekking op de veelal zogenoemde 'betrouwbare bronnen'. Deze voeren het onderzoek niet daadwerkelijk uit, maar aan hen wordt op grond van hun specifieke kennis, ervaring e.d. (incidenteel) om bepaalde informatie gevraagd. Men denke bijvoorbeeld aan leden van (bevriende) Ambassades. Dit doet zich vooral voor indien geen sprake is van lokale vertrouwenspersonen, die het onderzoek uitvoeren, maar van onderzoek door (uitgezonden Nederlands) Ambassadepersoneel zelf. Deze informanten worden hier verder buiten beschouwing gelaten..."

A.2.1. Op welke wijze vindt, indien voor het onderzoek in het desbetreffende land gebruik wordt gemaakt van lokale vertrouwenspersonen, de selectie van deze vertrouwenspersonen plaats?

Antwoord van de Minister:

"...In de meeste gevallen is contact gelegd met mogelijk in te schakelen vertrouwenspersonen op voorspraak van andere (Westerse) Ambassades of (mensenrechten)organisaties. Is zo een persoon eenmaal geïdentificeerd, dan vindt toetsing aan de onder A.2.3 en A.2.4 genoemde criteria plaats (in eerste instantie door de Chef de Poste, in tweede instantie - ter accordering - door het departement in Den Haag).

Gezien de hoge eisen die aan vertrouwenspersonen worden gesteld, is het in het algemeen niet gemakkelijk een geschikte vertrouwenspersoon te vinden. Dit beperkt de mogelijkheid verschillende vertrouwenspersonen aan te stellen en per geval te bezien aan welke vertrouwenspersoon een onderzoek dient te worden toevertrouwd. In veel landen is - noodgedwongen - slechts sprake van één vertrouwenspersoon die de onderzoeken uitvoert (in een beperkt aantal

landen is sprake van meer dan een vertrouwenspersoon, zie onder B.9)..."

Antwoord van de Chef de Poste te Ankara:

"...In het verleden, d.w.z. gedurende de periode waarop Uw onderzoek zich richt, heeft (de betrokken ambassademedewerker; N.o.) veelal gebruik gemaakt van een vaste vertrouwenspersoon die te goeder naam en faam bekend stond hetgeen bevestigd werd door vertegenwoordigers van diverse mensenrechtenorganisaties h.t.s. Diens selectie geschiedde conform de procedure als geschetst door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarenboven wordt incidenteel een beroep gedaan op andere bronnen zoals mensenrechtenorganisaties, mukhtars (die in de dorpen op het platteland van Oost Turkije nog steeds een centrale - vaak sociale - rol vervullen), lokale advocaten, kranten, e.d. Voor wat de keuze van dergelijke bronnen betreft was veel het resultaat van goed overleg van (de bedoelde ambassade-medewerker; N.o.) met zijn vertrouwenspersoon en/of mensenrechten-organisaties..."

Antwoord van de Chef de Poste te Teheran:

"...Vertrouwenspersonen worden eerst geworven nadat zekerheid bestaat omtrent hun betrouwbaarheid en objectiviteit. Zij worden geselecteerd op grond van hun specifieke kennis en/of ervaring op een bepaald terrein. Indien zij werkzaam zijn op juridisch terrein, is het in het algemeen mogelijk bij andere ambassades na te gaan of de betreffende persoon aan de selectiecriteria voldoet. Consultaties van andere vertrouwenspersonen, zoals hooggeplaatste medewerkers van religieuze gemeenschappen, vloeien meestal voort uit jarenlange contacten met medewerkers van de ambassade..."

De Chef de Poste te Belgrado gaf in zijn reactie eerst algemene informatie en beantwoordde de vraag als volgt:

"...Indien de vertrouwenspersoon en de medewerkers van zijn kantoor niet in staat zijn zelf de feiten te controleren aangezien die zich ver van Belgrado hebben afgespeeld, zijn zij aangewezen op hun relaties ter plaatse. Aangezien het in het merendeel der gevallen gaat om feiten die zich in Kosovo hebben afgespeeld, komt dit geregeld voor. Het gaat dan om vertrouwensrelaties van hem en zijn kantoor bij de inschakeling van wie ik niet betrokken ben. Het onderzoek dat zij doen, is van zuiver feitelijke aard.

De politieke ontwikkelingen gedurende de afgelopen jaren in het voormalig Joegoslavië zijn, voor zover ik weet, nauwelijks van invloed geweest op de onderzoeksmogelijkheden of de hardheid van de onderzoeksresultaten. Naar aanleiding van de huidige politieke en mensenrechten situatie in Kosovo, met name gedurende de laatste maanden, lijkt de informatie over de gebeurtenissen in die regio een meer eenzijdig en biased karakter te krijgen. De betrokken partijen

proberen ieder op hun eigen wijze aandacht te vragen voor hun visies op de zich escalerende situatie. Dit zou mogelijkerwijs van invloed kunnen zijn op toekomstige onderzoeksmogelijkheden en/of hardheid van de onderzoeksresultaten.

(...)

Deze ambassade heeft reeds langer dan tien jaar een en dezelfde vertrouwenspersoon op wie voor alle verzoeken om informatie inzake asielaanvragen (evenals soms in andere kwesties) een beroep wordt gedaan. Waarom indertijd de keuze op hem is gevallen en wie op de post toen belast was met de selectie, is mij niet bekend. Wel weet ik dat hij tevens vertrouwenspersoon is van diverse andere Westerse ambassades. Bij mijn aantreden in het najaar van 1995 heb ik wel navraag naar hem gedaan, maar geen ongunstige berichten over hem gekregen. Hij is sympathisant (wellicht ook lid) van een democratische oppositiepartij die zich als enige partij vanaf het aller-eerste begin tegen de oorlog en het Servisch nationalisme heeft gekeerd en nu fel opponent is van het regiem Milosevic. Hij is echter politiek in het geheel niet actief..."

De Chef de Poste te Kinshasa:

"...De lokale vertrouwenspersoon in kwestie is (...) en eigenaar van een h.t.s. gerenommeerd (...)kantoor. Voor dit kantoor werken meerdere personen van Congolese nationaliteit die op basis van nauwkeurige instructies van de vertrouwenspersoon de onderzoeken feitelijk uitvoeren voor zover betrekking hebbend op overheidsinstuties (rechtbanken, offices des procureurs, centrale gevangenis, burgerlijke stand). Veldonderzoeken (bezoeken aan privé-adressen, scholen, ziekenhuizen, etc.) worden uitgevoerd door medewerkers die sinds vele jaren in dienst zijn van het (...)kantoor. Deze personen (...) genieten het volste vertrouwen van de vertrouwenspersoon. De van de lokale vertrouwenspersoon ontvangen rapportages worden opgesteld door (...) van het kantoor..."

A.2.2. Wie op de Post zijn met deze selectie belast?

Reactie van de Minister:

"...Op de post valt de selectie van vertrouwenspersonen onder de verantwoordelijkheid van de Chef de Poste. Hij kan ter plekke het beste beoordelen of een vertrouwenspersoon aan de onder A.2.3 genoemde eisen voldoet. De Chef de Poste rapporteert vervolgens aan BZ over de geïdentificeerde kandidaat en gaat, na instemming van het departement, tot aanstelling over..."

Reactie van de Chef de Poste te Teheran:

"...De vertrouwenspersonen op juridisch terrein zijn door de met asielzaken belaste ambassademedewerker aanbevolen bij de Chef de

Poste. De Chef de Poste heeft vervolgens - na controle van de gegevens - de personen voorgedragen bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken (B.Z.), waarna deze haar goedkeuring heeft gegeven aan het inschakelen van de vertrouwenspersonen. Andere vertrouwenspersonen worden in een enkel geval geraadpleegd. De betrouwbaarheid van de vertegenwoordigers van de kerken staat niet ter discussie. Deze hebben, door hun jarenlange activiteiten en hun contacten met ambassades, aangetoond betrouwbaar te zijn. Andere asielonderzoeken dan documenten-onderzoeken worden nauwelijks verricht. Adrescontroles e.d. vinden niet danwel bij hoge uitzondering plaats. Soms is het mogelijk een bepaalde zaak toch uit te zoeken doordat binnen de kennissenkring van de ambassademedewerkers (...) specifieke informatie voorhanden is..."

Het antwoord van de Chef de Poste te Addis Abeba:

"...Mocht het tot een selectie komen, dan zal dit onder de verantwoordelijkheid van de ambassadeur geschieden. De ambassaderaad, tezamen met de tweede ambassadesecretaris voor politieke zaken en hoofd algemene zaken zullen hem daarbij adviseren..."

Reactie van de Chef de Poste te Kinshasa:

"...De Chef de Poste in overleg met het Ministerie..."

A.2.3. Aan welke vereisten dienen deze vertrouwenspersonen te voldoen?

A.2.4. In hoeverre bestaan er ter zake van de selectie van deze vertrouwenspersonen richtlijnen/selectiecriteria?

De Minister beantwoordde deze vragen als volgt:

"...Selectiecriteria

Vertrouwenspersonen die worden ingeschakeld bij onderzoeken in individuele asielzaken worden niet dan na een zorgvuldige selectie met deze belangrijke taak belast. Zij moeten een goede reputatie hebben, er moeten verifieerbare referenties zijn, hun neutraliteit en betrouwbaarheid moet buiten kijf staan. Voorts is van belang hun opleiding en (politieke en maatschappelijke) achtergrond. Veel vertrouwenspersonen zijn vooral op grond van hun (maatschappelijke) functie geschikt om onderzoek te doen.

Richtlijnen

Op alle posten waar op enig moment werd besloten de onderzoeken uit te besteden aan een vertrouwenspersoon, is per 'aanstelling' overleg gevoerd tussen de betreffende Chef de Poste en het departement in Den Haag. Daarbij werd (en wordt) per aanstelling steeds aangegeven dat de vertrouwenspersonen aan de onder A.2.3 genoemde eisen moeten voldoen. In de praktijk is het meestal zo, dat de post door het departement (bijvoorbeeld naar aanleiding van gebleken moeilijkheden

onderzoek door leden van de Ambassade te laten doen) wordt aangespoord om uit te zien naar een vertrouwenspersoon, die voldoet aan eerdergenoemde eisen.

Recent is het gestelde over vertrouwenspersonen in de Bundel Consulaire Voorschriften aangevuld c.q. aangescherpt (van deze bundel wordt U door de Afdeling Consulair-Maatschappelijke Zaken van de Afdeling Personenverkeer, Migratie en Consulaire Zaken (DPC/CM) jaarlijks een herziene uitgave (CD ROM) toegestuurd) (zie **BIJLAGE**, onder 5.; N.o.). Een kopie van een vertrouwelijke circulaire terzake gaat te Uwer informatie hierbij (...). Ik benadruk dat het daarbij gaat om het schriftelijk vastleggen van in feite reeds bestaand beleid..."

De reactie van de Chef de Poste te Ankara:

"...Ik kan mij geheel vinden in het antwoord van het Ministerie van Buitenlandse Zaken waarbij opgemerkt kan worden dat de Ambassade optimale zekerheid zoekt dat het vertrouwelijke karakter van onderhavige vragen wordt gerespecteerd. Het soort informatie dat in de meeste asielzaken wordt gezocht doet ons vaak belanden bij personen die tamelijk kritisch staan ten opzichte van het Turkse bewind, een omstandigheid waarmee rekening gehouden dient te worden bij de interpretatie van sommige antwoorden..."

Het antwoord van de Chef de Poste te Teheran:

"...Vertrouwenspersonen dienen over specifieke kennis en/of ervaring te beschikken, op grond waarvan hun rapportages betrouwbaar geacht kunnen worden. Hun objectiviteit is gewaarborgd, waarbij overigens een gezonde kritische houding tegenover het Iraanse regime geen belemmering hoeft te vormen.

De vertrouwenspersonen in Iran die de authenticiteit van documenten kunnen beoordelen, zijn eerst geworven nadat na consultatie van collega-ambassades was vastgesteld dat de betrokken persoon betrouwbaar was. Zo kon van beide, huidige (...) vertrouwenspersonen worden vastgesteld dat zij over jarenlange ervaring op het terrein van (...) beschikten en dat zij ook naar tevredenheid werkzaamheden voor andere ambassades hadden verricht.

Er bestaan richtlijnen van B.Z. die zijn neergelegd in de Bundel Consulaire voorschriften (BCV). Aan de richtlijnen van de BCV wordt op de ambassade strikt de hand gehouden..."

De Chef de Poste te Addis Abeba reageerde als volgt:

"...De vertrouwenspersoon dient betrouwbaar en integer te zijn. Hij moet beschikken over verifieerbare referenties en dient zich neutraal op te stellen. Zijn (politieke en/of maatschappelijke) functie en achtergrond dienen verenigbaar te zijn met het uit te voeren onderzoek.

Hij dient ervan doordrongen te zijn dat het onderzoek dat hij uitvoert een asielzaak betreft, en dat het daarom met de hoogst mogelijke omzichtigheid moet geschieden. In ieder geval moet worden vermeden dat de identiteit van de vreemdeling als asielzoeker bij de autoriteiten in zijn land van herkomst bekend raakt. Het verband met "Nederland" moet zo weinig mogelijk blijken. In elk geval mag bij onderzoek bij de autoriteiten niet de naam van de ambassade worden genoemd, noch het verblijf van de vreemdeling in Nederland, noch het feit dat door de vreemdeling asiel is ingediend. Voorts dient de vertrouwenspersoon kennis te hebben van lokaal recht en goed schriftelijk te kunnen formuleren in de Engelse taal. Daarnaast dient hij zich te kunnen bewegen in alle lagen van de bevolking..."

Dossieronderzoek

Uit de op het Ministerie van Buitenlandse Zaken bestudeerde dossiers is gebleken dat door vertrouwenspersonen in verschillende landen in een aantal gevallen voor de feitelijke onderzoekswerkzaamheden in het desbetreffende land gebruik is gemaakt van een 'derde'. Deze inschakeling van een derde bleek uit de rapportages van de vertrouwenspersonen.

De volgende zaken kunnen in dit verband als voorbeeld dienen:

- *De zaak F10 waarin de vertrouwenspersoon in zijn rapportage aan de desbetreffende Chef de Poste het volgende aangaf:*

"...L'adresse rue (...), zone de (...) existe bien à (...).

Un collaborateur du cabinet y a rencontré Monsieur (...), le mari de la mère de l'intéressé...";

- *De zaken F3, F4 en F7 waarin dezelfde vertrouwenspersoon als in de vorige zaak in zijn rapportages aan de betrokken Chef de Poste liet weten dat een, ook in deze gevallen niet met naam genoemde, medewerker van zijn kantoor persoonlijk verschillende registers had geraadpleegd en in het kader van de onderzoeken met verschillende personen had gesproken.*
- *De zaak E6 waarin de vertrouwenspersoon in zijn rapportage aan de Chef de Poste onder meer het volgende berichtte:*

"Our Officer tried to locate this office to no avail. Right from the airport he was told that (...) lane (...) does not exist. He however made spirited efforts to locate it."
- *De zaak E2 waarin uit de rapportage van de vertrouwenspersoon aan de Chef de Poste blijkt dat voor het onderzoek ter plaatse gebruik was gemaakt van een 'investigator' en van een 'officer'.*

In geen van beide rapportages van deze vertrouwenspersoon was nadere

informatie gegeven over de personen die (een deel van) het feitelijke onderzoek ter plaatse hadden verricht.

A.2.5. Welke instructies gelden er voor de werkzaamheden van deze vertrouwenspersonen?

Reactie van de Minister:

"...Voor de vertrouwenspersonen bestaan de volgende instructies. Zij dienen ervan doordrongen te zijn dat het uit te voeren onderzoek een asielzaak betreft en dat het daarom met de hoogst mogelijke omzichtigheid moet geschieden. In ieder geval moet worden vermeden dat de identiteit van de vreemdeling als asielzoeker bij de autoriteiten van zijn land van herkomst bekend raakt. Het verband met 'Nederland' moet zo weinig mogelijk blijken. In elk geval mag bij onderzoek bij de autoriteiten van het land van herkomst van de asielzoeker niet de naam van zijn opdrachtgever (de Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging) worden genoemd, noch het verblijf van de vreemdeling in Nederland, noch het feit dat door de vreemdeling een asielaanvraag is ingediend.

Uit zijn rapportage dienen methoden en technieken van onderzoek voldoende duidelijk te blijken. Ook dient voldoende duidelijk te blijken welke de bronnen zijn die hij heeft geraadpleegd en wat de reden is van hun (specifieke) kennis..."

Het antwoord van de Chef de Poste te Teheran:

"...De vertrouwenspersonen dienen op de hoogte te zijn van de reden van het onderzoek. Zij weten dat het onderzoek Iraanse onderdanen betreft die in Nederland een asielaanvraag hebben ingediend. Zij zijn evenzeer op de hoogte van het feit dat de persoonsgegevens onder geen enkele voorwaarde bekend mogen geraken bij de Iraanse autoriteiten. Teneinde dit te verzekeren worden nooit persoonsgegevens bij de vertrouwenspersonen achtergelaten. Bovendien rapporteren de vertrouwenspersonen mondeling. Uitsluitend de te verifiëren documenten worden overgelegd. Overige stukken blijven ook tijdens het onderzoek bij de ambassademedewerker. Het onderzoek wordt verricht door overlegging van de documenten bij de vertrouwenspersoon, waarna deze zijn oordeel geeft over de authenticiteit. Nadat het onderzoek is afgerond, worden de documenten weer meegenomen naar de ambassade..."

A.2.6. Op welke wijze en door wie wordt gecontroleerd of deze vertrouwenspersonen hun werkzaamheden naar behoren verrichten?

Reactie van de Minister:

"...De gevoelige en vertrouwelijke aard van het individuele asielonderzoek maakt het in veel gevallen niet mogelijk om een 'dubbelcheck' uit te voeren, om na te gaan of het onderzoek naar behoren is

uitgevoerd. In bepaalde landen wordt immers gebruik gemaakt van de diensten van een vertrouwenspersoon, omdat het onderzoek niet door leden van de Nederlandse vertegenwoordigingen kan worden uitgevoerd zonder argwaan te wekken. Omdat er in het algemeen slechts één vertrouwenspersoon is, kan het onderzoek niet door een tweede worden 'overgedaan'. Waar mogelijk worden door Ambassademedewerkers steekproeven uitgevoerd. Van de ingeschakelde vertrouwenspersonen wordt wel altijd gevraagd dat zij hun bronnen aangeven (zie onder A.2.5), zodat in geval van twijfel met die bronnen contact kan worden opgenomen. Complicerende factor daarbij is echter dat degene aan wie in eerste instantie vragen zijn gesteld, in tweede instantie in zijn schulp kan kruipen. Bij een tweede onderzoek dat bijvoorbeeld betrekking heeft op onderzoek van de registers van een rechtbank ligt dit anders; dit kan veelal zonder meer ook een tweede keer worden gecontroleerd.

In landen waar meer dan één vertrouwenspersoon wordt ingeschakeld, kan incidenteel de ene vertrouwenspersoon het onderzoek van de andere 'overdoen', om zo te controleren of het onderzoek naar behoren is uitgevoerd. Hoewel deze methode niet vaak wordt gehanteerd (of liever: kan worden gehanteerd), komt het steekproefsgewijs wel voor dat bepaalde onderzoeken worden 'overgedaan'. Dit is gebeurd in Congo (voormalig Zaïre) en in Iran. In het laatste geval werd, toen een tweede vertrouwenspersoon werd gevonden, een aantal overgelegde documenten (die door de eerste vertrouwenspersoon niet authentiek waren bevonden) ook voorgelegd aan de nieuwe vertrouwenspersoon (daarbij werd uiteraard niet gemeld dat deze al eerder waren onderzocht). De conclusie was in alle gevallen dezelfde. Medewerkers van de Nederlandse vertegenwoordigingen controleren steeds of de rapportage van de vertrouwenspersoon aan de in A.2.5 genoemde eisen voldoet, alvorens de rapportage naar het Ministerie in Den Haag wordt gezonden. Indien bepaalde vragen niet zijn beantwoord, nemen zij contact op met de vertrouwenspersoon en wordt gevraagd wat daarvan de reden is..."

Het antwoord van de Chef de Poste te Ankara:

"...In het verleden beschikte de heer NN over een ruime hoeveelheid kennissen in de kringen van groepen die zich relatief kritisch opstellen ten opzichte van het Turkse gezag op basis waarvan hij ook een goed oordeel kon vellen met betrekking tot de hem aangeleverde gegevens. Indien hij daarover enigerlei twijfel had dan kon hij nadere gegevens inwinnen in diezelfde kringen.

In de toekomst ben ik voornemens om voorzover mogelijk het systeem van incidentele "double checking" toe te passen als ook beschreven door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Voorts zal de samenwerking met de EU-partners (en Zwitserland) geïntensiveerd worden, waarbij ook dit punt in het overleg betrokken zal worden..."

De reactie van de Chef de Poste te Teheran:

"...De ambassade beschikt over twee vertrouwenspersonen (...). Steekproefsgewijs worden de bevindingen van beiden gecontroleerd (crosschecks). Dit is in enige tientallen gevallen gebeurd. Slechts in één, meer recent, geval kwamen de vertrouwenspersonen tot een afwijkend oordeel, waarbij zij aangetekend dat de ene vertrouwenspersoon op basis van een kopie heeft geoordeeld, terwijl de andere persoon in een latere fase het originele exemplaar onder ogen kreeg. In het laatste geval bestond twijfel over het document, maar deze twijfel was niet genoeg om een zeker oordeel te kunnen geven. Gelet hierop werd alsnog het voordeel van de twijfel gegeven.

Daarnaast is door de Nederlandse ambassade een samenwerkingsverband opgericht met andere ambassades die de individuele asielzaken onderzoeken. Deze documenten-werkgroep komt regelmatig (minimaal eenmaal per vier weken) bijeen om ervaringen uit te wisselen. De werkgroep heeft een boekwerk samengesteld van authentieke documenten, zoals dagvaardingen, arrestatiebevelen, vonnissen, confiscatiebrieven, ontslagbewijzen, doopaktes etc. De leden van de werkgroep hebben checklijsten opgesteld om bevindingen van vertrouwenspersonen ook zelf op consistentie te bekijken. In uitzonderingsgevallen worden documenten van een bepaalde ambassade voorgelegd aan (een) vertrouwensperso(n)en van een andere ambassade..."

De Chef de Poste te Addis Abeba reageerde als volgt:

"...Na ontvangst van zijn rapportage wordt deze met hem doorgesproken. Hierbij wordt met hem besproken hoe hij aan de gegevens is gekomen. De uitkomst van zijn onderzoek wordt zo mogelijk geverifieerd met de dossiers van de Post. Dit geldt voornamelijk in geval van rapportage inzake politieke of andere gebeurtenissen, functies van personen en of instellingen. De controle vanuit de ambassade voor onderzoeken die worden uitgevoerd in de gevaarlijke grensgebieden met de omringende landen zijn niet tot moeilijk uitvoerbaar. Daarnaast is regulier contact met andere vertegenwoordigers h.t.l. en komt o.m. deze aangelegenheid aan de orde..."

Antwoord van de Chef de Poste te Kinshasa:

"...Onder directe verantwoordelijkheid van de Chef de Poste worden alle onderzoeksrapporten (van de vertrouwenspersoon; N.o.) door de Eerste Ambassadesecretaris belast met asielzaken kritisch doorgelezen en zo nodig, voorzien van commentaar, aan de vertrouwenspersoon geretourneerd..."

A.2.7. Komt het voor dat wordt besloten om niet langer gebruik te maken van de diensten van bepaalde vertrouwenspersonen? Zo ja, om welke redenen? Hebt u enige indicatie van het aantal keren dat dit, per jaar, gebeurt?

De Minister reageerde als volgt op deze vraag:

"...Het komt voor - zij het beperkt - dat niet langer van de diensten van een vertrouwenspersoon gebruik wordt gemaakt. Tot dusverre is dit acht keer het geval geweest (dat wil zeggen in de periode van ca. 1986, toen dit Ministerie steeds vaker werd verzocht om individuele ambtsberichten, tot heden).

In één geval (een Afrikaans land) was de reden daarin gelegen, dat de vertrouwenspersoon na verkiezingen deel ging uit maken van de (overigens democratisch gekozen) regering aldaar. Met een vertrouwenspersoon in hetzelfde land werd de samenwerking opgezegd toen - na een bezoek ter plaatse door ambtenaren van het Ministerie - bleek dat deze niet langer als voldoende objectief kon worden beschouwd. In twee andere Afrikaanse landen werd besloten niet langer gebruik te maken van de diensten van de vertrouwenspersonen omdat hun rapportage te lang op zich liet wachten en veelal niet voldoende resultaat opleverde. In één van die landen gaf een vertrouwenspersoon aan in verband met zijn persoonlijke veiligheid niet langer dergelijke onderzoeken te willen uitvoeren. In een Oost-Europees land is de samenwerking - die overigens goed was - opgezegd omdat het type onderzoek dat daar speelt gemakkelijker via een andere vertrouwenspersoon kan worden uitgevoerd. In een Aziatisch land werd de samenwerking door de vertrouwenspersoon opgezegd, daar hij en zijn gezin te maken kregen met ernstige bedreigingen van derden. Van inschakeling van een vertrouwenspersoon in een voormalige Sovjetrepubliek wordt per 1 juli a.s. afgezien, omdat hij te onduidelijk en onvolledig rapporteert.

In een aantal landen kon, ondanks pogingen daartoe, geen geschikte vertrouwenspersoon worden gevonden. Dit was het geval in een land in zuidelijk Afrika (de hoger opgeleiden hadden het land veelal verlaten; degene die werd geïdentificeerd als mogelijke vertrouwenspersoon beschikte niet over de nodige referenties en vroeg dermate hoge bedragen dat van samenwerking werd afgezien). In enkele Noord-Afrikaanse landen is inschakeling van vertrouwenspersonen een onmogelijkheid. De invloed van veiligheidsdiensten is in die landen zo groot dat elke burger van die landen, die ook maar iets te maken krijgt met (Westerse) ambassades, deze contacten aan die diensten moet melden. Daarbij komt dat ook de naam van de asielzoeker in kwestie zeker zou moeten worden opgegeven. Op grond van die redenen is daar afgezien van het inschakelen van vertrouwenspersonen en kan onderzoek in individuele asielzaken van vreemdelingen uit die landen praktisch niet plaatsvinden..."

De Chef de Poste te Ankara reageerde hierop als volgt:

"...De permanente relatie met de vertrouwenspersoon waarvan de heer NN gebruik maakte wordt één dezer dagen beëindigd. Wel zal betrouwbare aangeboden worden om te blijven werken als één van de personen waarop incidenteel een beroep gedaan wordt. De belangrijkste reden

is wel dat betrokkene exorbitante financiële eisen ging stellen..."

Het antwoord van de Chef de Poste te Teheran:

"...Nee, in Teheran bestond tot op heden geen reden om verder af te zien van de diensten van een vertrouwenspersoon. Wel wordt op dit moment slechts bij hoge uitzondering gebruik gemaakt van de diensten van bepaalde vertrouwenspersonen uit (...)groeperingen. Deze groeperingen worden momenteel geconfronteerd met oplopende druk zijdens de Iraanse autoriteiten..."

De reactie van de Chef de Poste te Addis Abeba:

"...Dit is nog niet voorgekomen..."

De Chef de Poste te Kinshasa deelde in dit verband het volgende mee:

"...HMA Kinshasa is tot op heden zeer tevreden over de kwaliteit van de geleverde diensten..."

A.2.8. Op welke wijze vindt, indien voor het onderzoek in het desbetreffende land géén gebruik wordt gemaakt van lokale vertrouwenspersonen, het onderzoek plaats?

Antwoord van de Minister:

"...In het geval geen lokale vertrouwenspersonen beschikbaar zijn, wordt, voor zover mogelijk, het onderzoek verricht door leden van Hr Ms Ambassade. Het moge duidelijk zijn dat dit zijn beperkingen kent (het is voor leden van Ambassades dikwijls niet mogelijk navraag te doen zonder argwaan te wekken)..."

De Chef de Poste te Addis Abeba antwoordde:

"...Voor asielonderzoeken vindt het onderzoek altijd via de vertrouwenspersoon plaats. Dit is noodzakelijk omdat bij b.v. adresverificatie, het als medewerker van de ambassade in casu als buitenlander niet doenlijk is om zich te mengen onder de plaatselijke bevolking, met als doel onderzoek te verrichten. Daarnaast is er een taalbarrière..."

A.2.9. Welke personen worden, in het in de vorige vraag bedoelde geval, belast met het onderzoek?

Reactie van de Minister:

"...In het algemeen worden met evenbedoeld onderzoek beleidsmedewerkers (Ambassadesecretarissen) belast. In sommige gevallen (vooral daar waar sprake is van een kleine post) worden, waar het onderzoek het toelaat, ook kanseliers of consulaire ambtenaren ingezet..."

Het antwoord van de Chef de Poste te Ankara:

"...Een deel van de vereiste informatie kan verkregen worden uit openbare bronnen. Ter illustratie zij verwezen naar de recente discussie over dienstplicht in Turkije in verband met de problemen van jonge Koerden. Ter zake werd informatie ingewonnen bij o.m. het Ministerie van Defensie en de Turkish Human Rights Organisation. Het onderzoek werd grotendeels uitgevoerd door een ambassade medewerker. Voorts kunnen (...) medewerk(st)ers vaak al telefonisch een aanzienlijke hoeveelheid materiaal verzamelen. Aldus moge blijken dat geen vastomlijnd antwoord mogelijk is: ieder verzoek om informatie moet op zijn merites worden beoordeeld voor wat betreft de wijze van behandeling..."

Het antwoord van de Chef de Poste te Addis Abeba:

"...Mocht dit het geval zijn, dan zal dit geschieden door de ambassade raad en/of ambassade secretaris politieke zaken en/of hoofd algemene zaken..."

A.2.10. Zijn er landen waar in het geheel geen onderzoek mogelijk is? Zo ja, op welke wijze komen individuele ambtsberichten over asielzoekers uit deze landen dan tot stand?

De Minister beantwoordde deze vraag als volgt:

"...In landen waar geen Nederlandse vertegenwoordiging is gevestigd, is in principe geen onderzoek mogelijk. Bij wijze van uitzondering wordt een enkele keer bijvoorbeeld via een bevriende Westerse ambassade, die wel in die landen vertegenwoordigd is, om inlichtingen gevraagd, of vindt onderzoek via de Nederlandse vertegenwoordiging in het buurland plaats. Er komen dan ook in het algemeen geen individuele ambtsberichten van asielzoekers uit die landen tot stand..."

A.2.11. Is de personele bezetting op de Posten naar omvang en deskundigheid in het algemeen toereikend te achten om verzoeken om individuele ambtsberichten tijdig en naar behoren te beantwoorden?

Reactie van de Minister:

"...De personele bezetting op de posten is naar omvang en deskundigheid in het algemeen toereikend om verzoeken om onderzoek in individuele asielzaken tijdig en naar behoren te beantwoorden. Natuurlijk is er van tijd tot tijd sprake van knelpunten (een hoog aantal verzoeken om onderzoek, langere verlofperiodes van degene die belast is met het onderzoek, andere (spoedeisende) werkzaamheden van een Ambassade, etcetera). Daar waar sprake is van een explosieve toename van het aantal verzoeken om onderzoek, worden oplossingen gezocht in het verschuiven van taken, in tijdelijke uitbreiding of in (tijdelijke) ondersteuning vanuit het departement. Indien zich

structurele problemen voordoen waardoor verzoeken om onderzoek niet tijdig of niet naar behoren worden behandeld, wordt de betreffende Chef de Poste hierop door het departement aangesproken. Ook door de dienst Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering, die regelmatig de buitenlandse posten inspecteert, wordt dit aspect beoordeeld..."

De Chef de Poste te Teheran antwoordde als volgt:

"...Op de ambassade is één medewerker full time belast met het asielwerk. Het knelpunt ligt vooral bij de beperkte toegankelijkheid van de vertrouwenspersonen. Deze dienen omzichtig te worden benaderd en hebben slechts beperkt tijd beschikbaar. Bovendien vergen sommige onderzoeken relatief veel tijd. Er kan derhalve maar een beperkt aantal zaken per maand worden afgedaan..."

De Chef de Poste te Ankara deelde in dit verband mee dat hij zich kon vinden in het antwoord van de Minister van Buitenlandse Zaken.

De Chef de Poste te Addis Abeba beantwoordde deze vraag bevestigend.

Het antwoord van de Chef de Poste te Belgrado:

"...De ambassade functioneert terzake vaak als intermediair, aangezien in de meerderheid van de gevallen het een onderzoek naar authenticiteit van documenten betreft. De van het departement ontvangen verzoeken worden, indien nodig, in het Engels vertaald en doorgestuurd naar de vertrouwenspersoon en zijn antwoorden worden zonder kommentaar teruggestuurd naar het departement. Bij doorlezing van de antwoorden krijg ik niet het gevoel dat dit nodig is. In sommige gevallen worden aanvullende vragen gesteld.

De personele bezetting van de ambassade laat niet toe om zijn antwoorden in het geval het niet om een authenticiteitsonderzoek van documenten gaat, aan een diepgaand onderzoek te onderwerpen. De antwoorden maken een betrouwbare indruk en in voorkomende gevallen wordt over bepaalde situaties nog navraag (o.a. internationale en lokale non-gouvernementele organisaties) gedaan..."

De Chef de Poste te Kinshasa deelde in dit verband het volgende mee:

"...De personele bezetting van de Ambassade is naar omvang en deskundigheid zeker toereikend om verzoeken om onderzoek in individuele asielzaken tijdig en naar behoren te behandelen. Dit is mede te danken aan de productiviteit en hoge kwaliteit van de diensten van de betrokken vertrouwenspersoon..."

A.2.12. In hoeverre vindt samenwerking plaats met ambassades van andere landen?

De Minister reageerde op deze vraag als volgt:

"...Op het gebied van migratie (asiel, visumverlening) vindt in beginsel op elke post regelmatig overleg plaats met andere Westerse Ambassades, waaronder in elk geval met de ambassades van landen die deel uitmaken van de Europese Unie en 'Schengen'. Incidenteel worden ook andere Ambassades ingeschakeld op grond van de daar aanwezige expertise..."

De Chef de Poste te Ankara:

"...In het verleden vond weinig overleg plaats met andere Westerse Ambassades op het niveau van asielmedewerkers. Dat overleg zal in de toekomst worden geïntensiveerd (...). Dat zal niet in EU- of Schengen-kader geschieden aangezien lang niet al die respectievelijke partners met asielproblemen te kampen hebben en de aard van het werk zich niet direct leent voor dergelijke brede fora. Overigens vond/vindt wel steeds EU- en Schengen-overleg plaats, respectievelijk op het niveau van de CdP's (en ook van de Plv CdP's) en van de hoofden van de visum-afdelingen, maar individuele asielgevallen werden/worden daar nimmer besproken..."

De Chef de Poste te Teheran:

"...Verder merk ik nog op dat alle Westerse ambassades zijn vertegenwoordigd in de Visa Minded Group (VMG). Dit is een samenwerkingsverband op het terrein van asiel en illegale immigratie. De groep schrijft regelmatig algemene rapporten voor de hoofdsteden. Binnen de groep zijn enkele werkgroepen opgericht, waaronder de onder A.2.6 gememoreerde documenten-werkgroep. De VMG wordt voorgezeten door de asielmedewerker van deze ambassade..."

De Chef de Poste te Addis Abeba:

"...Er zijn vele overlegvormen betreffende good governance, mensenrechten en politiek. Hierbij wordt niet over individuele asielzaken gesproken..."

Het antwoord van de Chef de Poste te Belgrado:

"...Voor individuele gevallen vindt geen samenwerking met ambassades van andere landen plaats. Binnen de EU of Schengen-verband vindt een zeer algemene uitwisseling van gegevens plaats (aantallen, politiek inzake terugkeer uitgeprocedeerde asielzoekers)..."

De Chef de Poste te Kinshasa:

"...Op het terrein van onderzoek in individuele asielzaken wordt momenteel niet met andere ambassades samengewerkt. Op ad hoc-basis vindt niettemin overleg plaats tussen ambassademedewerkers belast met asielzaken, b.v. over uitzettingsproblematiek..."

A.2b. Informatie van een aantal betrokken ambtenaren en van twee vertrouwenspersonen

A.2b.1. Het plaatsvervangend hoofd van de Afdeling Asiel- en Migratiezaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken:

"...De selectie van de vertrouwenspersonen in de landen van herkomst gebeurt door de ambassade aldaar. De ambassadeur is hiervoor verantwoordelijk. De ambassadeur brengt over de selectie van de vertrouwenspersoon rapportage uit aan het departement. Op het departement wordt de rapportage getoetst aan de eisen van betrouwbaarheid en zorgvuldigheid. Voordat de ambassadeur tot aanstelling van de vertrouwenspersoon overgaat, vraagt hij hiervoor machtiging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

In het algemeen zijn wij tevreden over het functioneren van de vertrouwenspersonen. We bewaken voortdurend de kwaliteit van de vertrouwenspersonen. Enkele jaren geleden hebben we in een Afrikaans land een andere vertrouwenspersoon ingeschakeld, omdat we niet langer tevreden waren over de fungerende vertrouwenspersoon. Op het ogenblik wordt de positie van de vertrouwenspersonen in Turkije opnieuw bezien. De ambassade-medewerker die de contacten onderhoudt met de vertrouwenspersonen is teruggekomen naar Nederland; dit hebben de vertrouwenspersonen aangegrepen om een hogere vergoeding te vragen.

Er wordt door vertrouwenspersonen gebruik gemaakt van derden voor het verzamelen van informatie. Dit is onvermijdelijk. Het gaat in alle gevallen om medewerkers van de vertrouwenspersonen. Deze mensen worden niet door de ambassade gescreend. De vertrouwenspersoon staat garant voor de door hem ingeschakelde derden. Vooral in Afrikaanse landen worden derden ingeschakeld door de vertrouwenspersonen. Wanneer je bijvoorbeeld adresonderzoek moet doen in de sloppenwijken, moet dit gebeuren door mensen die daar niet opvallen.

De vertrouwenspersoon is de zwakke schakel in het proces van de toestandkoming van een ambtsbericht. Er is sprake van een steeds verder gaande delegatie aan personen die niet aan Nederlandse wet- en regelgeving onderworpen zijn. Hun werkzaamheden kunnen niet door de asielzoeker worden gecontroleerd. Dit alles leidt tot een gebrek aan transparantie dat niet past in onze opvattingen over het democratische proces. Dit is helaas onvermijdelijk, aangezien de noodzaak van bescherming van de identiteit van de vertrouwenspersoon nu eenmaal voorop moet staan, evenals de door hem gebruikte methoden en technieken..."

A.2b.2. Een beleidsmedewerker van de Afdeling Asiel- en Migratiezaken:

"...De selectie van vertrouwenspersonen is de verantwoordelijkheid van de betrokken Chef de Poste. Via de rapportages die wij ontvangen, hebben wij zicht op de kwaliteit van het werk van deze vertrouwenspersonen. Het selecteren van vertrouwenspersonen gebeurt via netwerken, bijvoorbeeld na een aanbeveling van een andere ambassade. Van een mogelijke kandidaat worden de referenties en de politieke achtergrond nagegaan. De kandidaat moet ook willen. Per land verschilt het op welke wijze de vertrouwenspersonen, door de desbetreffende Post, worden geïnstrueerd. In het algemeen is mijn indruk dat de vertrouwenspersonen hun werk goed doen. Vaak hebben zij hun opleiding ook in het Westen genoten. Eventuele rechterlijke uitspraken in zaken waarin zij hebben gerapporteerd, worden met hen doorgenomen. Langs die weg komen zij ook te weten hoe de Nederlandse rechter hun werkzaamheden beoordeelt.

In sommige landen is het onontkoombaar dat de vertrouwenspersoon zijn medewerkers inschakelt voor het feitelijke onderzoek. Zo is bijvoorbeeld de vertrouwenspersoon in een bepaald Afrikaans land een blanke man; het zou veel te veel opvallen wanneer hij zelf al het feitenonderzoek zou verrichten. De vertrouwenspersoon is er verantwoordelijk voor dat het onderzoek goed verloopt, en dus ook voor de betrouwbaarheid en onpartijdigheid van de medewerkers die hij inschakelt. De referenties van deze medewerkers worden door de Post niet nagegaan.

De zwakte van de inschakeling van een vertrouwenspersoon zit hem in het ontbreken van goede controle-mogelijkheden. We zouden liever per Post met drie of vier vertrouwenspersonen werken, maar dat is in de praktijk onmogelijk. Uiteindelijk is het toch een kwestie van vertrouwen.

De Post probeert de vertrouwenspersoon te sturen bij het opstellen van zijn rapportage. De mogelijkheden daartoe zijn soms beperkt, en met name het cultuurverschil moet niet worden onderschat. Het is vaak moeilijk om onze Nederlandse normen en eisen in de desbetreffende landen ingang te doen vinden.

Overigens zijn er grote verschillen per land op het punt van de mogelijkheden om informatie te verzamelen. In sommige landen kan de vertrouwenspersoon zo een rechtbank binnenlopen om de registers door te nemen, in andere landen is dat ondenkbaar. Dit heeft ook consequenties voor de rapportage..."

A.2b.3. De Chef de Poste te Lagos:

"...Tot op heden bestond mijn betrokkenheid bij asielzaken uit het onderhouden van de contacten met vertrouwenspersonen en het houden van toezicht op het werk van anderen in dit verband. Voorheen heb ik alleen in Sri Lanka met een vertrouwenspersoon gewerkt. In Egypte en Suriname hadden de Nederlandse ambassades geen vertrouwenspersonen. In Sri Lanka was er al een vertrouwenspersoon voordat ik er werd benoemd, hetzelfde geldt voor Nigeria. Ik ben nog niet betrokken geweest bij de werving en de selectie van een vertrouwenspersoon. De vertrouwenspersoon in Nigeria heb ik tot op heden maar éénmaal ontmoet.

Ik weet niet veel over de criteria die worden gehanteerd bij het aanstellen van een vertrouwenspersoon. Ik denk dat het vooral belangrijk is dat een vertrouwenspersoon betrouwbaar en deskundig is. Hier in Nigeria moet de vertrouwenspersoon bereid zijn om reizen te maken en hard te werken. Nigeria is een groot land, dit maakt het werk van de vertrouwenspersoon moeilijk. Ik neem aan dat men bij het zoeken naar een vertrouwenspersoon afgaat op aanbevelingen die men krijgt. Ik krijg de indruk dat de vertrouwenspersoon in Nigeria zijn werk wel goed doet. Ik heb nog niet veel van zijn werk gezien, maar wat ik er van heb gezien ziet er redelijk uit.

In Sri Lanka waren mijn ervaringen met de vertrouwenspersoon goed. Het kan natuurlijk wel eens beter. In Sri Lanka was de vertrouwenspersoon een Tamil. Je was er niet altijd zeker van of hij wel 100% objectief was. Dit gegeven leidde ertoe dat we extra opletten.

Bij de werving en selectie van vertrouwenspersonen voor de legalisaties en verificaties gelden dezelfde criteria als in asielzaken. In asielzaken hebben we mensen nodig die veel begrip hebben van de politieke situatie, ze moeten geïnteresseerd zijn in politiek. Ze moeten weten wat er op dit vlak in het land speelt. Voorts moeten ze begrijpen wat we precies willen weten.

Ik weet niet of de Nigeriaanse vertrouwenspersoon andere mensen inschakelt om de door ons gevraagde informatie te verzamelen..."

A.2b.4. Ambassademedewerker A1 van de Nederlandse ambassade te Lagos:

"...In de periode dat ik in Zaïre moest invallen, heb ik ook met asielzaken te maken gehad. Er was daar een vertrouwenspersoon, een (...), die alles en iedereen kende. Wanneer hij een dossier zag, wist hij onmiddellijk wat er vervalst was. We zaten met twee tot drie man op de ambassade en hadden niet de middelen om zelf alles te onderzoeken. De vertrouwenspersoon had een groot Zaïrees netwerk. In Kinshasa deed hij nog wel zelf onderzoek, maar zodra iets tien kilometer buiten Kinshasa was liet hij het onderzoek door anderen doen. De rapportage zag er altijd goed uit.

Toen ik in Nigeria kwam, was de huidige vertrouwenspersoon al in functie. Eerst was er een aantal personen dat asielzaken deed, de één na de ander viel echter af. De huidige vertrouwenspersoon bleef over omdat hij de enige was die betrouwbare informatie bleef leveren. De anderen waren te traag en te onvolledig. Dit heb ik overigens van horen zeggen. Ik geloof dat hij begin 1996 is begonnen.

Voordat de vertrouwenspersoon wordt ingeschakeld wordt er navraag gedaan onder andere bij andere ambassades. Er is voor dit soort werk maar een beperkt aantal betrouwbare personen. Op beperkte schaal gebruiken de diverse ambassades dezelfde vertrouwenspersonen. Ik geloof niet dat deze personen onderling contact hebben over de zaken die ze voor de ambassades doen.

De vertrouwenspersoon heeft een staf van jonge medewerkers. Hij doet veel zelf, maar geeft ook wel eens werk uit handen. We laten het aan de vertrouwenspersoon over om te bepalen of zijn medewerkers betrouwbaar zijn. We hebben nog nooit klachten gehad. Als het mogelijk is, trekt de betrokken ambassademedewerker ook zaken na via zijn contacten bij de mensenrechtenorganisaties en de NGO's. Het is echter niet mogelijk om alles dubbel te controleren..."

A.2b.5. Ambassademedewerker A2 van de ambassade te Lagos:

"...Zelf ben ik niet betrokken geweest bij de selectie van onze vertrouwenspersoon. Hij werkte al voor de Nederlandse ambassade toen ik hier kwam werken. Ik geloof dat hij inmiddels al ongeveer vijf jaar voor ons werkt. Ik heb er geen zicht op hoe hij destijds is aangetrokken.

De vertrouwenspersoon doet het onderzoek meestal zelf. Soms schakelt hij ook medewerkers in voor onderzoek. Wie dat zijn, weet ik niet. Het politieke werk doet onze vertrouwenspersoon altijd zelf..."

A.2b.6. De vertrouwenspersoon die werkt voor de Nederlandse ambassade te Lagos:

"...About five years ago, I got in contact with the embassy of The Netherlands. I have a bussiness-contact, who is a relative of an employee of the Dutch embassy. She asked me whether I would be interested to work for the Dutch embassy and I said yes. After that, I was invited to come to the embassy, and I had a long conversation with one of the employees of the embassy. After some time, they told me I could work for them, so it happened. I did not speak with the Dutch ambassador himself. Later on, the Dutch embassy recommended me to (...), for whom I also work. I also did some work for the (...) embassy.

I can not say how many asylum-cases I have investigated for the Dutch embassy during the last five years, but I estimate these investigations take about 25% to 50% of my time.

I can not do all the investigations myself, so I sometimes ask people from my office to help me. We all work in the same way, we are all very careful. Sometimes we travel together, for instance when we have several cases to be investigated in a place like Benin-City..."

A.2b.7. De betrokken medewerker van de ambassade te Teheran:

"...De documenten worden beoordeeld door de vertrouwenspersonen. Dit zijn deskundigen wier objectiviteit en integriteit boven elke twijfel zijn verheven. De veiligheidsscreening van deze personen wordt door de ambassade verzorgd..."

A.3. De totstandkoming van individuele ambtsberichten: de eerste fase

A.3a. Beantwoording door de Minister en door enkele Chefs de Poste van de gestelde vragen, alsmede gegevens uit de onderzochte dossiers

De vragen A.3.1. tot en met A.3.12. hebben betrekking op de eerste fase van de totstandkoming van individuele ambtsberichten.

Ook deze vragen zijn alle beantwoord door de Minister van Buitenlandse Zaken.

A.3.1. Bestaan er richtlijnen voor de wijze waarop onderzoek in het kader van individuele ambtsberichten moet worden verricht?

Antwoord van de Minister:

"...Voor de richtlijnen voor de wijze waarop onderzoek in het kader van individuele ambtsberichten moet worden verricht (zowel voor vertrouwenspersonen als voor Ambassades), verwijs ik U naar het gestelde onder A.2.3, A.2.4 en A.2.5..."

Antwoord van de Chef de Poste te Belgrado:

"...De vertrouwenspersoon werkt voor zover mogelijk conform de door het Ministerie van Buitenlandse Zaken gestelde richtlijnen vastgelegd in de Bundel Consulaire Voorschriften..."

A.3.2. Is in de richtlijnen geregeld dat bij bepaalde personen of instanties geen onderzoek mag worden verricht? Zo ja, om welke personen of instanties gaat het daarbij, en op welke wijze behoort in die gevallen onderzoek te worden gedaan?

De Minister beantwoordde deze vraag als volgt:

"...Nee. Er wordt in de richtlijnen aangegeven dat bij het onderzoek de identiteit van de vreemdeling als asielzoeker niet bij de autoriteiten bekend mag raken. In specifieke gevallen (bijvoorbeeld als het gaat om posten die weinig onderzoeken in asielzaken verichten) wordt in het begeleidend schrijven per geval benadrukt dat het betreffende onderzoek discreet moet geschieden, en wel zonder dat de identiteit van betrokkene als asielzoeker bekend raakt bij de autoriteiten. Het hangt voorts van de zaak zelf af of bij bepaalde personen of instanties beter geen onderzoek kan worden ingesteld; zo dit in voorkomende gevallen al niet vanuit het departement wordt aangegeven, zal dit ofwel door de Chef de Poste of door de vertrouwenspersoon worden aangegeven..."

De Chef de Poste te Teheran:

"...In het algemeen geldt dat de persoonsgegevens van de asielzoeker onder geen enkele omstandigheid bekend mogen worden bij de Iraanse autoriteiten. Bij ieder onderzoek wordt derhalve bekeken of de te volgen werkwijze het risico met zich kan brengen dat deze gegevens bekend geraken. Indien dit het geval is wordt geen onderzoek uitgevoerd. Dit geldt op dit moment bijvoorbeeld voor adrescontroles, aangezien momenteel sprake is van verhoogde aandacht van de zijde van de Iraanse autoriteiten..."

Het antwoord van de Chef de Poste te Belgrado:

"...De vertrouwenspersoon is zeer bewust van de gevoeligheid van de te onderzoeken zaken en gaat dan ook zeer voorzichtig te werk. Aangezien het hier een erkend (...)bureau betreft heeft hij voor tal van zaken toegang tot allerlei instanties en hierbij zorgt hij ervoor dat de reden van navraag omtrent de identiteit van een persoon niet bij de instanties bekend zal raken..."

Dossieronderzoek

- *In de zaak E1 is in een memorandum van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan de betrokken Chef de Poste onder meer het volgende gesteld:*

"2. Betrokkene stelt dat hij van (...) tot (...) 1995 gevangen heeft gezeten in "The State Police Headquarters" te (...) (eerst verklaarde hij gevangen te hebben gezeten in "zone 2" van de [...] politie te [...]). Zijn deze gevangenschappen U bekend en zo ja, kan worden nagegaan of betrokkene daar in genoemde periode gedetineerd is geweest?"

NB: indien U (of de vertrouwenspersoon) dit onderzoek niet verantwoord vindt, bestaat daarvoor uiteraard alle begrip. In dat geval verzoek ik U mij dit te berichten."

Nadat de vertrouwenspersoon ter plaatse een onderzoek had ingesteld, liet de betrokken ambassade ter zake het volgende weten aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken:

"...2. Vertrouwenspersoon heeft een bezoek gebracht aan respectievelijk de '(...) Police Command' en de 'investigative unit' daarvan. Daar deze laatste uit ten minste tien afdelingen (en diensgevolge ten minste tien 'Investigative Police Officers' - I.P.O.) bestaat, is de naam van betreffende I.P.O. noodzakelijk om antwoord op uw vraag 2 te kunnen geven. Vertrouwenspersoon betwijfelt of verder onderzoek noodzakelijk is, gezien antwoord op vraag 1..."

In het ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken van 23 april 1996 is vervolgens het volgende gesteld:

"...2. Onderzoek naar betrokkenes beweerdelijke detentie in het politiebureau te (...), was op grond van de beschikbare gegevens niet mogelijk. Overigens is het, gezien het onder 1. gestelde, niet waarschijnlijk dat betrokkene in verband met het door hem gestelde aldaar gedetineerd is geweest..."

A.3.3. Op welke wijze wordt degene die in het desbetreffende land een onderzoek heeft ingesteld (hetzij een ambassademedewerker, hetzij een vertrouwenspersoon) geacht over zijn bevindingen te rapporteren?

Reactie van de Minister:

"...Door ambassademedewerkers wordt altijd schriftelijk gerapporteerd.
Dit is ook het geval bij de meeste vertrouwenspersonen. Er zijn echter (vier) landen waar de vertrouwenspersonen hebben aangegeven in verband met hun veiligheid niets aan het papier te willen toevertrouwen. In die gevallen rapporteren zij mondeling aan een ambassademedewerker, die hun bevindingen op schrift stelt en aan het Ministerie in Den Haag doorgeleidt..."

De Chef de Poste te Teheran:

"...Vertrouwenspersonen rapporteren mondeling. Rapportages aan B.Z. worden altijd schriftelijk verzonden..."

De Chef de Poste te Addis Abeba:

"...De vertrouwenspersoon krijgt bij het verzoek tot onderzoek, een vragenlijst waarover door hem schriftelijk gerapporteerd wordt. Na ontvangst van deze rapportage wordt deze met de vertrouwenspersoon doorgesproken. Tevens wordt bezien of de rapportage voldoet aan de onder A.2.3 gestelde richtlijnen. De Ambassade rapporteert via vertrouwelijke memoranda of codeberichten aan het Ministerie..."

Het antwoord van de Chef de Poste te Belgrado:

"...De vertrouwenspersoon rapporteert over zijn bevindingen, zo mogelijk met aanvullend commentaar, schriftelijk aan de ambassade..."

De Chef de Poste te Kinshasa:

"...De vertrouwenspersoon rapporteert schriftelijk over elk onderzoek. De rapportage van de vertrouwenspersoon is gericht aan de Chef de Poste..."

Dossieronderzoek

Uit het dossieronderzoek van de Nationale ombudsman is in dit verband het volgende gebleken.

Voor het onderzoek in de landen van herkomst van de betrokken asielzoekers (Zaire, Ethiopië, Nigeria, Iran, Turkije en de FRJ) werd in de meeste gevallen een vertrouwenspersoon ingeschakeld. De rapportages van de vertrouwenspersonen die hun onderzoek verrichtten in de drie Afrikaanse landen, bevonden zich in de meeste gevallen in de desbetreffende dossiers. In enkele gevallen (zaken van asielzoekers uit Nigeria) was de tekst van het rapport van de vertrouwenspersoon letterlijk opgenomen in een memorandum van de Chef de Poste, en bevond dit rapport zich niet in het desbetreffende dossier.

In de dossiers die betrekking hebben op asielzoekers uit Iran, Turkije en de FRJ, bevonden zich geen rapporten van vertrouwenspersonen. In de berichtgeving vanuit de Post in Zagreb (FRJ) was in de desbetreffende memoranda - waarin antwoorden werden gegeven op de door het Ministerie geformuleerde vragen - steeds aangegeven dat de beantwoording van de gestelde vragen "volledig op basis van de bevindingen van de vertrouwenspersoon" had plaatsgevonden. De naam van deze vertrouwenspersoon werd daarbij niet genoemd.

In de berichten vanuit de Post te Ankara (Turkije) was telkens aangegeven dat de zaak was besproken met een - niet bij naam genoemde - vertrouwenspersoon.

Uit de desbetreffende reacties van de zijde van de Post in Teheran (Iran) werd niet altijd duidelijk of een vertrouwenspersoon was ingeschakeld. Uit zeven memoranda van de zijde van deze Post aan het Ministerie viel op te maken dat een vertrouwenspersoon was ingeschakeld (zonder dat zijn naam werd genoemd), maar in twee andere gevallen (de zaken C2 en C5) bleek op geen enkele wijze of dit het geval was.

A.3.4. Aan wie vindt deze rapportage plaats?

Antwoord van de Minister:

"...De rapportage door vertrouwenspersonen is gericht aan de ambassade (aan de Chef de Poste of aan de (beleids)medewerker die, daartoe gemandateerd door de Chef de Poste, de opdracht tot het onderzoek heeft gegeven). Deze rapportage wordt dan, na een controle door de behandelend medewerker, doorgeleid aan het departement in Den Haag. Door ambassademedewerkers wordt rechtstreeks (onder verantwoordelijkheid van de Chef de Poste) aan Den Haag gerapporteerd..."

De Chef de Poste te Teheran:

"...Vertrouwenspersonen rapporteren direct aan de asielmedewerker van de ambassade. De mondelinge rapportage wordt door de asielmedewerker verwerkt tot een schriftelijke rapportage die naar B.Z. wordt gestuurd..."

De reactie van de Chef de Poste te Addis Abeba:

"...Rapportage van de vertrouwenspersoon vindt plaats aan de ambassade..."

Het antwoord van de Chef de Poste te Belgrado:

"...De vertrouwenspersoon rapporteert uitluitend aan de ambassade..."

A.3.5. In hoeverre worden de bevindingen van het onderzoek gecontroleerd?

A.3.6. Welke richtlijnen gelden er op het punt van de wijze van rapporteren en op het punt van de controle van de onderzoeksbevindingen?

Antwoord van de Minister:

"...Door de beleidsmedewerker op de post wordt gecontroleerd of de gestelde vragen volledig zijn beantwoord en - indien dat niet het geval is, wat daarvan de oorzaak is. Tevens wordt gecontroleerd of voldoende blijkt hoe het onderzoek is uitgevoerd (methoden en technieken moeten voldoende blijken) en met wie is gesproken (bronnen moeten zoveel mogelijk met naam en/of functie en de reden van hun specifieke kennis worden genoemd) (zie voor terzake geldende [vertrouwelijke; N.o.] richtlijnen bijlage (...)). Op het Ministerie worden dezelfde zaken gecontroleerd (zie voor richtlijnen bijlage 4.[de eerdergenoemde "Vuistregels" van 27 mei 1997; zie ACHTERGROND, onder 7.; N.o.]). In geval van onduidelijkheden of onvolledigheden wordt contact opgenomen met de post..."

De Chef de Post te Ankara:

"...A.3.5

Ik onderscheid drie vormen van controle. De eerste is een controle op factuele gegevens. (De eerderbedoelde ambassademedewerker) verrichtte dergelijke controles incidenteel; in de toekomst zal zulks op andere wijze geschieden als uiteengezet onder vraag A.2.6. De tweede vorm betreft de kwaliteit van de vertrouwenspersonen en informanten. Hierover wordt allengs meer overleg gevoerd met geïnteresseerde Westerse Ambassades, UNHCR, NGO's en mensenrechtenorganisaties. Tenslotte kan een aantal antwoorden ook nog eens gespiegeld worden aan de algemene situatie in Turkije: soms hebben informanten en beleidsmedewerkers de neiging om een geval "in splendid isolation" te benaderen. Die laatste controle komt voor mijn rekening c.q. die van mijn naaste medewerker.

A.3.6

De belangrijkste richtlijn voor rapportage op deze Ambassade is het zo goed mogelijk, maar ook kort en krachtig, antwoord geven op de door het Departement gestelde vragen..."

De reactie van de Chef de Poste te Teheran:

"...Uit de rapportage dient te blijken wie het onderzoek heeft uitgevoerd. Indien onder de verantwoordelijkheid van de vertrouwenspersoon een onderzoek door een derde is uitgevoerd, wordt de naam van deze derde in principe niet in de rapportage vermeld. Deze derde weet namelijk niet voor wie de informatie is bestemd en wat het doel van de informatie is. De naam van deze derde is bij de asielmedewerker wel bekend, maar deze wordt niet vrijgegeven. Soms wordt een vertrouwenspersoon geconsulteerd die op vertrouwelijkheid staat. In dat geval blijft ook de naam van de rechtstreeks geconsulteerde vertrouwenspersoon buiten de rapportage. Discretie en vertrouwelijkheid ter garantie van de veiligheid van de vertrouwenspersonen staan voorop..."

De Chef de Poste te Addis Abeba:

"...De beantwoording wordt naast de oorspronkelijke vragen gelegd en op volledigheid van beantwoording gecontroleerd. Er wordt op bronvermelding gelet en of er nog aanvullende informatie van de post aan kan worden toegevoegd..."

Het antwoord van de Chef de Poste te Belgrado:

"...Zijn (van de vertrouwenspersoon; N.o.) bevindingen worden indien het authenticiteitsonderzoeken betreft niet door de ambassade gecontroleerd..."

De Chef de Poste te Kinshasa:

"...De eerste ambassadesecretaris belast met asielzaken leest alle rapporten zorgvuldig en pleegt overleg met vertrouwenspersoon in geval van onvolledigheid en/of onzorgvuldigheid..."

Dossieronderzoek

Met betrekking tot dit aspect kunnen de volgende zaken dienen ter illustratie van de praktijk.

- *De zaak E5 betreft een alleenstaande minderjarige asielzoeker. De betrokken afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken stuurde de betrokken Chef de Poste op 11 juni 1996 een memorandum met een aantal specifieke vragen met betrekking tot opvangmogelijkheden voor betrokkene in zijn land van herkomst, met betrekking tot zijn leeftijd en met betrekking tot zijn asielrelaas. De door de desbetreffende Post ingeschakelde vertrouwenspersoon rapporteerde bij brief van 22 juli 1996 als volgt aan de Chef de Poste:*

"...1a (...) street does not exist.

1b The street does not exist and therefore no people living at such an adress.

1c&d The report is negative

2a&b (...) street does not exist.

3a&b (betrokkenes vader; N.o.) is not known at (een bepaalde politieke orgnisatie; N.o.).

4a&b The applicant is not known at (een andere politieke organisatie; N.o.).

5. These two Schools do not exist..."

Als aanvullend commentaar merkte de vertrouwenspersoon op dat een door de betrokkene overgelegde brief van zijn advocaat volgens hem een vervalsing was.

Bij memorandum van 24 juli 1996 gaf de betrokken Post aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken antwoord op de gestelde vragen. Deze antwoorden waren een vertaling van de antwoorden van de vertrouwenspersoon.

Bij memorandum van 12 augustus 1996 richtte de betrokken afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zich opnieuw tot de Chef de Poste. In dit memorandum was het volgende gesteld:

"...In verband met een mogelijke inzage van het dossier betreffende deze kwestie door een rechtbank ontvang ik graag nog uw antwoorden op de volgende vragen.

1. Kan de vertrouwenspersoon aangeven hoe werd nagegaan/vastgesteld dat betrokkene noch zijn vader bekend zijn bij (bedoelde politieke organisaties; N.o.)? Met wie bij deze organisatie is er gesproken?
2. Kan de vertrouwenspersoon aangeven op welke wijze werd vastgesteld dat de scholen en straten niet bestaan (door persoonlijke waarneming)?
3. Kan de vertrouwenspersoon aangeven hoe werd vastgesteld dat de advocaat (...) niet bestaat en geen praktijk zou voeren in (...)?..."

Op basis van een nadere rapportage van de vertrouwenspersoon berichtte de Post bij memorandum van 22 augustus 1996 als volgt aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken:

"...Vertrouwenspersoon bezocht kantoor van (bedoelde politieke organisaties; N.o.) te (...). Aldaar werd gesproken met (...), broer

van (...) Secretaris Generaal (...).

2. Door persoonlijke waarneming van de vertrouwenspersoon werd vastgesteld dat de scholen en straten niet bestaan.
3. De heer (eerderbedoelde broer van de secretaris-generaal van de bedoelde politieke organisatie; N.o.) meldde vertrouwenspersoon dat (...) een klein dorp is waar zeker geen (...) postbusnummers bestaan. Op briefpapier van de advocaat staat dus een onmogelijk postbusnummer..."

- De zaak A3. Naar aanleiding van een verzoek om een ambtsbericht formuleerde de betrokken afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 23 januari 1996 een viertal specifieke vragen. Deze werden bij memorandum van 23 januari 1996 voorgelegd aan de betrokken Chef de Poste. De eerste vraag luidde als volgt:

"...1. Kunt U nagaan of betrokkene bekend is om zijn activiteiten binnen de DEP en/of Koerdisch instituut te Istanboel? Zo ja, inzake welke activiteiten en/of functies was hij bekend/actief..."

In een memorandum van 4 maart 1996 aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken werd deze vraag als volgt beantwoord:

"...1. Het is niet bekend of betrokkene activiteiten voor DEP ontplooid heeft. Hij heeft in ieder geval geen activiteiten (bekleedde zeker geen functie) voor het Koerdische instituut te Istanbul verricht..."

In het desbetreffende ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Staatssecretaris van Justitie van 7 mei 1996 is vervolgens ter zake het volgende gesteld:

"...Dezerzijds kon niet worden vastgesteld of betrokkene activiteiten heeft ontplooid voor de DEP. Wel heeft het onderzoek uitgewezen dat betrokkene geen functie heeft bekleed voor het Koerdische instituut te Istanbul..."

- De zaak B10 betreft een minderjarige asielzoeker. In verband met de opvangmogelijkheden voor betrokkene werden aan de betrokken Post terzake enkele concrete vragen voorgelegd. De vertrouwenspersoon berichtte de Chef de Poste daarop als volgt:

"...1.a. The adress Keftegna (...), Kebele (...), house no. (...) doesn't exist in (naam plaats; N.o.) at all because there is no such Keftegna as (...) and such Kebele as (...).
 Due to this reason, all the remaining questions wouldn't be answered..."

De Post stuurde het rapport van de vertrouwenspersoon op 6 maart 1997 door naar het Ministerie, met de mededeling dat er geen aanvullend

commentaar op dat rapport was.

- In de zaak C8 werd door de Staatssecretaris van Justitie gevraagd om een onderzoek naar de authenticiteit van onder meer een ontslagbrief van een ziekenhuis in Teheran.

In een memorandum van de Post te Teheran aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 11 december 1996 is ter zake het volgende opgemerkt:

"...De asielmotieven van betrokkene hebben uitsluitend te maken met zijn activiteiten in het (...) -ziekenhuis, alwaar hij werkzaam zou zijn geweest. Via bronnen in het (...) -ziekenhuis is informatie verkregen over de zaak van betrokkene. De door de betrokkene in kopie overgelegde ontslagbrief d.d. 17 januari 1995 is daarbij op authenticiteit onderzocht.

Uit dit onderzoek is gebleken dat het ziekenhuis nimmer genoemde brief heeft afgegeven. De brief is blijkens de bron binnen het ziekenhuis opgesteld op een wijze die niet gebruikelijk is met de door dit ziekenhuis gehanteerde schrijfwijze en lay-out.

Gegeven het feit dat van enigwelk ontslag nimmer sprake is geweest en de zaak van betrokkene bij dit ziekenhuis evenmin bekend is, kan aan de verklaringen van betrokkene geen enkele waarde worden gehecht..."

In een vervolg-memorandum van de Post te Teheran van 17 maart 1997 is het volgende gesteld:

"...Moge ik u overigens nogmaals wijzen dat het belangrijkste stuk - de ontslagbrief van het ziekenhuis - een vals stuk is. De brief is via relaties in het betreffende ziekenhuis geverifieerd, waarbij is vastgesteld dat de brief nimmer is geschreven..."

In het desbetreffende ambtsbericht van 25 maart 1997 aan de Staatssecretaris van Justitie is ter zake het volgende gesteld:

"...Met betrekking tot de door betrokkene in kopie overgelegde brief d.d. 17 januari 1995 van het (...) ziekenhuis te Teheran dient het volgende. Uit onderzoek is gebleken dat dit ziekenhuis genoemde brief nimmer heeft afgegeven..."

A.3.7. Moet de onderzoeksmethodiek daarbij worden vermeld? Moeten de informanten daarbij worden vermeld?

Antwoord van de Minister:

"...Zoveel mogelijk dienen de methoden en technieken die bij het onderzoek zijn gehanteerd, te worden vermeld. Ook de bronnen waarmee werd gesproken dienen zoveel mogelijk met naam (en in ieder geval functie) te worden aangegeven. Ook de redenen van hun specifieke kennis moet voldoende blijken..."

De Chef de Poste te Ankara:

"...Terwijl het Departement begrijpelijkerwijs verzoekt om zoveel mogelijk gegevens met betrekking tot het vergaren van de feiten bestaat dezerzijds een zekere huiver om alles aan papier toe te vertrouwen. Niet alles is immers openbaar in Turkije. In de meeste gevallen is er geen bezwaar om onderzoekmethododes te vermelden..."

De Chef de Poste te Teheran:

"...De onderzoeksmethodiek wordt altijd vermeld in de rapportages. Onder A.3.6 gaf ik aan dat bepaalde informanten niet bij naam kunnen worden genoemd in de rapportages. Als gezegd, de namen van derde-informanten (geworven via de vertrouwenspersoon) blijven in beginsel buiten de rapportages maar zijn wel altijd bekend bij de asielmedewerker. In sommige gevallen blijft ook de naam van een rechtstreeks door de asielmedewerker geconsulteerde vertrouwenspersoon buiten de rapportages..."

De Chef de Poste te Addis Abeba:

"...Het verdient steeds de aanbeveling te vermelden op welke wijze en van wie de gegevens zijn verkregen..."

Dossieronderzoek

Met betrekking tot dit aspect kunnen onder andere de volgende zaken worden aangehaald.

- *De zaak E4. Naar aanleiding van het verzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan de betrokken Post van 17 juni 1996, liet de Post een onderzoek instellen door een vertrouwenspersoon. Deze rapporteerde op 25 juli 1996 aan de Post. In deze rapportage was onder meer het volgende gesteld:*

"At your request our (naam vertrouwenspersoon; N.o.) visited the (...) Prisons on Thursday (...) 1996. They do not and we emphasize do not have a female section. Female inmates are kept at the women's section of (...) Prisons."

De Post vermeldde op basis van deze rapportage in een memorandum aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken d.d. 31 juli 1996 het volgende:

"...Naam van betrokkene kan niet voorkomen in de detentieregisters van de (...) gevangenis: de gevangenis heeft geen vrouwenafdeling. Desalniettemin is dzz. aan vertrouwenspersoon verzocht om de gevangenis te bezoeken. Aan hem werd medegedeeld dat betrokkene nooit in (...) gevangen heeft kunnen zitten. Alle vrouwen worden naar de vrouwenafdeling van de (...) gevangenis te (...) gebracht..."

- *De zaak B3. Met betrekking tot deze zaak stelde de betrokken*

afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 21 december 1995 een memorandum op voor de betrokken Chef de Poste, waarin onder meer de volgende vragen voorkwamen:

"...3a. Kunt U bij (een bepaalde politieke organisatie; N.o.) nagaan of betrokkene sinds november 1991 lid is van hun politieke organisatie? Betrokkene verspreidde pamfletten voor oproepen voor (...) -bijeenkomsten en is bij 8 demonstraties (de laatste was begin december 1992) voorspreker geweest. Kan dit door (bedoelde organisatie; N.o.) bevestigd worden?
 (...)

c. Kan tevens gevraagd worden of (...) een lokale leider (van bedoelde politieke organisatie; N.o.) is?

4a. Bestaat te (...) het adres Keftegna (...), Kebele (...), huisnummer (...)?..."

De betrokken vertrouwenspersoon beantwoordde deze vragen blijkens een door hem opgestelde, ongedateerde, rapportage als volgt:

"...3. The (bedoelde politieke organisatie; N.o.) had informed me that the applicant has never been its member at all.
 (...)

The (bedoelde organisatie; N.o.) has also informed me that (...) is not its member.

4. The adress keftegna (...), kebele (...), house no. (...) doesn't exist because there is no kebele (...) in keftegna (...)."...

Op 28 juni 1996 stuurde de betrokken Post het rapport van de vertrouwenspersoon door naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken, met de mededeling dat de Post geen aanvullend commentaar had.

De Minister van Buitenlandse Zaken bracht vervolgens op 10 juli 1996 een ambtsbericht uit aan de Staatssecretaris van Justitie, waarin overeenkomstig de informatie van de vertrouwenspersoon werd bericht.

- De zaak E9 betreft een minderjarige asielzoeker. In een memorandum van de betrokken afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan de betrokken Chef de Poste van 14 oktober 1996 zijn onder meer de volgende vragen gesteld:

"...4. Is betrokkene sinds 10 januari 1994 lid van (een bepaalde politieke organisatie; N.o.)?"

5. Kan (de bedoelde organisatie; N.o.) de door betrokkene geschetste gebeurtenissen bevestigen?..."

De betrokken Chef de Poste stuurde op 9 december 1996 een memorandum naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken, met daarin de antwoorden van de vertrouwenspersoon op de gestelde vragen.

Deze antwoorden luiden als volgt:

"...4. she is not known in (bedoelde politieke organisatie; N.o.).

5. the gentleman we spoke to (mr [naam vertegenwoordiger van bedoelde organisatie; N.o.]) denied all knowledge of the subject and the events that were supposed to have taken place..."

In het desbetreffende ambtsbericht van 17 december 1996 aan de Staatssecretaris van Justitie was vervolgens het volgende gesteld:

"...Betrokkene is niet bekend bij (bedoelde politieke organisatie; N.o.). De gebeurtenissen in het dorp (...) zijn niet bekend bij de (bedoelde organisatie; N.o.)..."

Voorts kan in dit verband worden verwezen naar de voorbeelden die zijn genoemd onder de weergave van de antwoorden van de Minister van Buitenlandse Zaken op vragen A.3.5. en A.3.6.

A.3.8. Op welke wijze worden op de buitenlandse Post vervolgens de bevindingen geïnterpreteerd/geformuleerd?

Reactie van de Minister:

"...Indien de vertrouwenspersoon op schrift rapporteert, wordt deze rapportage in zijn geheel naar het Ministerie in Den Haag gestuurd, voorzien van een begeleidend memorandum met eventuele opmerkingen of eventueel commentaar. In geval van mondelinge overdracht wordt dit door de betrokken Ambassade medewerker op schrift gesteld en naar Den Haag gestuurd. De bevindingen van de vertrouwenspersoon worden daarbij zo getrouw mogelijk weergegeven..."

De Chef de Poste te Teheran:

"...De mondelinge bevindingen van de vertrouwenspersoon worden omgezet in een schriftelijk memorandum. Bij de documentenonderzoeken wordt nadrukkelijk gevraagd naar het oordeel van de vertrouwenspersoon: authentiek, vals of twijfel. Dit oordeel wordt met redenen omkleed..."

Het antwoord van de Chef de Poste te Belgrado:

"...De brief van de vertrouwenspersoon wordt naar het departement doorgestuurd. Aangezien het merendeel van de onderzoeken de authenticiteit van documenten betreft wordt geen commentaar geleverd. In voorkomende gevallen kan mede verwezen worden naar de algemene rapportage van de ambassade aan het departement..."

De Chef de Poste te Kinshasa:

"...De rapporten van de vertrouwenspersoon worden in hun geheel naar het Ministerie gestuurd, waar nodig voorzien van commentaar of opmerkingen..."

Dossieronderzoek

- In de zaak E2 berichtte de betrokken Post in aanvulling op de beantwoording op de concrete onderzoeksvragen onder meer als volgt aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken:

"Met name twee aspecten geven naar mening van deze ambassade reden te twifelen aan de juistheid van de door betrokkene verstrekte informatie. Allereerst is de naam (...), alsmede die van diens familie, bij opgegeven huisadres onbekend. Doorslaggevend lijkt echter het gegeven dat de door betrokkene geclaimde functie - MOSOP Nationale Coördinator - een dusdanig politiek profiel zou opleveren dat de naam (...) grote bekendheid h.t.l. zou dienen te genieten. Indien eerdergenoemde functie binnen MOSOP bestaat, is het meest waarschijnlijk dat deze werd uitgeoefend door wijlen Ken-Saro Wiwa (de oprichter en voormalig voorzitter van de MOSOP, die in november 1995 door de Nigeriaanse autoriteiten werd opgehangen; N.o.)."

In acht van de negen bestudeerde dossiers van asielzoekers uit Iran betrof het ingestelde onderzoek (mede) de authenticiteit van een of meer documenten.

- In de zaak C3 zijn twee dagvaardingen onderzocht. Beide zijn blijkens het desbetreffende memorandum van de Post te Teheran als niet authentiek aangemerkt. Ten aanzien van de eerste dagvaarding is in het memorandum aangegeven dat daarop een vals stempel voorkomt, en dat het stuk qua inhoud op twee punten niet klopt. Ten aanzien van de tweede dagvaarding is aangegeven dat ook daarop een vals stempel voorkomt, en dat een formulier van een civiele in plaats van een revolutionaire rechtbank is gebruikt.
- In de zaak C4 zijn vier documenten op authenticiteit onderzocht. Ten aanzien van het eerste document is in het desbetreffende memorandum van de Post te Teheran aangegeven dat het vermoedelijk authentiek is, terwijl twee andere documenten als authentiek worden aangemerkt. Het vierde document wordt "mogelijk niet authentiek" genoemd. Als reden voor twijfel wordt aangegeven dat het document door twee verschillende personen is ingevuld, dat het document zeer moeilijk is te lezen, dat het is afgegeven tijdens betrokkenes detentie, en dat het afkomstig van de Public Court in plaats van de Revolutionary Court
- In de zaak C5 ontbreekt een memorandum van de Post in het dossier, maar is ten aanzien van het desbetreffende aangifteformulier in het ambtsbericht van 4 november 1996 opgemerkt dat het gaat om een formulier dat in Iran uitsluitend wordt gebruikt in privaatrechtelijke geschillen ten einde een aanklacht te formuleren.
- In de zaak C6 is door de Staatssecretaris verzocht om een onderzoek naar de authenticiteit van drie documenten. In het desbetreffende memorandum van de Post te Teheran wordt slechts ingegaan op de authenticiteit van twee van die documenten. Ten aanzien van één document, een oproep, is aangegeven dat de lay-out incorrect is, dat het logo vals is, dat het stempel vals is en dat de inhoud, qua wijze van formuleren "onzin" is. Het tweede document, een brief van

een faculteit, bevat volgens de Post te Teheran een verkeerde naamgeving en een vals briefhoofd.

- *In de zaak C7 is het onderzochte document, een oproep, blijkens het memorandum van de Post door de vertrouwenspersoon niet aangemerkt als een authentiek document, omdat het dossiernummer dat er op staat niet bestaat, omdat de lay-out van het document vals is, en omdat op het document een aantekening staat die niet kan kloppen.*
- *In de zaak C8 is ten aanzien van de drie onderzochte documenten in het memorandum van de Post aangegeven dat de authenticiteit niet kan worden vastgesteld, onder meer vanwege de onleesbaarheid van enkele stempels. Ten aanzien van een ander document in deze zaak, een ontslagbrief van een ziekenhuis, is aangegeven dat het om een vals stuk gaat aangezien via relaties in het betreffende ziekenhuis is gebleken dat die brief nimmer is geschreven.*
- *In de zaak C9 zijn blijkens het desbetreffende memorandum van de Post de twee onderzochte dagvaardingen als niet-authentiek aangemerkt omdat beide een niet-correcte aanduiding bevatten. Ten aanzien van de tweede dagvaarding is voorts aangegeven om welke twee redenen het stuk inhoudelijk niet klopt.*
- *In de zaak C10 is de authenticiteit van een dagvaarding onderzocht. Blijkens het memorandum van de Post bevat dit stuk een vals logo, een vals stempel alsmede een niet-bestaand dossiernummer.*

Geen van de negen onderzochte dossiers bevat een specimen van authentieke documenten, stempels, logo's etcetera.

Uit de desbetreffende memoranda van de Post aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken kon niet steeds worden opgemaakt of een vertrouwenspersoon was ingeschakeld (zie onder A.3.3.).

A.3.9. In hoeverre en door wie wordt bij de onderzoeksbevindingen een toelichting gegeven ten aanzien van de betrouwbaarheid, de volledigheid en de betekenis (bijvoorbeeld een relativering) van die bevindingen?

De Minister beantwoordde deze vraag als volgt:

"...Indien de onderzoeksbevindingen van de vertrouwenspersoon daartoe aanleiding geven, wordt door de (controlerende) Ambassade-medewerker of zijn Chef de Poste een toelichting gegeven. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen als de vertrouwenspersoon aangeeft dat hij een bepaalde zaak niet kon uitzoeken en ter Ambassade bijvoorbeeld wel informatie daaromtrent voorhanden is. Ten departemente wordt die informatie dan gewogen..."

De Chef de Poste te Teheran:

"...Indien gewenst, geeft de asielmedewerker een toelichting bij de gegevens. Hij kan dit doen op grond van zijn eigen kennis en/of ervaringen..."

De Chef de Poste te Addis Abeba:

"...Mocht er aanvullend commentaar zijn, dan wordt dit gegeven door of namens de Chef de Poste..."

De Chef de Poste te Kinshasa:

"...Het komt voor dat de vertrouwenspersoon in zijn rapportage uiteenzet waarom een bepaalde zaak niet conclusief kon worden onderzocht, maar dat een aantal aanwijzingen bepaalde vermoedens wel degelijk ondersteunen. Door de Ambassade wordt in dergelijke gevallen eventueel een toelichting bijgevoegd ten einde weging op het Ministerie te vergemakkelijken.

(...)

De politieke ontwikkelingen h.t.l. zijn slechts indirect van invloed geweest op de mogelijkheden van onderzoek ter plaatse. Vooral de plunderingen van 1991, maar ook de evenementen rond de recente machtsovername, hebben echter nogal wat schade toegebracht aan archieven en registers in de stad. Verificatie van bepaalde persoonsgegevens is hierdoor af en toe onmogelijk gebleken. In voorkomende gevallen wordt dit in de schriftelijke rapportage van de lokale vertrouwenspersoon toegelicht..."

A.3.10. Bestaan er op het in de vorige vraag bedoelde punt richtlijnen?

Antwoord van de Minister:

"...Bij elk onderzoek in individuele asielzaken wordt de betreffende Ambassade om eventueel (aanvullend) commentaar gevraagd, waarbij er steeds op wordt gewezen dat dit zakelijk van aard en toon moet zijn (zie ook het gestelde in de aangescherpte richtlijnen (...)) en in de BCV [de Bundel Consulaire Voorschriften; N.o.]). Indien daartoe geen aanleiding bestaat, kan van aanvullend commentaar worden afgezien (als bijvoorbeeld de rapportage van de vertrouwenspersoon voldoende conclusief is)..."

De tekst van de door de Minister bedoelde aanwijzingen uit de Bundel Consulaire Voorschriften en van de aangescherpte richtlijnen is opgenomen in de ACHTERGROND, onder 5 en onder 6.

De Chef de Poste te Teheran antwoordde:

"...Ja, zie de BCV. Soms kan de asielmedewerker vanuit zijn achtergrond een toelichting geven en wijzen op bepaalde facetten van het asielverhaal. Feiten en meningen dienen echter te worden gescheiden. De aanbevelingen van het stafbureau van de vreemdelingenkamer (zie ACHTERGROND, onder 10; N.o.) zijn op dit punt in acht genomen..."

A.3.11. Welke functionaris is op de Post in het algemeen feitelijk verantwoordelijk voor het ambtsbericht zoals het wordt ingezonden naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken?

Reactie van de Minister:

"...De verantwoordelijkheid voor het individuele ambtsbericht ligt volledig bij het departement in Den Haag, en niet op de post. Het ambtsbericht wordt ook niet door de post geschreven, maar op het departement in Den Haag. Voor zover wordt bedoeld op het onderzoek in het algemeen: hiervoor is de Chef de Poste verantwoordelijk. Hij dient erop toe te zien (of mandateert deze verantwoordelijkheid) dat het onderzoek naar behoren geschiedt, zowel de behandeling door zijn medewerkers, als het onderzoek en de behandeling ervan door de vertrouwenspersoon..."

De Chef de Poste te Teheran:

"...De verantwoordelijkheid voor de rapportage aan B.Z. ligt bij de CdP. In Teheran is de verantwoordelijkheid voor de individuele asielrapportages feitelijk gemandateerd aan de asielmedewerker. De CdP alsook de plv. CdP kijken wel mee "over de schouder" van de asielmedewerker. De verantwoordelijkheid voor het uit te brengen ambtsbericht, dat is gebaseerd op de rapportage van de post, ligt geheel bij B.Z..."

De Chef de Poste te Addis Abeba:

"...Het aanbiedingsmemorandum, tezamen met de bevindingen, wordt onder de verantwoordelijkheid van de Chef de Poste verzonden naar DPC/AM..."

Het antwoord van de Chef de Poste te Belgrado:

"...De functionaris belast met asielzaken op de ambassade is een Tweede Ambassade-secretaris belast met Politieke, Pers en Culturele Zaken..."

A.3.12. Verricht deze functionaris een controle op de dimensies van kwaliteit die zijn genoemd in de openingsbrief (voorzover van toepassing)?

Antwoord van de Minister:

"...De betreffende functionaris controleert of het onderzoek volledig en genoeg specifiek is (en hanteert daarbij het memorandum met onderzoeksvragen, zoals dat door het departement naar de post is gezonden). Hij dient ook na te gaan of de rapportage innerlijk consistent is, of de verschafte informatie betrouwbaar en actueel is en of de bronnen betrouwbaar en kwalitatief hoogstaand zijn..."

De Chef de Poste te Teheran:

"...Ja, bepalend is of volledige beantwoording van de vragen - voor zover mogelijk - heeft plaatsgevonden. De geraadpleegde bron, de werkwijze en de conclusies dienen duidelijk te zijn. De informatie dient gebaseerd te zijn op actuele en betrouwbare gegevens..."

De Chef de Poste te Belgrado:

"...De functionaris controleert het antwoord van de vertrouwenspersoon wel op volledigheid en innerlijke consistentie en stelt hem waar nodig nadere vragen..."

A.3b. Informatie van een aantal betrokken ambtenaren en van twee vertrouwenspersonen

A.3b.1. Het plaatsvervangend hoofd van de Afdeling Asiel- en Migratiezaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken:

"...De ambassadeur zorgt ervoor dat de vertrouwenspersoon op de hoogte is van de eisen die aan zijn rapportage worden gesteld. In het merendeel van de gevallen voldoet de rapportage aan de gestelde eisen, met name waar het de volledigheid betreft. Wanneer er een rapportage wordt ontvangen, die niet aan de gestelde eisen voldoet, wordt de rapportage teruggezonden naar de Post met aanvullende vragen. De kwaliteit van de rapportage verschilt van land tot land. De kwaliteit wordt onder meer beïnvloed door de cultuur van het land van herkomst. In de meeste gevallen zijn de vertrouwenspersonen onderdanen van het land van herkomst en werken zij op de wijze die in de administratie van dat land gebruikelijk is. Je moet proberen om bij de vertrouwenspersoon ingang te vinden voor de eisen die wij in het kader van de Nederlandse procedure stellen aan deze verzoeken om informatie.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken doet alleen in uitzonderlijke gevallen onderzoek in landen waar aan de betrouwbaarheid van de in te winnen informatie wordt getwijfeld. De Post wordt geacht alert te zijn op de veiligheidsrisico's die het onderzoek met zich meebrengt en op de onafhankelijkheid van de betrokken vertrouwenspersoon. De Post rapporteert hierover aan het departement.

Ik weet niet hoe een Chef de Poste inhoud geeft aan zijn verantwoordelijkheid wanneer een vertrouwenspersoon mondeling aan de Post rapporteert. Dit vertrouwen ik de ambassadeur toe..."

A.3b.2. Een beleidsmedewerker van de Afdeling Asiel- en Migratiezaken:

"...De meeste vertrouwenspersonen rapporteren schriftelijk aan de Chef de Poste. In sommige landen, zoals Syrië, Sudan en Iran, rapporteren zij echter, om veiligheidsredenen, mondeling aan de Post. In die gevallen wordt door de betrokken medewerker op de Post een verslag opgesteld op basis van de mondelinge informatie van de vertrouwenspersoon.

Als wij de rapportage niet voldoende vinden, vragen wij de desbetreffende Post om een toelichting. In het verleden is bijvoorbeeld Ethiopië een probleem geweest. De rapportage van de vertrouwenspersoon was vaak nogal mager en slecht gemotiveerd.

De directe aanleiding om in mei 1997 aangescherpte richtlijnen aan de Posten te versturen was gelegen in het onderhavige onderzoek van de Nationale ombudsman. Ook kritiek vanuit de advocatuur en vanuit de rechterlijke macht hebben daarbij een rol gespeeld. Ik heb de indruk dat de rapportages sindsdien beter worden gemotiveerd dan voorheen.

Per Post houdt zich meestal één medewerker bezig met de ambtsberichten, zowel de algemene als de individuele. Volgens mij is de controle door de Post van de rapportage van de vertrouwenspersonen in het algemeen voldoende..."

A.3b.3. De Chef de Poste te Lagos:

"...De vertrouwenspersoon legt zijn bevindingen schriftelijk vast. Dit gaat naar de betrokken ambassademedewerker. Deze maakt een rapport dat naar Den Haag wordt gezonden. Ik zie de rapportage van de ambassademedewerker voordat deze naar Den Haag wordt gezonden. Ik kijk het verhaal door en kijk of het mij redelijk voorkomt, daarna parafeer ik het. Dit gebeurde niet onder mijn voorganger. Ik heb tot op heden acht tot tien zaken gezien.

Mijn indruk van de zaken die ik tot nu toe heb gezien is niet zo slecht, ook wanneer ik de zaken vergelijk met wat ik op de andere Posten heb gezien.

De betrokken ambassademedewerker heeft contact met mensenrechtenorganisaties. Hij kan telefonisch contact opnemen met deze organisaties en bepaalde zaken rechtstreeks natrekken. De informatie die hij op deze manier verzamelt komt naast de informatie van de vertrouwenspersoon.

De kwaliteit van het werk is zowel afhankelijk van de vertrouwenspersoon als van de inzet van de persoon die zich er op de ambassade mee bezig houdt. Hij moet er zin in hebben en geïnteresseerd zijn in het werk. Voorts moet hij over voldoende intelligentie beschikken. Mijn medewerker is goed gemotiveerd. Hij stelt regelmatig extra vragen.

De op dit werk betrekking hebbende richtlijnen heb ik niet zo goed in mijn hoofd.

Ik vind dat we zo veel mogelijk relevante informatie moeten geven. We kunnen echter geen inhoudelijk oordeel geven over het asielverzoek.

In Nigeria zijn er praktische problemen. Het is een groot land en dat maakt onderzoek moeilijk. Sommige zaken zijn evident, maar er zijn ook moeilijke vragen waarop een zwart/wit antwoord niet mogelijk is. Er is een grijs gebied. Mijn indruk is dat de autoriteiten niet moeilijk zijn met het verstrekken van informatie, ook niet vanuit de gevangenis. De Nigerianen zijn open en direct. De mensen die informatie inwinnen lopen geen persoonlijk risico. In Sri Lanka ging dat ook gemakkelijk. De registers hoeven niet altijd compleet te zijn. Gevangenschap is in het algemeen wel te achterhalen. Geboortedata zijn moeilijker te achterhalen. Geen van de Nigeriaanse archieven is geweldig goed.

Ik geloof niet dat het nodig is om dubbelchecks uit te voeren. De informatie die we krijgen is wel goed. Ik moet daarbij nog opmerken dat 70% van de zaken die we krijgen heel ongeloofwaardig is. Het is dan wel veel gevraagd om alles dubbel te controleren..."

A.3b.4. Ambassademedewerker A1 van de Nederlandse ambassade te Lagos:

"...Onlangs is de Inspecteur van de Buitenlandse Dienst op de ambassade geweest. Besloten is dat asielzaken prioriteit krijgen. De zaken moeten op een hoger niveau worden afgehandeld, het is de bedoeling dat ik het Hoofd word van de asielafdeling. De ambassademedewerker, die het werk nu doet, heeft contacten met de NGO's en mensenrechtenorganisaties, hij zal het werk blijven doen.

Wanneer de zaken binnenkomen, gaan deze gelijk naar de betrokken ambassademedewerker. Ik kijk er dan ook even naar om te zien wat er speelt. De betrokken medewerker doet het onderzoek. We bespreken vooraf het verhaal om te zien met welke addiotionele vragen we de vertrouwenspersoon op pad kunnen sturen.

De vraagstelling uit Den Haag is maar één element van het geheel. Je bekijkt de hele zaak en gaat niet alleen af op de vragen die Den Haag stelt. Met onze kennis van de achtergronden vullen we de vragen aan. In de meeste gevallen krijgen we goede vragen aangeleverd. Wij bepalen wat er aan de vertrouwenspersoon wordt gevraagd, de vragen uit Den Haag gebruiken we daarbij als richtsnoer. Soms zijn er vragen bij die we zelf kunnen beantwoorden, toch leggen we alle vragen voor aan de vertrouwenspersoon.

Wanneer de vertrouwenspersoon aan het werk wordt gezet, krijgt hij in principe een maand de tijd om de vragen te beantwoorden. Vrijwel altijd houdt hij zich aan de gestelde termijn, soms komt hij zelfs eerder terug. We hebben uit Den Haag nog nooit het verzoek gehad om sneller te werken. De koerier komt op vrijdag. In de daarop volgende

week bekijken we de zaken en geven we de vragen door aan de vertrouwenspersoon.

Op de Posten waar ik voorheen werkzaam was, speelden geen asielzaken. In Nigeria zijn economische problemen en er is sprake van criminaliteit op grote schaal. Dit heeft tot gevolg dat de mensen het land willen verlaten. Ik heb nog nooit een verzoek om asiel van een Nigeriaan gezien dat met succes is bekroond. In alle gevallen was er gefraudeerd.

De ambassades bespreken asielzaken nauwelijks met elkaar.

Tot op zekere hoogte verwachten de Nigerianen dat hun verhalen in het kader van de asielprocedure worden gecontroleerd. Toch rekenen ze erop dat ze het met veel theater zullen redden. Het sociale leven draait hier om theater. Wij zijn meer gespitst op concrete bewijzen. Als blijkt dat men het niet redt omdat de verhalen worden doorgeprikt, komt men met beschuldigingen van corruptie en discriminatie.

Nederland stuurt ongeveer vijftien tot twintig man per week terug. Dit zijn niet alleen uitgeprocedeerde asielzoekers, maar ook mensen van wie het verzoek om een vergunning tot verblijf is afgewezen. De meesten worden meestal gewoon opgenomen in de samenleving. De controle op het vliegveld is niet zo strikt, er wordt geen lijst bijgehouden van mensen aan wie in Nederland verblijf is geweigerd. De controleurs aan de slurf van het vliegtuig zijn alleen maar uit op geld. Het gebeurt wel dat mensen, hier aangekomen, weer proberen teruggestuurd te worden door op het vliegveld veel misbaar te maken en door te proberen de grensautoriteiten om te praten.

Op het ogenblik zitten er mensen vast die van een coupe-poging worden beschuldigd. Volgens waarnemers is er echter sprake van een frame-up om de voormalige nummer twee van het regime uit te schakelen. Deze mensen zitten ten onrechte gevangen. Een en ander heeft te maken met een onderlinge machtsstrijd van het regime, dit valt naar mijn mening niet onder het Vluchtelingenverdrag.

De mensenrechtensituatie hier is droef. Het is een harde traditionele Nigeriaanse maatschappij. Iemand die hiërarchisch hoger is bewijst dat door blijk te geven van kracht ten opzichte van anderen. Het is hier bijvoorbeeld heel gewoon om een klap te krijgen van een agent. Het is een harde samenleving waarin iedereen elkaar hardhandig onder de duim houdt.

Er is geen sprake van eerlijke procesvoering in juridische procedures. Vroeger had men een redelijk goed systeem. Nu hebben de prijsstijgingen en de inflatie ertoe geleid dat je iedere rechter kunt omkopen als je maar genoeg geld hebt.

De vertrouwenspersoon brengt een schriftelijk rapport uit. Dat rapport geeft hij persoonlijk aan de ambassade af. Zijn rapport en

de vraagstelling worden naast elkaar gelegd. Er worden ook nog wel eens zaken met hem doorgesproken. Als het nodig is, wordt hij teruggestuurd om iets nader uit te zoeken. In één op de drie zaken stellen we nadere vragen. De vragen worden één voor één beantwoord, gecodeerd en naar Den Haag gestuurd. Als er onzerzijds commentaar, is voegen we dat aan het rapport toe. Dit gebeurt echter niet vaak..."

A.3b.5. Ambassademedewerker A2 van de Nederlandse ambassade te Lagos:

"...Ik doe gemiddeld zo'n één tot twee individuele asielzaken per week. Aangezien een asielzaak mij gemiddeld één dag werk kost, schat ik dat ik gemiddeld genomen ongeveer een tot anderhalve dag per week met individuele asielzaken bezig ben. Ik heb wel een redelijk zicht op de asielprocedure zoals die in Nederland wordt gevolgd. Of alle Nigeriaanse asielzaken door Justitie aan Buitenlandse Zaken worden voorgelegd, weet ik niet.

De Post kan in verschillende fasen van de asielprocedure worden ingeschakeld. Meestal gebeurt dat na het nader gehoor, maar soms ook naar aanleiding van een uitspraak van de rechter.

Als Buitenlandse Zaken een concrete zaak aan ons voorlegt, lees ik altijd eerst alle stukken, zoals het verslag van het eerste gehoor en het verslag van het nader gehoor. Ik ontvang het complete dossier van Buitenlandse Zaken. We hebben er op aangedrongen om in elke zaak ook een pasfoto en een kopie van de relevante documenten van de betrokkene toegestuurd te krijgen, ten behoeve van ons onderzoek. Dat gebeurt nu standaard. En als in een zaak een lidmaatschapskaart van een politieke partij moet worden geverifieerd, hebben wij het liefst het origineel. Voor zover mogelijk zorgt Buitenlandse Zaken daar voor.

Uit de verslagen van de nadere gehoren kan je soms afleiden dat de betrokken contactambtenaar van de IND de specifieke Nigeriaanse materie niet goed beheerst. Ik zie grote verschillen in de inhoudelijke kwaliteit van deze verslagen.

Bij het dossier dat Buitenlandse Zaken mij toestuurt, zit ook altijd een memorandum met concrete vragen. Ten behoeve van de vertrouwenspersoon vertaal ik deze vragen altijd letterlijk, ook als ik inzie dat bepaalde zaken niet kunnen worden uitgezocht. De vertrouwenspersoon kan dit dan zelf beoordelen. Daarnaast formuleer ik op basis van de stukken en mijn specifieke kennis van de situatie hier nog aanvullende vragen voor de vertrouwenspersoon.

Soms formuleert Buitenlandse Zaken vragen die niet zijn te beantwoorden, bijvoorbeeld om een onderzoek in te stellen naar een organisatie waarvan we geen adresgegevens hebben. Soms is de informatie gewoon te beperkt. Meestal zijn de vragen echter logisch,

en niet zo moeilijk te beantwoorden. Het gaat vaak om vragen naar iemands politieke activiteiten, om de vraag of iemand daar en daar bekend is, of om de vraag of hij daar en daar heeft gewerkt. Technisch gezien is dit soort onderzoeken niet zo moeilijk. De meeste politieke organisaties hier in Nigeria hebben kantoren, wij kennen de mensen daar. Wat bijvoorbeeld wel moeilijk is, is onderzoek bij de geheime politie, bij hun ondervragingscentra. De vertrouwenspersoon krijgt daar meestal geen toegang. Wel is het bijna altijd mogelijk in gevangenissen te verifiëren.

Op de ambassade checken we eerst de informatie, daarna schakelen we de vertrouwenspersoon in. De meeste zaken waarnaar wordt gevraagd door Buitenlandse Zaken, zijn wel te verifiëren. Het is zo dat we het hele verhaal van de betrokkene controleren. Als wij bijvoorbeeld bij een gevangenis horen dat de betrokkene daar onbekend is, zegt dat feitelijk nog niets. Je checkt namelijk het hele verhaal rond de beweerde detentie. We zeggen ook nooit dat iets niet klopt, we zeggen wat we hebben gevonden. Het is niet aan ons om conclusies te trekken. Ik moet daar wel bij zeggen dat ik in de loop van de tijd wat voorzichtiger ben geworden bij het presenteren van onderzoeksbevindingen als feiten. Toen ik met dit werk begon, was ik in dat opzicht wellicht wat boudier.

Zelf heb ik veel contacten met non-gouvernementele organisaties, mensenrechtenorganisaties en politieke groeperingen. Je kent hun structuur. Het is bijvoorbeeld goed te checken of iemand actief is geweest binnen politieke organisaties als (...). Deze organisaties zijn alle vrij open, dat maakt het mogelijk om zaken vrij eenvoudig te checken. De (...) bijvoorbeeld, die kan je zo bellen voor informatie. Onze vertrouwenspersoon heeft zelf ook een netwerk opgebouwd, daardoor is het ook voor hem goed mogelijk om informatie te checken.

Het ligt hier in Nigeria allemaal niet zo moeilijk of gevoelig. Onze vertrouwenspersoon heeft buiten zijn werk voor onze ambassades ook zijn eigen activiteiten. In de ogen van de autoriteiten hier is hij niet verdacht.

Over zijn werk voor ons zijn wij zeer tevreden. In de loop van de tijd zijn zijn rapportages ook beter geworden, er zit nu meer structuur in dan vroeger. We hebben zijn onderzoeken bij wijze van controle een paar keer overgedaan, en steeds bleek dat zijn bevindingen klopten. Ik vind dat hij met name in politieke zaken erg goed is.

Ik ervaar het niet als een probleem dat we voor asielzaken maar met één vertrouwenspersoon werken. Hij is goed ingewerkt, hij heeft een netwerk opgebouwd, en hij levert kwaliteit. Zo lang je weet dat hij betrouwbaar is en dat hij goed werk levert, is er geen reden om te veranderen. Een enkele keer vond ik zijn rapportage niet voldoende. In zo'n geval vraag je hem om het over te doen. Ik denk dat het geen probleem zou zijn om een andere vertrouwenspersoon te vinden wanneer

onze huidige vertrouwenspersoon ermee zou stoppen. Kijk maar naar het aanbod van personen die verificatie- en legalisatiezaken voor ons willen doen.

Als ik een nieuwe zaak krijg van Buitenlandse Zaken, neem ik die eerst zelf door en daarna vraag ik onze vertrouwenspersoon telefonisch om naar de ambassade te komen. Dat gebeurt gemiddeld een of twee keer in de week. We hebben een goed mondeling contact. Als hij op de ambassade is, leg ik de betreffende zaak of zaken persoonlijk aan hem voor. Soms leg ik hem dan nog een extra vraag mondeling voor. Als hij denkt dat iets niet kan worden onderzocht, dan zegt hij dat meestal direct. Hij kent de asielprocedure, en hij heeft inmiddels veel ervaring opgedaan met dit soort zaken. Hij heeft al veel onderzoeken gedaan, en in dat kader veel familieleden gesproken, scholen, gemeenten, gevangenis en dergelijke bezocht. Hij heeft nog nooit een zaak gehad die te gevaarlijk was om uit te zoeken. Ik heb hem maar een keer bang gezien. Het ging toen om een zaak waarin een gesprek moest plaatsvinden met een uitgezette Nigeriaan die hier in de gevangenis zit. Omdat de vertrouwenspersoon bang was voor mogelijke repercussies van de zijde van betrokkene, heb ik zelf met betrokkene gesproken. Dat was voor mij ook de eerste keer dat ik hier in Nigeria een gevangenis heb bezocht.

Onze vertrouwenspersoon weet dat het om asielzaken gaat. Hoe hij zich presenteert bij onderzoeken, weet ik niet precies. Dat zal per geval ook verschillen. Door een onderzoek gaat hoe dan ook de aandacht naar de betrokken persoon uit, dat kan zijn situatie doen veranderen, of het nu om een asielzaak gaat of niet.

Ik schat dat ik inmiddels ongeveer 200 asielzaken hier in Nigeria heb gedaan. In zo'n 20 tot 30 zaken diende een check bij een gevangenis plaats te vinden. Het risico van het bekend worden bij de autoriteiten dat het om een asielzoeker gaat, is erg klein. Overigens is uit onderzoek ook wel eens gebleken dat een gevangenis helemaal niet bestaat.

Een aantal zaken check ik ook zelf nog, bijvoorbeeld als het gaat om (...) -zaken, of om (...) -zaken. De mensen van deze organisaties spreek je toch regelmatig. Ik heb niet veel twijfels over onze onderzoeksresultaten. Onze eigen informatie heeft tot nu toe altijd de informatie van onze vertrouwenspersoon bevestigd. Inhoudelijk heb ik hem nog nooit op fouten betrapt, maar zijn rapportage kan soms wel wat beter. Indien de rapportage vragen oproept, komt de vertrouwenspersoon een en ander op verzoek toelichten op de ambassade. Ik heb ook nog nooit het idee gehad dat hij onder druk werd gezet om tegen betaling verkeerde informatie te geven. In asielzaken heb je in dit verband als voordeel dat je meestal bij verschillende instanties checkt, en dat je zelf ook contact hebt met de mensen en organisaties bij wie de vertrouwenspersoon checkt. Het risico van omkoping van de vertrouwenspersoon in asielzaken lijkt me daardoor

erg klein. Ik geloof dat men in Nederland te veel op omkoopbaarheid van vertrouwenspersonen focust.

Wanneer onze vertrouwenspersoon zijn onderzoek heeft afgerond, brengt hij ons zijn schriftelijke rapportage. Die bespreken we dan samen, en waar nodig geeft hij een toelichting. Soms wil ik bijvoorbeeld meer informatie over zijn methode van onderzoek, die licht ik dan soms toe ten behoeve van Buitenlandse Zaken. Soms is onze vertrouwenspersoon gewoon te kort door de bocht. Ik besteed vrij veel tijd aan de zaken. Indien relevant voeg ik wat toe aan de rapportage van de vertrouwenspersoon. Inmiddels ben ik op dit punt redelijk gespecialiseerd, en krijg ik steeds meer kijk op dit soort zaken. Ik geloof dat de procedure hier wel goed verloopt, van Buitenlandse Zaken krijgen we dat ook te horen. Het lukt ons meestal ook om op tijd te rapporteren aan Buitenlandse Zaken. Ik geloof wel dat het verrichten van dit soort onderzoeken in Nigeria minder moeilijk is dan in sommige andere landen.

Ik heb enkele keren meegemaakt dat wij naar aanleiding van de reactie van een advocaat in Nederland op een ambtsbericht nader onderzoek moesten doen. Uit de reactie van zo'n advocaat zie je dan soms dat hij niet precies weet hoe het er hier aan toe gaat, hoe de politieke situatie in Nigeria is. Ik geloof ook dat de advocaten zich meer in de zaken gaan vastbijten. Voor zover ik weet heeft nader onderzoek door ons tot nu toe nog nooit een ander licht op een zaak geworpen.

Over hoe het verder gaat met onze zaken, krijg ik geen informatie. Ergens vind ik dat wel jammer, maar aan de andere kant is het misschien ook juist wel goed. Uiteindelijk zijn wij maar een kleine schakel in het geheel. Een enkele keer wordt hier op de ambassade om asiel gevraagd. Het verzoek wordt dan doorgeleid naar Den Haag. In die gevallen hoor je wel hoe het afloopt.

Eigenlijk heb ik tot nu toe pas één gevoelig asioldossier gezien. Onderzoek heeft bijna altijd uitgewezen dat het asielrelaas niet klopte.

De aanscherping van de richtlijnen vanuit Den Haag heeft inhoudelijk voor ons geen effect gehad. We zijn wel de vermelding van onze methode van onderzoek wat meer gaan specificeren. Wat ik vooral merk, is dat Buitenlandse Zaken meer specifiek is geworden bij het formuleren van vragen..."

A.3b.6. De vertrouwenspersoon die werkt voor de ambassade te Lagos:

"...Whenever there is a new case, (de betrokken ambassademedewerker A2; N.o.) calls me. We then make an appointment. I go to the embassy, and there we discuss one or two cases and we discuss the deadline. (Ambassademedewerker A2; N.o.) tells me about the case,

and he shows me a letter which is made by him. I do not see the file itself. We go through the letter and (bedoelde medewerker; N.o.) shows me the questions which have to be answered. Sometimes something immediately crosses my mind. Sometimes I need more information, like an ID-card or an adress, to be able to check something. In some cases I can say right away that it is all a fake. But even in these cases, I must go outside for an investigation. We always investigate, even if we feel a story is obviously fake.

(Bedoelde medewerker; N.o.) tells me what I have to find out first. I have to travel a lot for my investigations. Even if I know it is all fake, I will go and find it out myself. I know it is very important.

Our investigations may take a lot of time, for instance in case we have to check an adress which does not exist. For white people, it is difficult to find things out in Nigeria. Nigerians will try to get something from you. But I never pay for information. They never offered me money in asylum-cases, I get all my information for free.

It depends on the particular cases how much time is needed to find things out. Some cases only take a few hours, others take much more time.

The way in which you investigate a case or the way in which you approach people or how you introduce yourself, it all depends on the circumstances.

If I have to check an adress, I will go the the place, and I will show a passportphoto of the person involved. I tell the people that I am a lawyer from Lagos, and that I am looking for so and so, and I have to check something. I never give them my adress and I do not tell that I am dealing with an asylum-case. But sometimes the people know that already, the person concerned may have written that from Europe.

You have to make everyone feel comfortable. I always ask things twice. If they say they have never heard of the person I am looking for, I always ask whether they are sure. Or if they say the person concerned never had problems with the police, then I ask whether they are sure about that, before closing that chapter.

I always try to do my investigations in sequence. I first check the organisations, then the adresses and finally the family.

Some cases were real eyeopeners to me. If there are topical issues, like the problems with the Ogoni's, these are used in asylumcases. But the people mention streets and crescents in Ogoni-land which do not exist.

I think the Nigerian people in The Netherlands do not realise everything is crosschecked on details. If they knew, they would not spell adresses incorrectly.

For me it is possible to carry out a lot of investigations. For instance, I know the administrative manager of the (een bepaalde politieke organisatie; N.o.). They have their head-office in (...). This person normally makes the records available to me, so I can check membership-cards. I can also check ID-cards of organisations like (...).

Apart from that, the fact that you have an ID-card does not necessarily mean you are wanted. You must be well-known as a wanted person.

In one case, I twice got a fake adress. When I finally got the right adress, I saw the father of the person concerned. He told me about his son, and he said that his son never had a problem with the police.

Sometimes, people plant a story in a newspaper. Nigerians are very ingenious indeed. In one particular case, I asked the editor of the newspaper about it, he gave me the information. It turned out that the story was planted in the newspaper by a travel-agent, after the person involved had left the country.

It is possible to check information with the authorities. They have a list with wanted persons.

We can get in trouble if we carry false documents. Once my associate was arrested for that reason. The authorities wanted to know how we had acquired these false documents.

We can also check things with policestations. In these cases I have to introduce myself and to give my card. It al depends on your approach whether you get the information you want. I can also check information with prisons. In these cases, I introduce myself (...) and I tell them that I have to check something. I do not have to tell it has to do with an asylum-case. In general I would say the Nigerian authorities are reasonable accessible, they are not hostile. But you have to assess the situation. After some time, they know you, which makes it easier to get your information.

I think, up till now, I never came across anybody who did not want to help me. The only exception is the (...), this organisation will not give you the information you need.

For me it is possible to gather the wanted information. It sometimes means a kind of detective-work. There is a problem if a given adress does not exist. And you have to know there are different legal systems in the north and in the south. Recently I had to find out something about homosexuality in relation to the penal code. I know the details, I can give such information at once.

Verification of documents is a different matter, but this seldom is an issue in asylum-cases. Actually, you can get a certificate for anything, as long as you are prepared to pay for it. Everything is for sale in Nigeria. Perhaps too much emphasis is laid on the necessity of having documents.

Personally speaking, I do not have any problems in respect to my work for the Dutch embassy. Nigerians tend to give the information you are asking for. But you have to ask the right question, in the right way.

I keep files on topical issues, like a hijack, these can be usefull later on.

Actually, I have only seen one genuine asylum-case, but this was several years ago. We know the people who really have problems in Nigeria.

Some asylum-seekers are now becoming more adept, they spoke fellow Nigerians in The Netherlands, and they are improving their fake documents. The problem is the next genuine asylum-case, people become hesitant to help them.

Nigerians are used to hardship, to work hard. I have seen the changes in Nigeria, it used to be good. The work I do for the embassy teaches me how Nigerians act to help their case. I can understand their situation, but I feel sad that they tend to spoil the situation for genuine asylum-seekers.

When I have finished my investigation, I make a report and I give it to (de bedoelde ambassademedewerker; N.o.). Sometimes, we discuss the case together, sometimes I give him some additional information by phone. It all depends on the case.

In some cases, (bedoelde medewerker; N.o.) wants more information. Sometimes I am asked more questions after several months.

I do not think it is necessary to doublecheck our information. For instance the information we get from an organisation, it is not the only information we gather, it is just part of it. It finally all comes together..."

A.3b.7. De betrokken medewerker van de ambassade te Teheran:

"...Sinds mijn aantreden heb ik 658 rapportages gemaakt in het kader van individuele ambtsberichten. Bij deze zaken waren naar schatting 1500 mensen betrokken. Ik besteed 40 tot 50% van mijn tijd aan de individuele ambtsberichten.

Mijn werk is specialistisch. Alle contacten met de vertrouwenspersonen lopen via mij. Mijn rapportages werden aanvankelijk nagekeken en getekend door de Chef de Poste of de plaatsvervangend Chef de Poste. Inmiddels teken ik zelf de rapportages. De Chef de Poste en de plaatsvervangend Chef de Poste kijken over mijn schouder mee.

Zij beschikken over een grote kennis op het gebied van mensenrechten. De Chef de Poste controleert of de gevolgde werkmethodes correct zijn, hierover hebben we regelmatig overleg. De verantwoordelijkheid voor mijn werk wordt gedeeld met het kerndepartement. De regiocoördinator Midden-Oosten bekijkt ook mijn rapportages.

De behandelingsduur van de verzoeken om rapportage is relatief lang. Dit houdt verband met de beperkte beschikbaarheid van de vertrouwenspersonen. 95% van de zaken betreffen documentenonderzoek.

Ik consulteer de vertrouwenspersonen op fifty/fifty basis met de nodige dubbelchecks. Ik heb op grond van mijn bevindingen van de afgelopen jaren een checklist opgesteld met 43 punten. Als ik een inconsistentie bij de vertrouwenspersoon constateer, hetgeen vrijwel nooit voorkomt, confronteer ik hem daarmee. Bijvoorbeeld wanneer ik merk dat de vertrouwenspersoon een kenmerkend element overslaat of iets anders opmerkt dan een vorige keer. De vertrouwenspersoon geeft nooit een valsheidoordeel op basis van één kenmerk, tenzij het wel erg evident is dat het een vervalsing betreft.

(...)

Wanneer er een zaak bij mij binnenkomt, beoordeel ik deze eerst op spoedeisendheid. De verzoeken om rapportage zijn gericht aan de Chef de Poste. Het betreft dan een memorandum met een dossier. De Chef de Poste bekijkt het dossier (om de omvang van de instroom te kunnen beoordelen), parafeert het en geeft het door aan mij. Meestal bevat het dossier het eerste gehoor en het nader gehoor.

Nadat ik de zaak op spoedeisendheid heb beoordeeld, gaat de zaak op de stapel. Ik kan een aantal zaken zelf doen en in een aantal zaken is geen onderzoek mogelijk. Vervolgens worden de zaken door mij bestudeerd. Ik let daarbij op inhoud, documenten en het asielrelaas. Ik maak aantekeningen op het dossier over de asielmotieven en opmerkelijke zaken. Het dossier neem ik mee naar de vertrouwenspersoon. Gemiddeld behandelen we tien à twaalf zaken per keer. Ik leg het betreffende document voor aan de vertrouwenspersoon, het dossier houd ik onder mij.

Sommige documenten zijn zo evident vals, dat het gelijk duidelijk is. Toch lopen de vertrouwenspersoon en ik het hele document na. De vertrouwenspersoon geeft het oordeel. Ik geef nooit een oordeel, ook al kan ik het zelf al zien. Het oordeel van de vertrouwenspersoon kan zijn dat het document vals is, authentiek of dat er twijfel bestaat.

Ik neem de dossiers weer mee terug naar kantoor. Ze blijven nooit achter bij de vertrouwenspersoon. Als ik de vertrouwenspersoon al een kopie van een document geef, zorg ik ervoor dat alle personalia zijn verwijderd. Er blijven nooit gegevens van asielzoekers achter op het kantoor van de vertrouwenspersoon.

Ik verwerk de informatie die ik van de vertrouwenspersoon heb gekregen in een rapportage. De rapportage wordt naar Den Haag gezonden. Ik teken de rapportage. Aanvankelijk tekende de Chef de Poste de rapportage, maar nu hij heeft gezien dat het goed gaat, doe ik het zelf.

Ik heb niet vaak twijfel, de meeste valsheidkenmerken zijn evident. Wanneer de lay-out correct is, geven we een oordeel over de inhoud. Dit is vaak moeilijker dan het beoordelen van de lay-out. Het is niet moeilijk om aan originele documenten te komen. Er worden bijvoorbeeld griffiers omgekocht. We hanteren de volgende criteria:

- In het geval van de beoordeling van de lay-out moeten er meerdere kenmerken zijn die op vervalsing duiden.
- Bij de beoordeling van de inhoud van het documenten moet er sprake zijn van meerdere kenmerken die op vervalsing duiden.

Mijn oordeel spoort niet altijd met dat van de vertrouwenspersonen. Soms denk ik met een authentiek document te maken te hebben, terwijl de vertrouwenspersoon dan zegt dat het niet zo is. In die gevallen kies ik vaak voor een dubbelcheck. Als er twijfel is geven de asielzoeker het voordeel van de twijfel. In enkele tientallen zaken vindt er een dubbelcheck plaats. Eén uitzondering daargelaten was de uitkomst van de dubbelchecks 100%. We gebruiken de documentenwerkgroep als toetsingspunt. Verder heeft de UNHCR een aantal documenten onderzocht, waarvan ons het resultaat is toegezonden. De UNHCR hanteert dezelfde methode als wij en heeft dezelfde resultaten. De documentenwerkgroep is door mij samen met een Duitse collega opgezet. We hebben een boekwerk samengesteld met alle documenten waarover we via de diverse ambassades kunnen beschikken.

Eén van de vertrouwenspersonen heeft ook wel eens het kadaster gecontroleerd bijvoorbeeld om de stelling dat een bepaalde bezitting was geconfisqueerd te controleren. Dit gebeurde op basis van een document dat ogenschijnlijk niet vals leek te zijn. Soms bleek de bezitting helemaal niet op de genoemde naam geregistreerd te staan of was er niets over een confiscatie bekend. We kunnen geen dossiers inzien bij de rechtbanken, dat is te gevaarlijk.

Het klopt dat we niet altijd stukken uit alle plaatsen kunnen controleren. De gebruikte logo's zijn wel altijd gelijk, aangezien al deze documenten door de staatsdrukkerij worden gedrukt.

Vergelijking van stukken die in de diverse landen opduiken, duiden op een vorm van georganiseerde criminaliteit met betrekking tot het vervalsen van documenten. Er is duidelijk sprake van bepaalde lijnen naar bepaalde landen. De Duitsers krijgen vooral arrestatiebevelen overgelegd, de Nederlanders dagvaardingen en de Denen weer andere documenten. Het lijkt erop of het om vaste pakketten gaat. Soms

constateer je zelfs dat uit een bepaald AZC dezelfde documenten worden overgelegd.

Ik zend wel eens documenten naar de Koninklijke marechausee voor een laser-onderzoek. De vertrouwenspersoon beoordeelt de documenten sec.

Ik krijg wel eens kopieën die zo slecht zijn dat je op basis ervan geen oordeel kunt vellen, die stuur ik terug naar Buitenlandse Zaken.

Ongeveer 90% van de overgelegde documenten is vals. 5% is authentiek, maar niet relevant voor het asielverzoek. In 5% gaat het om twijfelgevallen en authentieke documenten. De andere ambassades gebruiken andere vertrouwenspersonen, zij komen tot dezelfde valsheidspercentages.

De heer Siapoosh is een Iraanse asielzoeker in Duitsland die in Nederland wel als deskundige wordt aangehaald. Volgens mijn Duitse collega wordt hij door de Duitse autoriteiten niet geconsulteerd in asielzaken. Hij werkt wel als tolk in rechtszaken. De Duitse collega's kennen hem niet. In één geval heb ik de opmerkingen van Siapoosh onderzocht. Zijn vertaling van het stuk bevatte de nodige fouten.

In Duitsland wordt wel openlijk over de inhoud van ambtsberichten geprocedeerd, overigens worden wel de bronnen beschermd.

Ook de Revolutionaire Rechtbanken gebruiken documenten die door de Staatsdrukkerij worden geproduceerd, derhalve kan er over de lay-out geen twijfel bestaan. Bij de openbare rechtbanken kan men gemakkelijk officiële stukken krijgen. Je kunt naar de rechtbank gaan en meedelen dat je een geschil hebt en dat je wilt dat iemand wordt gedagvaard. De ambtenaar van het gerecht vult de dagvaarding in en geeft die aan je mee. Je moet er zelf mee naar een deurwaarder om de dagvaarding te laten uitbrengen. Het systeem van de Revolutionaire Rechtbank is gesloten. Als ze je daar willen horen, laten ze je halen. Het kan ook dat je wordt gebeld met het verzoek om te verschijnen. In economische zaken of om te getuigen wil het wel eens gebeuren dat je een oproep ontvangt.

Ik maak me wel eens zorgen over het beeld dat van Iraanse asielzoekers ontstaat door de vele valse documenten die worden overgelegd. De 'echte' vluchtelingen dreigen zo onder te sneeuwen.

Het is me één keer overkomen dat er in een zaak een vals document werd overgelegd terwijl ik de indruk had dat het om een reëel vluchtrelaas ging. Soms is het gewoon niet mogelijk een bepaalde stelling met documenten te onderbouwen, zeker wanneer zaken bij de Revolutionaire rechtbanken hebben gediend. In politieke zaken bij de Revolutionaire Rechtbanken zijn er gewoon geen stukken beschikbaar. Ik heb medewerkers van de IND wel eens gezegd dat ze niet mogen

eisen dat er stukken worden overgelegd. Wanneer een betrokkene een zaak heeft gehad bij de openbare rechtbank, moet hij wél over stukken kunnen beschikken.

(...)

Wanneer ik aan Buitenlandse Zaken rapporteer, stuur ik wel eens authentieke stukken mee. Bij die stukken vermeld ik dan de authenticiteitkenmerken. We geven geen materiaal prijs op grond waarvan de vreemdeling zijn vervalsingen zou kunnen verbeteren.

Naast de onderzoeken naar de authenticiteit van documenten doe ik wel eens andere onderzoeken. Ik heb wel eens adrescontroles gedaan, bijvoorbeeld om te onderzoeken of een bepaalde winkel was verzegeld of om te kijken of een bepaalde videotheek bestond en daar een bepaalde persoon had gewerkt. Dit doen we nu, uitzonderingen daargelaten, niet meer. Het is te riskant. Lokale medewerkers genieten geen bescherming en kunnen worden opgepakt. Ik ben inmiddels te bekend bij de autoriteiten. Ik opereer niet in de stad, ook niet via tussenpersonen. Ik bezoek wel bepaalde organisaties om zaken te controleren.

(...)

In het kader van mijn onderzoeken heb ik altijd rechtstreekse contacten, contacten via de vertrouwenspersonen of via de andere ambassades. Anders raak ik de controle over de betrouwbaarheid kwijt. Ik weet derhalve altijd wie een onderzoek feitelijk uitvoert..."

A.3b.8. Eén van de vertrouwenspersonen die onderzoek doen voor de ambassade te Teheran:

"...In times, I find it relatively easy to definitely reject the authenticity of a document by detecting various inconsistencies. Otherwise, I give my opinion as to the credit which may be given to a particular evidence.

I never give the final approval or disapproval for one reason, unless it is very obvious that the document is not authentic. By examining a document, or the composition of a judgement, lawyers often find it easy to see whether it is the work of a layman. In my experience, although I do not keep notes, the majority of the documents shown is false. We sometimes run across certain documents which are no longer in use since many years ago. It is out of any question that these documents are forged.

Sometimes I ask (de betrokken ambassademedewerker; N.o.) for the backgrounds of a particular case, or I ask him for more documents in that case.

When checking documents, I explain (de betrokken medewerker; N.o.) why I think it is false. (De betrokken medewerker; N.o.) has got his own file with copies of summons and judgements, and documents with a plain lay-out. He uses these for comparison. He has also collected a

rather vast variety of legal formats and has developed a sufficient documentation-system.

Summons are uniform for all the courts across the country. The logo, the lay-out and the numbering of these summons are fixed.

Investigations on authenticity are the only investigations I am involved in for the Dutch embassy. Other types of investigations for the Dutch embassy are not carried out by me, nor by other people of my office..."

A.4. De tostandkoming van het ambtsbericht: de tweede fase

A.4a. Beantwoording door de Minister van de gestelde vragen en gegevens uit de onderzochte dossiers

De vragen A.4.1. tot en met A.4.8. betreffen de tweede fase van de tostandkoming van individuele ambtsberichten. De Minister van Buitenlandse Zaken beantwoordde deze vragen.

A.4.1. Welke informatie wordt door de Post in het buitenland doorgestuurd naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken?

De Minister gaf hierop het volgende antwoord:

"...Door de post in het buitenland wordt het rapport van de vertrouwenspersoon naar Den Haag opgestuurd (vergezeld van een begeleidend memorandum, met eventueel commentaar), dan wel de bevindingen van het door leden van de Ambassade uitgevoerde onderzoek (in het laatste geval veelal per vertrouwelijk codebericht)..."

A.4.2. In hoeverre worden de achterliggende stukken meegestuurd?

Reactie van de Minister:

"...Alle achterliggende stukken (dat wil zeggen de stukken die ten grondslag liggen aan de rapportage) worden door de post naar het Ministerie gestuurd..."

A.4.3. In hoeverre worden de onderzoeksbevindingen vanuit de Post door het Ministerie van Buitenlandse Zaken gecontroleerd?

Antwoord van de Minister:

"...Door het Ministerie in Den Haag wordt (ook, zie onder A.3.12) gecontroleerd of het onderzoek volledig en voldoende specifiek is. Daarbij wordt nagegaan of de bronnen voldoende blijken en of voldoende blijkt welke methoden en technieken van onderzoek zijn gehanteerd. Voorts wordt nagegaan of de rapportage consistent is en wordt de gegeven informatie gewogen (bijvoorbeeld: indien een feit

slechts via één bron kon worden bevestigd, wordt dit feit ofwel niet in het ambtsbericht gemeld ofwel worden in het ambtsbericht geen conclusieve formuleringen gebruikt)..."

Dossieronderzoek

Afgezien van een aantal hiervoor al aangehaalde zaken, kunnen in dit verband onder meer nog de volgende zaken worden genoemd:

- De zaak D6. In vervolg op een verzoek van de Staatssecretaris van Justitie om een onderzoek naar de authenticiteit van een drietal documenten, stelde het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 4 juli 1996 een onderzoeksmemorandum op voor de betrokken Chef de Poste. Daarin werd onder meer gevraagd of de bedoelde documenten authentiek waren. Voorts was de volgende vraag geformuleerd:

"...4. Is U wellicht meer bekend over de organisatie "Narodni pokret za republiku Kosova?..."

De Post bracht op 12 augustus 1996 bericht uit aan het Ministerie. De desbetreffende informatie was, zo werd meegedeeld, volledig ontleend aan de bevindingen van de ingeschakelde vertrouwenspersoon. In dit bericht werd ingegaan op de authenticiteit van de drie documenten. Op de hiervoor aangehaalde vraag 4. werd geen antwoord gegeven. Evenmin werd aangegeven waarom die vraag onbeantwoord bleef. In het desbetreffende ambtsbericht aan de Staatssecretaris, van 21 augustus 1996, werd uitsluitend ingegaan op de authenticiteit van bedoelde documenten.

- De zaak B9. Ten behoeve van een onderzoek in het land van herkomst werden door het Ministerie van Buitenlandse Zaken onder andere de volgende vragen geformuleerd:

"...If this party exists or is the (bedoelde politieke groepering; N.o.), is the person (de betrokken asielzoeker; N.o.) a member of this party?

(...)

3a. Could you please check if there is a prison in the Bedlu-Hintsa area in Addis Abeba?

According to the person concerned she was detained there from (...) till (...) 1994..."

De ingeschakelde vertrouwenspersoon rapporteerde bij brief ter zake als volgt aan de betrokken Chef de Poste:

"...2a. I have been informed by (de bedoelde politieke groepering; N.o.) that it doesn't know such person as the applicant as its member.

(...)

3a. There is no prison in the Bedilu Hintsa area in Addis Abeba..."

In het mede op basis van het in het land van herkomst ingestelde onderzoek bracht de Minister van Buitenlandse Zaken op 30 januari 1997 vervolgens een ambtsbericht uit aan de Staatssecretaris van Justitie, waarin hij onder meer het volgende stelde:

"...2. Betrokkene, noch haar vader (...) zijn bekend bij de (bedoelde politieke groepering; N.o.).

3. *Er is geen gevangenis in de wijk Bedilu Hintsä te Addis Abeba...*"

- De zaak E8. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken stuurde op 14 oktober 1996 een onderzoeksmemorandum aan de betrokken Chef de Poste, met daarin onder meer de volgende vragen:

"1. Is betrokkene op het adres (...) Road te Warri woonachtig geweest?

(...)

2. Is betrokkene bekend op het adres (...) Street, Agbaro? Volgens betrokkene zou haar moeder (...) er wonen."

De Post antwoordde bij memorandum van 29 november 1996 als volgt:

"...hieronder volgt het rapport van de vertrouwenspersoon (...)

1. (did [de betrokken asielzoekster; N.o.] live at (...) rd in [...]?) no. subject dit not live at (...) road, (...), as she claims. the premises houses a nursery and a primary school and some shops.

3. (is [betrokkene; N.o.] known at (...) street, [...]?) no. there isn't a street in (...) known as (...) street. the only street close to that is known as (...) street and there is nobody living there called (de moeder van betrokkene; N.o.)..."

In het desbetreffende ambtsbericht van de Minister van 11 december 1996 is ter zake het volgende gesteld:

"...1. Het adres (...) Road te (...) bestaat, maar op dit adres is geen woonhuis gevestigd. Op dit adres zijn een kinderdagverblijf, een lagere school en een aantal winkels gevestigd.

2. Het adres (...) Street te (...) bestaat niet..."

- De zaak F3. De vertrouwenspersoon berichtte de post naar aanleiding van een verzoek tot het instellen van een onderzoek op 25 april 1996 onder meer het volgende:

"a. L'adresse (...) existe bien dans la zone de (...) et l'intéressé y est connu car il s'agit de l'adresse de ses parents.

Mon collaborateur y a rencontré le père de l'intéressé, Monsieur (...).

b. Selon son père, l'intéressé n'a jamais habité là. Le père de l'intéressé a acheté cette maison au début de l'année 1992, époque à laquelle l'intéressé a quitté le Zaïre pour l'Angola pour y monter une affaire commerciale.

Le père de l'intéressé a affirmé à mon collaborateur que son fils

n'a jamais été ni arrêté ni détenu et qu'il n'a jamais eu aucune activité pour l'UDPS. D'ailleurs, selon lui, son fils était membre de MPR.

En plus, en 1994, époque à laquelle les événements racontés auraient eu lieu, l'intéressé ne se trouvait déjà plus au Zaïre.

Enfin, selon son père, l'intéressé serait né en 1965 et non en 1968."

In het ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is de lezing van de vader van de betrokken asielzoeker overgenomen, zij het dat daarin niet is aangegeven dat met betrokkene vader is gesproken. In plaats daarvan is in het ambtsbericht vermeld dat is gesproken met "een op het door betrokken opgegeven adres woonachtig familielid".

A.4.4. In hoeverre vindt op het Ministerie van Buitenlandse Zaken ten behoeve van het aan de IND uit te brengen ambtsbericht een herinterpretatie/herformulering plaats van de bedoelde onderzoeksbevindingen?

Antwoord van de Minister:

"...De bevindingen van het onderzoek worden zoveel mogelijk weergegeven in het individuele ambtsbericht, voor zover (in het algemeen gezien) redenen van bronbescherming, bescherming van derden, bescherming van methoden en technieken en het belang van bescherming van de buitenlandse betrekkingen zich daar niet tegen verzetten (bij dat laatste moet vooral worden gedacht aan persoonlijke opvattingen of interpretaties van Ambassademedewerkers). In dit kader vindt ook de herformulering op het departement plaats. Natuurlijk behoeft niet altijd strikt de hand te worden gehouden aan deze beperkingen; in bepaalde gevallen wordt omwille van de duidelijkheid wel (impliciet) aangegeven welke de bron is geweest en hoe het onderzoek heeft plaatsgevonden ("Bij de leiding van school X is Y als leerling bekend"; Onderzoek ter plekke heeft uitgewezen dat hoofdstraat Z geen zijstraat Z1 heeft", etcetera)..."

Dossieronderzoek

- *In acht van de tien zaken van asielzoekers afkomstig uit de FRJ was sprake van door de betrokkene overgelegde documenten die blijkens het desbetreffende memorandum van de Post te Belgrado aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken "naar de mening van de vertrouwenspersoon" niet authentiek waren. In de desbetreffende memoranda van de Post, die waren opgesteld op basis van de bevindingen van een ingeschakelde vertrouwenspersoon, was wel steeds gemotiveerd aangegeven waarom deze vertrouwenspersoon van mening was dat het desbetreffende document niet authentiek was. In zeven van deze acht gevallen werd in het ambtsbericht aan de Staatssecretaris van Justitie de volgende standaardzin gebruikt:*

"Op grond van het, mede in het land van herkomst, ingestelde onderzoek dient dat de/het door de betrokkene overgelegde (omschrijving soort document; N.o.) niet authentiek is, aangezien dit niet is opgesteld op een wijze die overeenkomst met de in het land van herkomst terzake van dergelijke documenten gangbare praktijk."

De volgende voorbeelden kunnen dienen als illustratie van de wijze waarop de informatie van de Posten in het buitenland wordt weergegeven in de individuele ambtsberichten.

- In de zaak D9 werd door de Staatssecretaris van Justitie verzocht om een onderzoek naar de authenticiteit van een door de betrokken vreemdeling overgelegd afschrift van een vonnis van een rechtbank in Pec.

Op basis van het onderzoek van een ingeschakelde vertrouwenspersoon rapporteerde de betrokken Post bij memorandum van 10 december 1996 als volgt aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken:

"...Over het document kan het volgende worden opgemerkt.

1. Volgens het register van de arrondissementsrechtbank in Pec waren in deze rechtbank geen procedures onder P. nr. (...).
2. Het stempel op het document is niet authentiek. (Vervolgens zijn twee valsheidskenmerken genoemd; N.o.).

Artikel 116 van het Servische Wetboek van Strafrecht bevat geen lid 10. Het is bovendien wettelijk niet mogelijk aangeklaagd te worden op grond van Artikel 136 van het FRJ Wetboek van Strafrecht juncto artikel 116 van het Servische Wetboek van Strafrecht.

Naar de mening van vertrouwenspersoon is het door betrokkene overgelegde document derhalve niet authentiek..."

In het vervolgens door de Minister van Buitenlandse Zaken uitgebrachte individuele ambtsbericht van 8 januari 1997 is met betrekking tot bedoeld vonnis het volgende opgemerkt:

"...Betrokkene heeft een afschrift overgelegd van een vonnis van de arrondissementsrechtbank in Pec (...). Betrokkene wordt hierin veroordeeld tot een gevangenisstraf van twee jaar en vijf maanden op grond van overtreding van artikel 136 lid 1 van het FRJ-Wetboek van Strafrecht, juncto artikel 116 lid 10 van het Servische Wetboek van Strafrecht.

Echter, bovengenoemd afschrift is geen afschrift van een authentiek document, aangezien dit niet is opgesteld op een wijze die overeenkomt met de terzake van dergelijke documenten in het land van herkomst geldende praktijk..."

- In de zaak D7 was in een memorandum d.d. 19 augustus 1996 van de betrokken Post aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken onder meer het volgende opgenomen:

"2. De oproep van dezelfde rechtbank met het nummer (...), gedateerd 7 januari 1994, heeft geen betrekking op betrokkene, maar op een zekere (...) (volgens Uw memo zou dit de vader van betrokkene zijn?) die voor het gerecht werd gedaagd in verband met het opzeggen van een koopcontract op grond van artikel 95 van de Woningwet.

De Woningwet bestaat niet uit 95 artikelen. Bovendien is het onderhavige document, dat zou zijn uitgevaardigd door de Gemeentelijke Rechtbank voor Administratieve Overtredingen, voorzien van een stempel van een geheel andere rechtbank, namelijk die in Suva Reka."

In het desbetreffende individuele ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken van 27 augustus 1996 is met betrekking tot bedoelde oproep gesteld dat deze niet authentiek is, "aangezien deze niet is opgesteld op een wijze die overeenkomt met de in het land van herkomst terzake van dergelijke documenten gangbare praktijk."

- *In de zaak D5 was in het memorandum van de berokken Post het volgende gesteld:*

"...Volgens de registers van de arrondissementsrechtbank in (...) werd er geen strafrechtszaak met het nummer (...) tegen de heer (betrokkene; N.o.) gevoerd.

Naar de mening van de vertrouwenspersoon is het document derhalve niet authentiek..."

- *In het individuele ambtsbericht van 21 augustus 1996 is vervolgens het volgende gesteld:*

"...Op grond hiervan (het mede in het land van herkomst ingestelde onderzoek; N.o.) dient dat bij de Arrondissementsrechtbank in (...) geen rechtszaak met het nummer (...) tegen (betrokkene; N.o.) aanhangig is gemaakt..."

Zoals is aangegeven onder A.3.8. ging het in acht van de negen onderzochte Iraanse dossiers (mede) om authenticiteitonderzoek.

- *In de daar beschreven zaken C3, C6, C7, C8 en C9 werd voor de documenten die volgens de Post niet authentiek waren, in de desbetreffende ambtsberichten van de Minister van Buitenlandse Zaken steeds de standaardformulering gebruikt, namelijk dat het door de betrokkene overgelegde document geen authentiek document is "omdat het niet is opgesteld op een wijze die overeenkomt met de in het land van herkomst ter zake van dergelijke documenten gangbare praktijk".*
- *In de zaak C4 is in het desbetreffende ambtsbericht vermeld dat twee van de overgelegde documenten authentiek zijn, en dat de authenticiteit van de twee andere documenten niet kan worden vastgesteld. Daarbij is niet aangegeven waarom het niet mogelijk was de authenticiteit vast te stellen.*
- *In de zaak C5 is overeenkomstig het memorandum van de Post in het ambtsbericht vermeld dat formulieren als het overgelegde aangifteformulier in Iran uitsluitend worden gebruikt in privaatrechtelijke geschillen teneinde een klacht te formuleren.*
- *In de zaak C6 is in het ambtsbericht geen melding gemaakt van de door de Post niet-authentiek bevonden brief van een faculteit.*

In drie van de tien bestudeerde dossiers van asielzoekers uit Turkije werd een onderzocht document door de betrokken Post als niet-authentiek aangemerkt.

- *In de zaak A5 is ter zake in een memorandum van deze Post van 10 juni 1996 het volgende gesteld:*

"...Het sub a overgelegde arrestatiebevel is niet authentiek. Uit onderzoek bij de staatsveiligheidsrechtbank te (...) bleek dat het kenmerk (...) een persoon met een andere naam (de betrokken asielzoeker; N.o.) betreft. De aanklacht luidde: lidmaatschap van een illegale organisatie..."

In het vervolgens door de Minister van Buitenlandse Zaken uitgebrachte ambtsbericht is aangegeven dat het door betrokkene overgelegde arrestatiebevel niet authentiek is omdat het originele document met het desbetreffende kenmerk geen betrekking heeft op betrokkene.

- *In de zaak A6 is in het desbetreffende memorandum van de betrokken Post het volgende gesteld:*

"...Dit document bevat gegevens van de officier van justitie te (niet leesbaar) over het strafblad van betrokkene, maar is niet authentiek om de volgende redenen:

- *In het document staat dat hij wegens overtreding van 'T.C.K.nun 3713 Sayili kanunun 169 Maddesi' wordt gezocht. De Turkse woorden betekenen letterlijk: artikel 169 van wetnummer 3713 van het Turkse wetboek van strafrecht. Dit is echter onmogelijk, omdat wetnummer 3713 (wet bestrijding terreur) geen deel van het Turkse wetboek van strafrecht is. Bovendien bevat wetnummer 3713 geen artikel 169. Betrokkene heeft echter wel de klok horen tikken, maar weet niet precies waar de klepel hangt. Een Turkse officier van justitie maakt zo'n fout niet.*
- *Het document bevat twee essentiële tikfouten, nl..."*

In het vervolgens uitgebrachte ambtsbericht is het volgende gesteld:

"...De door betrokkene in afschrift overgelegde verklaring van de Officier van Justitie (...) is niet authentiek omdat deze niet is opgesteld op een wijze die overeenkomt met de in het land van herkomst terzake van dergelijke documenten gangbare praktijk..."

- *In de zaak A9 stelde de betrokken Post in een memorandum met betrekking tot een door de betrokken asielzoeker overgelegd arrestatiebevel het volgende:*

"Het arrestatiebevel (...) is niet authentiek om de volgende redenen:

- *Als delict wordt genoemd: het plegen van Koerdische activiteiten. Deze omschrijving is bij Turkse justitie niet gebruikelijk op een*

arrestatiebevel. Er had bijvoorbeeld kunnen staan: het plegen van separatistische activiteiten.

- Hoewel het om een politiek delict gaat werd het document door een rechtbank voor civielrecht uitgevaardigd. Dit is niet mogelijk. Gezien het delict had het document kunnen worden uitgevaardigd door bijvoorbeeld een 'Sulh Ceza Mahkemesi' (Vredesrechtbank) of een 'Devlet Güvenlik Mahkemesi' (staatsveiligheidsrechtbank)..."

Voorts werd in het memorandum aangegeven in welke twee opzichten het arrestatiebevel onvolledig was.

In het desbetreffende ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken is met betrekking tot dit document aangegeven dat het niet om een authentiek document gaat, aangezien het niet is opgesteld op een wijze die overeenkomt met de in het land van herkomst terzake van dergelijke documenten gangbare praktijk.

- In de zaak E6 rapporteerde de vertrouwenspersoon op 19 september 1996 als volgt:

"...The organization does not exist we tried to locate it and none of the Lawyers or even the High Court Judge we spoke had heard of it. We also tried to locate the Office through the nearest post office to see if the PO-box could reveal who owned that particular box number the authorities refused to divulge this information..."

De betrokken Post rapporteerde op 24 september 1996 daarna als volgt aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken:

"...Nee, er bestaat geen organisatie met de naam "Nationale Association of Human Rights Lawyer(s)" in (...). (In de brief wordt overigens in het brievenhoofd de term 'Lawyer' gebruikt, in het stempel onderaan de brief 'Lawyers'). Medewerker vertrouwenspersoon informeerde naar de organisatie zowel bij de advocaten als bij een rechter te (...). Geen had van de organisatie gehoord. Bijgevoegd treft u aan kopie van lijst met de postbusnummers te (...). Postbusnr. (...) (zie briefpapier van NAHRL) behoort toe aan ene '(...) Foundation'.
 Op dzz. verzoek meldde (...), mensenrechtenactivist en coördinator te (...), dat er geen organisatie met opgegeven naam in (...) actief is..."

In het ambtsbericht van 8 oktober 1996 is over dit onderwerp het volgende gesteld:

"...De "National Association of Human Rights Lawyer(s)" bestaat niet in (...)."...

- In de zaak E5, waarvan de eerste fase is beschreven onder A.3.6., bracht de Minister van Buitenlandse Zaken op 8 oktober 1996 een individueel ambtsbericht met de volgende inhoud uit aan de Staats-

secretaris van Justitie:

"...Op grond hiervan (het mede in het land van herkomst ingestelde onderzoek; N.o.) dient het volgende:

1. Er bestaat geen Eke Street in (...).

Betrokkenes vader (...) is niet bekend bij de Movement for Survival of the Ogoni People (MOSOP).

Betrokkene is niet bekend bij de Nationale Youth Council of the Ogoni People (NYCOP).

De "(...) Primary School" noch de "(...) Secondary School" bestaan te (...).

5. De authenticiteit van de brief van advocaat (...) van 20 december 1995 kon niet worden vastgesteld. Het op de brief vermelde adres met het hoge postbusnummer bestaat niet..."

- In de zaak F4 verzocht de IND het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 22 januari 1996 om de authenticiteit van een huwelijksakte en van een paspoort te controleren.
 De vertrouwenspersoon berichtte de betrokken Chef de Poste op 10 april 1996 met betrekking tot de authenticiteit van paspoort en huwelijksakte onder meer:

"a. Selon le préposé à l'état civil de la zone (...), Monsieur (...), l'attestation de mariage produite par les intéressés est la faux, pour la raisons suivantes:

- en 1987, tous les actes d'état civil portaient comme en-tête la mention "MOUVEMENT POPULAIRE DE LA REVOLUTION", ce qui n'est pas le cas de la présente attestation;

- le cachet et la signature apposés sur ce document sont des imitations;

Le préposé à l'état civil de la zone de (...)a porté la mention de fausseté sur le document que nous lui avons présenté et je vous le restitue donc en annexe.

b. Mon collaborateur a rencontré, au Ministère dese Affaires Etrangères, le fonctionnaire chargé de l'enregistrement du service de confection et de signature des passeports et il lui a présenté la photocopie du passeport de l'intéressé.

Selon lui, il s'agit d'un faux passeport, pour les raisons suivantes:

- la première page porte des traces visibles de surcharges;
- il en va de même à la page 2, outre que l'écriture n'est pas

conforme à la calligraphie utilisée pour la rédaction des passeports;

- *le cachet apposé à la page 3 est un faux cachet et la signature apposée n'est pas celle de l'autorité responsable et n'est pas connue;*
- *même chose pour la page 4;*
- *à la page 5, il y a également des traces de surcharges et le cachet apposé sur la mention de prorogation est inconnu au Ministère des Affaires Etrangères."*

Het ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 10 mei 1996 luidde met betrekking tot de authenticiteit van de huwelijksakte en het paspoort als volgt:

"...De door betrokkenen overgelegde huwelijksakte en paspoort zijn niet authentiek, omdat zij niet zijn opgesteld op een wijze die overeenkomt met de in het land van herkomst terzake van dergelijke documenten gangbare praktijk..."

- *In de zaak A2 liet de betrokken Post op 29 februari 1996 naar aanleiding van het verzoek om een ambtsbericht onder meer het volgende weten:*

"De overgelegde oproep voor militaire dienst van (...)1994 is authentiek. Zoals bekend lopen Turkse dienstweigeraars de kans hun Turkse nationaliteit overeenkomstig artikel 25ç van wetsnummer 403 (Turkse nationaliteit) te verliezen (...). Het document werd met de vertrouwenspersoon besproken."

Op basis van deze informatie werd op het Ministerie van Buitenlandse Zaken een ambtsbericht opgesteld. Het concept-ambtsbericht luidde als volgt:

"...De door betrokkene overgelegde oproep voor de militaire dienstplicht van (...) 1994 is authentiek. Illegaal in het buitenland verblijvende Turkse onderdanen komen niet in aanmerking voor de regeling uitstel militaire dienst. Een Turkse staatsburger die binnen de termijn van drie maanden geen gehoor geeft aan zijn oproep voor militaire dienst kan op een gevangenisstraf rekenen van een half jaar tot maximaal drie jaar. Daarnaast loopt men de kans op grond van artikel 25ç van wet nummer 403 (nationaliteitswetgeving) zijn Turkse nationaliteit te verliezen. Het besluit hierover zal worden genomen door de ministerraad. Personen die op grond van genoemd wetsartikel hun Turkse nationaliteit verliezen, hebben overeenkomstig artikel 8 van dezelfde wet de mogelijkheid om hun nationaliteit opnieuw te verkrijgen..."

In de zijlijn was bij de tweede alinea van bovenvermeld ambtsbericht geschreven "wordt niet om gevraagd". Het op 2 mei 1996 aan de Staatssecretaris van Justitie uitgebrachte ambtsbericht luidde als volgt:

...De door betrokkene overgelegde oproep voor de militaire dienstplicht van (...)1994 is authentiek..."

- In de zaak A4 berichtte de berokken Post bij memorandum van 1 april 1996 als volgt aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken:

"...De sub a t/m c overgelegde bescheiden zijn authentiek. De documenten van DEP te (...) konden niet op authenticiteit worden nagetrokken, omdat de archieven van de partij na de sluiting niet bewaard werden. De voormalig plv. voorzitter DEP te (...) verblijft momenteel op (...) en de huidige voorzitter van HADEP te (...) kon de betrokkenheid van (de betrokken asielzoeker; N.o.) bij DEP niet bevestigen. De namen op de lijst van kandidaten voor de gemeenteraad kwamen hem echter niet onbekend voor.

In de bijlagen bij het dossier van betrokkene werden de volgende (delen van) documenten van Turkse justitie aangetroffen:

- a. De pagina's (...) uit de tenlastelegging van de militaire officier van justitie van de staat van beleg te Diyarbakir met kenmerken (...). De aanklachten luiden:
 - overtreding van artikel 168/2 van het Turkse Wetboek van Strafrecht (lidmaatschap illegale organisatie)
 - overtreding van wetnummer 6136 (messen en wapens)
- b. Pagina (...) van het vonnis van de militaire rechtbank van de staat van beleg te Diyarbakir met kenmerken 'Esas No. (...) en 'Kara No. (...) van (...) 1985. De aanklachten waren hetzelfde.
- c. Een verklaring van de militaire rechtbank van de staat van beleg te Diyarbakir van (...) 1987 dat het vonnis, genoemd bij sub b, op (...) 1985 definitief werd, omdat geen hoger beroep werd aangetekend.

Uitspraak in het vonnis van (...)1985:

- Vrijspraak wegens gebrek aan voldoende bewijzen m.b.t. het lidmaatschap van een illegale organisatie.
- De onbevoegdheid van de militaire rechtbank van de staat van beleg om de overtreding van wetnummer 6136 (illegaal wapenbezit) te behandelen. Derhalve werd het dossier m.b.t. dit delict doorgestuurd naar de (civiele) rechtbank te (...).

M.b.t. genoemd vonnis staan betrokkene om de volgende redenen geen sancties van de zijde van de Turkse autoriteiten te wachten:

- Vrijspraak m.b.t. zijn lidmaatschap van een illegale organisatie.
- Het is niet bekend of betrokkene door de rechtbank te (...) wegens illegaal wapenbezit (artikel 13/1 van wetnummer 6136) werd veroordeeld. Een veroordeling zou neerkomen op een gevangenisstraf van 1-3 jaar. Dit komt na aftrek volgens de geldende regels in de tachtiger jaren (wetnummer 7/647; strafvermindering van ongeveer 60%) neer op een netto gevangenisstraf van 3-15 maanden en volgens wetnummer 3713 van 12 april 1991 (strafvermindering 80%) op een netto gevangenisstraf van ruim 2-7 maanden. M.b.t.

het KUK-proces verbleef betrokkene ten onrechte van (...) tot (...) (ruim 1 jaar en 7 maanden) in hechtenis. De duur van deze opsluiting was ruimschoots langer dan de maximale gevangenisstraf voor illegaal wapenbezit.

In het proces in de jaren 1981-1985 bij de militaire rechtbank van de staat van beleg te Diyarbakir werden de belangen van betrokkene door de volgende advocaten te Diyarbakir behartigd:
 (...) (de namen van vier advocaten; N.o.)
 Advocaat A. te (...) is op de hoogte van de politieke activiteiten van (...) (de betrokken vreemdeling), hoewel hij nimmer door hem werd gemachtigd.

De documenten werden met de vertrouwenspersoon besproken..."

Het ambtsbericht van 21 mei 1996 in deze zaak luidde als volgt:

"...De navolgende door betrokkene overgelegde (delen van) gerechtelijke documenten zijn authentiek:

- De pagina's (...) uit de tenlastelegging van de militaire officier van justitie van de staat van beleg te Diyarbakir met de kenmerken (...). De aanklachten luiden:
 - overtreding van artikel 168/2 van het Turkse Wetboek van Strafrecht (lidmaatschap illegale organisatie),
 - overtreding van wet nummer 6136 (messen en wapens).
- Pagina (...) van het vonnis van de militaire rechtbank van de staat van beleg te Diyarbakir met de kenmerken (...). De aanklachten inzake dit vonnis waren overeenkomstig hogergenoemde aanklachten.
- Een verklaring van de militaire rechtbank van de staat van beleg te Diyarbakir van 17 december 1987 dat het hogergenoemde vonnis van (...) 1985 op (...) 1985 definitief werd omdat er geen hoger beroep werd aangetekend.

Bij vonnis van (...) 1985 werd betrokkene inzake het lidmaatschap van een illegale organisatie vrijgesproken wegens gebrek aan voldoende bewijzen. Inzake de behandeling van de overtreding van wet nummer 6136 achtte de militaire rechtbank van de staat van beleg zich onbevoegd en heeft derhalve deze kwestie doorgestuurd naar de (civiel) rechtbank te (...).

De authenticiteit van de overgelegde documenten van de DEP te (...) kon dezerzijds niet worden vastgesteld..."

- In de zaak F1 is in de brief van de vertrouwenspersoon van 11 januari 1996 aan de Post te Kinshasa onder meer het volgende opgenomen:

"Selon (...), Directeur de la prison militaire de (...), qui a

effectué seul la vérification, le nom de l'intéressé n'est pas repris dans les registres des détention de cette prison pour les périodes affirmées.

Notre interlocuteur a anouté d'une part que seuls les militaires et les civils complices de militaire dans une infraction peuvent être détenus dans cette prison et d'autre part les membres de l'église (...) n'ont jamais été incarcérés dans cette même prison.

J'ai rencontré Monsieur (...) de la prison centrale de (...) et ensemble nous avons effectué la vérification. Il s'est avéré que le nom de l'intéressé n'est pas mentionné dans les registres des détentions de la prison de (...) pour la période fin août 1989 jusqu'au 16 septembre 1991."

Op basis van deze informatie bracht de Minister van Buitenlandse Zaken op 26 januari 1996 een individueel ambtsbericht uit aan de Staatssecretaris van Justitie. Daarin is deze informatie als volgt verwerkt:

"...De naam van betrokkene komt niet voor in de detentieregisters van de (...)gevangenis te Kinshasa in de periode (...) 1989 tot en met (...) 1991..."

A.4.5. In hoeverre worden de onderzoeksbevindingen door het Ministerie van Buitenlandse Zaken nog voorzien van een toelichting of van commentaar ten behoeve van de IND?

Reactie van de Minister:

"...Indien het asielrelaas of de vraagstelling van de IND daartoe aanleiding geven, geeft dit Ministerie een toelichting of commentaar ten behoeve van de IND. Ook indien uit het onderzoek bepaalde (belangrijke) nieuwe informatie bleek, wordt die in het ambtsbericht gemeld..."

A.4.6. Bestaan er voor deze fase van de totstandkoming van individuele ambtsberichten richtlijnen?

Antwoord van de Minister:

"...In 1993 zijn 'vuistregels' op schrift gesteld voor het opstellen van individuele ambtsberichten (...). De zich sindsdien ontwikkelde praktijk heeft ertoe geleid dat deze inmiddels enigszins zijn aangepast (kopie van 'Vuistregels voor het opstellen van onderzoeksmemoranda en individuele ambtsberichten' is bijgevoegd [zie ACHTERGROND, onder 7.; N.o.]). De opsteller van het individuele ambtsbericht gaat aan de hand daarvan te werk; een beleidsmedewerker stelt het concept - indien aan de gestelde eisen is voldaan - vervolgens vast..."

A.4.7. Is de personele bezetting op het Ministerie van Buitenlandse

Zaken naar omvang en deskundigheid in het algemeen toereikend te achten om verzoeken om individuele ambtsberichten tijdig en naar behoren te beantwoorden?

Het antwoord van de Minister luidde als volgt:

"...Naar deskundigheid is de personele bezetting op het Ministerie mijns inziens alleszins toereikend om verzoeken om individuele ambtsberichten naar behoren te beantwoorden. Wat de personele omvang betreft zijn er in het recente verleden enige knelpunten geweest, die ten grondslag hebben gelegen aan langere behandelingstermijnen (de enorme toename van het aantal asiolverzoeken in de jaren 1994 en 1995, waarvan de 'neerslag' in de vorm van verzoeken om individuele ambtsberichten BZ pas later bereikte, het vervallen van de gedoogdenstatus van bepaalde landen (Iran, Angola, waardoor er meer verzoeken om onderzoek werden gedaan), maar ook het verbeteren van de omstandigheden waaronder onderzoek kan worden gedaan (Ethiopië), waardoor er meer verzoeken om onderzoek werden gedaan). Tot op eind vorig jaar zijn deze knelpunten ondervangen door van de medewerkers te vragen meer werk te verzetten, door het verschuiven van taken en door het opvullen van vacatures met tijdelijke medewerkers (het Ministerie kent sinds enige tijd een algehele personeelsstop; slechts in uitzonderlijke situaties kunnen extra medewerkers van buitenaf worden aangetrokken). Sinds kort is er een (tijdelijke) medewerker van de IND bij dit Ministerie gedetacheerd, die meewerkt aan het bekorten van de langere behandelingstermijnen die er bestaan in Iraanse zaken.

Begin 1997 is aan de IND duidelijk gemaakt dat er - gezien de beperkte personele omvang - een grens is aan de hoeveelheid in één jaar uit te voeren onderzoeken. Aan de IND is voorgesteld om maximaal op te stellen 340 individuele ambtsberichten voor de regio Afrika, 300 voor de regio Midden-Oosten, 35 voor de regio Europa en 25 voor de regio Azië. Over deze verdeling vindt nog overleg met de IND plaats..."

A.4.8. Vindt er, voordat het ambtsbericht wordt uitgebracht aan de IND, een controle plaats op de dimensies van kwaliteit die zijn genoemd in de openingsbrief (voorzover van toepassing)?

Antwoord van de Minister:

"...Ja. Door de ambtenaar die het individuele ambtsbericht opstelt en door de ambtenaar die het ambtsbericht vervolgens vaststelt..."

A.4b. Informatie van een aantal betrokken ambtenaren

A.4b.1. Het plaatsvervangend hoofd van de Afdeling Asiel- en Migratiezaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken:

"...Op 21 mei 1997 is er een vertrouwelijk bericht met daarin een aanscherping van de richtlijnen voor de totstandkoming van de rapportages aan de ambassades uitgevaardigd, omdat gebleken was dat niet alle Posten even voortreffelijk uitvoering gaven aan hun opdracht. Dit heeft geleid tot een verbetering van de rapportages. De omvang van de rapporten is toegenomen en de inhoud van de rapportages is verbeterd.

Het werk van de vertrouwenspersoon wordt gecontroleerd door zijn onderzoek steekproefgewijs over te doen. Dit gebeurt een aantal keren per jaar. In één geval is bij een tweede onderzoek het eerste onderzoek fout gebleken. Een dubbelcheck vindt plaats als er wordt getwijfeld aan de kwaliteit van het onderzoek.

In circa tien procent van de gevallen is er sprake van een onvolledige rapportage. In die gevallen wordt altijd contact met de Posten opgenomen.

In het algemeen wordt de kwaliteit van de rapporten steeds beter. Sinds de invoering van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), vier jaar geleden, worden er hogere eisen gesteld aan de kwaliteit van de ambtsberichten. Vóór de invoering van de Awb waren er nooit aanvullende vragen van de zijde van de rechterlijke macht en was er minder kritiek vanuit de Kamer en de samenleving. De toenemende aandacht voor en kritiek op de ambtsberichten hebben geleid tot een herbezinning op het werk. De correspondentie tussen de Posten en het departement over de ambtsberichten is toegenomen. Het inzicht in het belang van de ambtsberichten op de Posten is ook toegenomen. In 1993 werden er 250 tot 300 ambtsberichten uitgebracht. De afschaffing van het gedoogbeleid ten aanzien van Zaïre en Iran heeft ertoe geleid dat het aantal verzoeken om individuele ambtsberichten over asielzoekers uit die landen enorm is toegenomen.

In de ambtsberichten werden tot nu toe geen mededelingen gedaan over de methoden, technieken en de bronnen, omdat men zich richtte op een uitspraak van de Hoge Raad hierover. De Hoge Raad was van mening dat de bescherming van de methoden, technieken en de bronnen van doorslaggevend belang was en dat er daarom hierover in de ambtsberichten geen mededelingen behoeften te worden gedaan. Nu is men bezig om te bezien of er toch geen bepaalde mededelingen kunnen worden gedaan, mede om het proces van de totstandkoming van de ambtsberichten transparanter te maken. Het is de bedoeling dat men niet meer zo kramp-

achtig zal vasthouden aan bepaalde sjablonen. Zoals bijvoorbeeld bij de authenticiteitscontrole van documenten, waar men standaard gebruik maakt van de formule dat het document niet is opgemaakt op de in het land van herkomst gebruikelijke wijze. Veel hangt af van de kwaliteit van de opsteller van een ambtsbericht. Er zijn medewerkers die een uitvoerig individueel ambtsbericht opmaken. Er zijn echter ook medewerkers die zich veiliger voelen wanneer zij de standaardoverwegingen kunnen gebruiken.

Ik ben van mening dat het niet noodzakelijk is om in een ambtsbericht te vermelden dat er een vertrouwenspersoon is ingeschakeld. Het inwinnen van informatie voor een ambtsbericht valt onder de verantwoordelijkheid van de Chef de Poste. Hoe hij de informatie verzamelt, bijvoorbeeld door het inschakelen van een vertrouwenspersoon, is zijn zaak. Voor de hardheid van de informatie maakt het ook niet uit of er een vertrouwenspersoon is ingeschakeld. Alles wat er in het land van herkomst gebeurt met betrekking tot het verzamelen van informatie voor een ambtsbericht valt onder de verantwoordelijkheid van de Chef de Poste. Er kan alleen met een vertrouwenspersoon worden gewerkt wanneer hij wordt aangestuurd door de ambassade, die ook de kwaliteit van zijn werk controleert.

De richtlijn dat wanneer er ten aanzien van een feit slechts één bron is, dit feit niet mag worden vermeld in het ambtsbericht, ofwel dat er terzake daarvan geen conclusieve formuleringen mogen worden gebruikt, wordt strikt toegepast. Het is een werkbare instructie.

Voor Buitenlandse Zaken is het maar ten dele mogelijk de hardheid van de ter plaatse verzamelde informatie te beoordelen. Hiervoor is het departement afhankelijk van de Chef de Poste, die is het best geïnformeerd over de situatie aldaar.

Bij de opstelling van een ambtsbericht wordt er in de formulering rekening mee gehouden of ter plaatse bijvoorbeeld registers niet compleet zijn. Vanuit Nederland is het moeilijk het waarheidsgehalte te beoordelen van de informatie van door de vertrouwenspersonen benaderde informanten, bijvoorbeeld familieleden van de asielzoeker die zich niet vrij voelen aan een voor hen onbekende persoon informatie te verstrekken. Het departement moet in zo'n geval toch afgaan op het rapport van de vertrouwenspersoon en de beoordeling van het rapport door de Post. Het is zeker een gegeven waarmee rekening dient te worden gehouden. Ik vind de vraag legitiem, maar ik zie geen alternatief voor de huidige werkwijze.

Als een vertrouwenspersoon in zijn rapportage aangeeft dat een bepaald document niet authentiek is, moet hij wel aangeven waarom hij tot deze conclusie komt. Hij wordt geacht zijn stel-

lingen te onderbouwen. De onderbouwing wordt op ons departement getoetst..."

Naar aanleiding van de stelling van dit plaatsvervangend hoofd over de strikte toepassing van de bedoelde richtlijn, deelde de Minister van Buitenlandse Zaken, in zijn reactie op het verslag van bevindingen, mee dat het antwoord op de vraag of één bron kan dienen als grondslag voor een feit, afhangt van de aard van de bron.

A.4b.2. De beleidsmedewerker van de Afdeling Asiel- en Migratiezaken:

"...Slechts bij uitzondering vinden wij het nodig om de Post om nadere informatie te vragen. In het algemeen zijn wij tevreden over de kwaliteit van de rapportage, en vinden wij dat uit de rapportage voldoende duidelijk blijkt welke bronnen zijn geraadpleegd en welke methoden van onderzoek zijn gehanteerd.

Nadat het rapport van de vertrouwenspersoon door de Post is door- gestuurd naar het Ministerie, wordt op onze afdeling door de behandelend medewerker een individueel ambtsbericht opgesteld. Uitgangspunt is dat we zoveel mogelijk informatie opnemen in het ambtsbericht; per geval wordt bekeken wat er, ter bescherming van bronnen, methoden en technieken, echt niet in kan. Tot een jaar of vier terug gaven we standaard heel summiere informatie. Dat is in die zin veranderd dat we nu zoveel mogelijk weergeven in het individuele ambtsbericht, met als uitgangspunt: ja tenzij. Ik vind niet dat uit het ambtsbericht moet blijken of er een vertrouwenspersoon is ingeschakeld. Overigens vind ik wel dat de inschakeling van een vertrouwenspersoon een meerwaarde heeft voor wat betreft de hardheid van de informatie. Een vertrouwenspersoon heeft immers meer onderzoeksmogelijkheden.

Zoals in het antwoord van de Minister op de vragen van de Nationale ombudsman is aangegeven, wordt een 'feit' dat slechts door één bron wordt bevestigd, ofwel niet in het ambtsbericht opgenomen ofwel worden daar geen gevolgen aan verbonden. Dat is ons uitgangspunt. Het ligt echter wel aan het type informatie waar het om gaat. Bij bijvoorbeeld registeronderzoek geldt dit uitgangspunt niet. Als de vertrouwenspersoon een register heeft geraadpleegd waarvan bekend is dat het compleet is, levert dat 'harde' informatie op. Bij de weging door ons wordt dus rekening gehouden met de aard van de bron. Op ons Ministerie is bijvoorbeeld bekend welke gevangenen complete registers hebben.

Overigens zijn de algemene ambtsberichten niet direct van betekenis voor de individuele ambtsberichten. Informatie uit algemene ambtsberichten wordt slechts mondjesmaat opgenomen in individuele ambtsberichten..."

A.5. Het gebruik van individuele ambtsberichten door de IND**A.5a. Beantwoording door de Minister en door de Staatssecretaris van de gestelde vragen en gegevens uit de onderzochte dossiers**

De vragen A.5.1. tot en met A.5.6. hebben betrekking op het gebruik van individuele ambtsberichten door de IND. Deze vragen zijn deels door de Minister van Buitenlandse Zaken en deels door de Staatssecretaris van Justitie beantwoord.

A.5.1. Welke stukken worden door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, naast het eigenlijke ambtsbericht, doorgezonden naar de IND?

De Minister van Buitenlandse Zaken beantwoordde deze vraag als volgt:

"...Alleen het individuele ambtsbericht wordt door dit Ministerie doorgestuurd aan de IND. Indien bepaalde in originali overgelegde documenten zijn opgestuurd, worden die daarbij geretourneerd. De achterliggende (vertrouwelijke) rapportage wordt niet meege-stuurd..."

A.5.2. In hoeverre wordt de rapportage van het Ministerie van Buitenlandse Zaken door de IND gecontroleerd, gelet op de dimensies van kwaliteit die zijn genoemd in de openingsbrief?

De Staatssecretaris van Justitie gaf op deze vraag het volgende antwoord:

"...De rapportage wordt in beginsel beoordeeld op specificiteit, begrijpelijkheid, consistentie en actualiteit. BZ is voor de IND een gezaghebbende bron van informatie. De IND gaat er dan ook op voorhand van uit dat de gegeven informatie betrouwbaar is. Dit geldt ook wat betreft de betrouwbaarheid van bronnen en informanten. Indien de rapportage van BZ vragen oproept, wordt BZ doorgaans telefonisch een toelichting gevraagd.

Het proces waarbij de rapportage van BZ wordt beoordeeld laat zich overigens niet eenvoudig benoemen. Behalve de door u genoemde dimensies zijn bijvoorbeeld ook de eisen die de rechter aan een ambtsbericht stelt van belang. De vraag of een beschikking zorgvuldig is voorbereid en deugdelijk is gemotiveerd ligt immers uiteindelijk aan de rechter voor..."

Dossieronderzoek

- *In de bij het antwoord op de vraag A.1.9. al aangehaalde zaak C9 was, ondanks een daartoe strekkend verzoek van de Staatssecretaris van Justitie aan de Minister van Buitenlandse Zaken, in het ambtsbericht van de Minister van 18 maart 1997 geen aandacht besteed aan de authenticiteit van een door de betrokkene overgelegde lidmaatschapskaart van een bepaalde politieke groepering. Blijkens het dossier is daar in het vervolg van de procedure niet op*

teruggekomen door de IND.

- In de zaak F10 stelde de Staatssecretaris van Justitie bij brief van 21 juni 1996 aan de Minister van Buitenlandse Zaken de vraag of de naam van betrokkene is gepubliceerd in een bepaalde krant, alsmede de vraag of op een met name genoemd adres het hoofdkantoor van de PALU is gevestigd. Noch in de vraagstelling aan de betrokken Post, noch in de reactie van de Post, noch in het aan de Staatssecretaris van Justitie uitgebrachte ambtsbericht is aandacht geschonken aan deze twee concrete vragen. In het ambtsbericht werd wel aangegeven dat de 60 gearresteerde deelnemers aan een demonstratie van de PALU van 29 juli 1995 allen na uiterlijk twintig dagen zijn vrijgelaten, dat thans naar aanleiding van deze demonstratie niemand meer wordt vastgehouden of gezocht, en dat geen van de gearresteerden thans wordt vervolgd.

De IND liet het Ministerie van Buitenlandse Zaken, naar aanleiding van dit ambtsbericht, bij brief van 31 oktober 1996 het volgende weten:

"...Daar in genoemd ambtsbericht de vragen die door ons zijn gesteld in de brief van 21 juni 1996 niet/onvoldoende zijn beantwoord, doe ik u nogmaals in kopie een aantal stukken uit het dossier van bovengenoemde vreemdeling toekomen. (...) De vreemdeling verwijst in het rapport van nader gehoor naar het hoofdkantoor van de PALU, gevestigd aan de zone (...). In het eerste gehoor zegt betrokkene lid en voorzitter van de PALU te zijn geweest in de wijk (...)."

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken liet vervolgens een nieuw onderzoek instellen, waarna de Minister op 13 maart 1997 een nieuw ambtsbericht uitbracht aan de Staatssecretaris. In dit ambtsbericht is onder meer aangegeven dat betrokkene niet bekend is bij de PALU, en dat de echtgenoot van de moeder van betrokkene woonachtig is op het opgegeven adres in een bepaalde zone.

De twee, op 21 juni 1996 gestelde, concrete vragen werden ook in dit tweede ambtsbericht niet beantwoord.

A.5.3. Op welke wijze wordt de rapportage van het Ministerie van Buitenlandse Zaken door de IND gebruikt in de asielprocedure (wordt deze rapportage bijvoorbeeld nog ge(her)interpreteerd of gerelativeerd)?

A.5.4. Vindt er, naar aanleiding van de hiervoor bedoelde (her)interpretatie/herformulering, een terugkoppeling plaats door de IND naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken?

De Staatssecretaris beantwoordde deze twee vragen als volgt:

"...Indien de rapportage van BZ, mede gelet op de overige beschikbare informatie, aanleiding geeft de aanvraag om toelating als vluchteling in te willigen, wordt dit in de beschikking meestal niet nader gemotiveerd.

In afwijkende beschikkingen wordt de relevante inhoud van het ambts-

bericht herhaald en geplaatst in de context van het asielrelaas en de overige beschikbare informatie. Soms is de inhoud van een ambtsbericht van doorslaggevende betekenis.

In andere gevallen echter levert de inhoud van het ambtsbericht de basis voor één van de overwegingen die samen met andere overwegingen de beschikking tot een deugdelijk gemotiveerde maken. De vraag of de inhoud en het gewicht van het ambtsbericht juist is beoordeeld, ligt uiteindelijk voor aan de rechter. Ik verwijs voor het overige naar het antwoord van BZ op vraag A.7.1..."

A.5.5. In hoeverre vindt er tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de IND nog overleg plaats over de inhoud van de individuele ambtsberichten?

A.5.6. Gelden er op dit punt richtlijnen of instructies?

De Staatssecretaris reageerde als volgt op deze vragen:

"...Er vindt geen overleg plaats over de inhoud van het op te stellen ambtsbericht. Wat betreft de procedure die geldt voordat het verzoek om een ambtsbericht wordt verzonden verwijs ik u naar meer-genoemde (vertrouwelijke; N.o.) werkinstructie 132. Nadat het ambtsbericht is uitgebracht, kan wel overleg plaatsvinden. Soms resulteert dit overleg in een nieuw verzoek om een ambtsbericht. Buiten werkinstructie 132 bestaan er op dit punt geen bijzondere instructies..."

Ook de Minister van Buitenlandse Zaken gaf een antwoord op deze twee vragen. Zijn antwoord op vraag A.5.5. luidde als volgt:

"...Er mag tussen dit Ministerie en de IND geen inhoudelijk overleg plaatsvinden over de inhoud van het op te stellen ambtsbericht. De bevindingen van het onderzoek worden opgetekend in het ambtsbericht; indien onderzoek niet mogelijk was of beantwoording van de door de IND gestelde vragen niet mogelijk bleek, wordt dat zoveel mogelijk in het ambtsbericht gemeld..."

In antwoord op vraag A.5.6. deelde de Minister het volgende mede:

"...Afgezien van het beantwoorden van gestelde vragen van de IND (zie de onder A.4.6. genoemde richtlijnen) bestaan er geen richtlijnen of instructies op dit punt..."

A.5b. Informatie van een aantal betrokken ambtenaren

A.5b.1. Het plaatsvervangend hoofd van de Afdeling Asiel- en Migratiezaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken:

"...Op zich ligt bij de IND de verantwoordelijkheid om de waarde van een ambtsbericht te wegen, zij zijn immers procespartij. Het is voor de IND echter wel moeilijk om de waarde van de ambtsberichten te beoordelen. In het algemeen zal de IND moeten aanvaarden dat Buitenlandse Zaken zijn werk goed heeft gedaan. De weging van de informatie gebeurt in de eerste plaats op de ambassade in het licht van de normen en waarden aldaar en daarna nog eens op ons departement.

De achterliggende stukken van een ambtsbericht worden niet aan de IND gezonden in verband met de bescherming van de bronnen en de methoden en technieken. Ik vind ook niet dat dit bij de IND bekend hoeft te zijn.

Wanneer de IND deze informatie zou vragen, zou ik geen antwoord geven. Dit is een principiële zaak van politieke aard. In het geval van een rechtszitting vindt er intensief overleg plaats tussen Buitenlandse Zaken en de landsadvocaat. Ook de landsadvocaat krijgt geen inzage in de achterliggende stukken. In het kader van een WOB-procedure wordt er evenmin inzage in deze stukken gegeven. Alleen de rechter kan de stukken inzien. Dit gebeurde het afgelopen jaar zo'n 120 maal.

Ik heb geen mening over de conclusies die de IND aan de ambtsberichten verbindt. De expertise over het gebruik van de ambtsberichten in de procedure berust bij de IND en niet bij Buitenlandse Zaken..."

A.5b.2. De betrokken beleidsmedewerker van de Afdeling Asiel- en Migratiezaken:

"...Nadat een individueel ambtsbericht is opgesteld en ondertekend, wordt dit verstuurd naar Justitie/IND. Ik vind dat de IND niet de beschikking moet krijgen over de achterliggende stukken. In de eerste plaats mag de bescherming van bronnen, methoden en technieken niet in gevaar komen. Als wij de achterliggende stukken zouden meesturen, zouden deze in 'no time' op straat liggen. In de tweede plaats hoort datgene dat niet in het ambtsbericht staat op grond van jurisprudentie binnen ons Ministerie te blijven. In de derde plaats zie ik niet in wat de toegevoegde waarde is van kennisneming van de achterliggende stukken door Justitie. De expertise bevindt zich

immers bij ons. Justitie heeft niet zoveel aan die achterliggende stukken. In de vierde plaats zou ik het vanuit een oogpunt van gelijke behandeling van de partijen, te weten Justitie enerzijds en de asielzoeker anderzijds, niet zuiver vinden wanneer slechts één van deze partijen, Justitie dus, kennis zou kunnen nemen van die stukken. Dat zou tegenover de asielzoeker niet eerlijk zijn. Ik vind het daarom juist dat alleen rechter kennis kan nemen van de achterliggende stukken. Justitie wil de achterliggende stukken wel graag hebben, maar zij krijgt ze niet, onder andere om haar niet te bevoordelen ten opzichte van de asielzoeker..."

A.5b.3. De Chef de Poste te Lagos verklaarde:

"...Ik zie geen bezwaar tegen het vermelden van meer informatie in de ambtsberichten. Ik kan echter de gevolgen hiervan niet zo goed overzien. Voor de ambassade is het geen probleem, misschien wel voor de vertrouwenspersoon. Ik heb er geen bezwaar tegen wanneer onze informatie aan de IND wordt verstrekt. De rapportage die wij naar Buitenlandse Zaken sturen mag wat mij betreft doorgezonden worden naar de IND. Ik kan me wel voorstellen dat het voor onze vertrouwenspersoon niet zo prettig is als zijn naam in de Nederlandse rechtszaal wordt genoemd..."

A.5b.4. Ambassademedewerker A1 van de ambassade te Lagos:

"...De persoon van de vertrouwenspersoon moet worden beschermd. Voorts mogen zijn methodes en technieken niet naar buiten worden gebracht. Buitenlandse Zaken moet zelf uitmaken of men de methodes van informatievergaring over adressen en detenties naar buiten brengt.

In algemene zin kan wel worden gesteld dat bijvoorbeeld onderzoek bij de (een bepaalde politieke groepering; N.o.) heeft uitgewezen dat iemand geen lid is van deze organisatie. Hierbij moet men zich wel realiseren dat dit problemen kan opleveren voor de informatievoorziening in de toekomst. De (bedoelde groepering; N.o.) kan problemen krijgen wanneer bekend wordt dat zij de bron van de informatie is.

Overigens is (bedoelde groepering; N.o.) een samenraapsel van verschillende organisaties. Vaak weet één onderdeel niet wat een ander onderdeel doet. Tot voor kort bezocht de secretaris-generaal van (bedoelde organisatie; N.o.) overigens regelmatig de ambassade. Enkele weken geleden is er een grote ruzie geweest in het bestuur van (bedoelde organisatie; N.o.), hierdoor is ons oude contact uitgeschakeld. In beginsel kunnen we het lidmaatschap wel achterhalen.

Ik heb er geen zicht op wat er verder met onze rapportage gebeurt. Ik moet zeggen dat ik het ook nog druk heb met andere zaken. Misschien zou Buitenlandse Zaken meer informatie kunnen verstrekken.

Er moet ook weer niet te krampachtig aan de vertrouwelijkheid worden vastgehouden..."

A.5b.5. Ambassademedewerker A2 van de ambassade te Lagos:

"...Wij vragen in onze brief aan Buitenlandse Zaken altijd standaard om geheimhouding van de bronnen. De naam van de vertrouwenspersoon mag niet bekend worden. Ter voorkoming dat de vertrouwenspersoon onder druk wordt gezet, moet ook niet teveel bekend worden van zijn onderzoeksmethode.

Ik vind dat aan de asielzoeker niet bekend moet worden gemaakt waarom een asielrelaas niet klopt. Als je dat wel doet, gaan de mensen hun verhalen aanpassen, reactief kloppend maken. Buitenlandse Zaken moet inschatten wat wel en wat niet kan, misschien kan Buitenlandse Zaken de buitenwacht wat meer informatie geven dan dat nu gebeurt, en dan over de methode van onderzoek. Overigens ga ik er bij het schrijven van uit dat mijn rapportage door meerdere personen wordt gelezen.

Om een voorbeeld te geven, ik zou het geen probleem vinden wanneer in Nederland bekend zou worden dat hier met mensen van (bepaalde politieke organisaties; N.o.) is gesproken, dat je bij een gevangenis bent geweest of dat je familieleden hebt bezocht. Maar je moet niet vertellen waarom een verhaal of een document niet klopt. De mate van openheid moet je laten afhangen van de concrete zaak. In algemene zin geldt voor Nigeria dat daar waar mogelijk, en dat is in mijn tijd in alle zaken gebeurd, veldonderzoek wordt gedaan. Ik vind het jammer dat er ten gevolge van het gebrek aan informatie zo'n wantrouwen is ontstaan ten opzichte van de kwaliteit van het onderzoek ter plaatse. Misschien dat wat meer openheid zou leiden tot een afname van dat wantrouwen.

Overigens kan uit het algemene ambtsbericht worden opgemaakt op welke wijze wij onze checks kunnen uitvoeren.

Concreet vind ik dat geheimhouding absoluut en ten minste moet zijn gewaarborgd voor wat betreft de naam van de vertrouwenspersoon - ter bescherming van hem - en - ter voorkoming van fraude - voor wat betreft de redenen waarom documenten niet authentiek blijken te zijn. Voor andere landen ligt dit misschien anders, je moet dan de grootste gemene deler aanhouden.

Het rapport dat ik opstel gaat via de Chef de Poste naar Buitenlandse Zaken in Den Haag. Buitenlandse Zaken moet bepalen wat er verder mee gebeurt..."

A.5b.6. De vertrouwenspersoon die onderzoek doet voor de Nederlandse ambassade te Lagos:

"...I do not know whether my methods of work are revealed in The Netherlands, and if so, I do not know whether it would make my work more difficult. But my name may not be mentioned. I would say the way in which I work is not a secret. Dutch lawyers can easily check the information themselves. They can directly contact the Nigerian

organisations involved. It never crossed my mind that the Dutch Ministry of Foreign Affairs protects my work that much. I assume, everyone would do this type of work in the same way I do it. I do not have a monopoly on getting information from organisations. I would like to add experience is very important for this kind of work. Nigerians are very ingenious in making up stories..."

In zijn reactie op het verslag van bevindingen deelde de Minister van Buitenlandse Zaken naar aanleiding van deze verklaring het volgende mede:

"...Opmerking Chef de Poste: Hetgeen de vertrouwenspersoon daar zegt is juist als gesteld wordt: "I would say the way in which I work is not a secret". Hij bedoelt hiermee dat zijn onderzoeken door anderen zouden kunnen worden uitgevoerd omdat er geen bijzondere vaardigheden voor benodigd zijn..."

A.5b.7. De betrokken medewerker van de ambassade te Teheran:

"...Ik vind het juist dat de IND niet op de hoogte is van de achterliggende stukken van de ambtsberichten. De IND hoeft niet te worden geïnformeerd over onze methodes en technieken. Ik vrees dat dan de objectiviteit niet langer is gewaarborgd. Wanneer de IND inzage krijgt in de methodes die wij hanteren, gaat hij misschien in zijn beslissingen hierop anticiperen. Ik rapporteer rechtstreeks aan het hoofd en het plaatsvervangend hoofd van de IND. De IND hoeft niet de juistheid van het onderzoek te toetsen, alleen het resultaat van het onderzoek. Buitenlandse Zaken is geen adviesorgaan. De rechter toetst de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Dit is naar mijn mening een juiste verdeling gezien het beginsel van Trias Politica. Buitenlandse Zaken moet worden gezien als een doorgeefluik voor de rapportages. De IND haalt hieruit de asielrelevante informatie.

Ik krijg de uitspraken van de rechters soms toegezonden. Voorts word ik ervan op de hoogte gesteld wanneer rechters inzage vragen. Ik heb éénmaal een kritische noot van een rechter in een Iraanse zaak gezien, dat was in een zaak die dateerde van voor mijn tijd. Ik heb ook de notitie van het Stafbureau Vreemdelingenzaken over de ambtsberichten (zie ACHTERGROND, onder 10; N.o.) gezien, de hierin geformuleerde aanbevelingen heb ik geïmplementeerd. Het stafbureau vond de rapportage uit Iran te summier. Zij wil dat uitgebreider wordt gemotiveerd waarom bepaalde authenticiteitskenmerken niet kloppen. Voor zover mogelijk is aan deze wens tegemoet gekomen. Openbaarmaking van dergelijke gegevens acht ik echter ongewenst, aangezien Iraanse asielzoekers dit kunnen gebruiken om de kwaliteit van de vervalsingen te verbeteren. Overigens gaf de Vreemdelingenkamer aan dat op zorgvuldige wijze wordt gewerkt. Ik zou dan niet te gedetailleerde informatie verstrekken. In Duitsland maakt men gebruik van open rapportages. Men geeft aan waarom bepaalde docu-

menten als vals worden bestempeld, maar geeft geen informatie over de vertrouwenspersonen prijs..."

A.5b.8. Ambtenaar J1 van de IND:

"...Als er in de beantwoording van Buitenlandse Zaken iets ontbreekt, dan benader ik hen telefonisch. Ik heb dat pas een enkele keer aan de hand gehad. Meestal krijg je dan als antwoord dat bepaalde zaken niet zijn uit te zoeken.

De contacten met Buitenlandse Zaken verlopen goed. Meestal loopt het contact via hun secretariaat, en vraag je naar de betrokken landendeskundige.

Op de wijze waarop in het desbetreffende land onderzoek wordt gedaan, heb ik geen zicht. Ik heb wel eens geprobeerd daar wat meer over te horen, maar Buitenlandse Zaken is heel terughoudend met het geven van informatie. Ik weet wel dat ze met vertrouwenspersonen werken, maar hoe, dat weet ik niet.

Als ik iets navraag bij Buitenlandse Zaken, dan antwoorden ze dat ze geen informatie kunnen of mogen geven.

Ik denk dat meer inzicht in het onderzoek van Buitenlandse Zaken de discussie tussen de asielzoeker en mij meer op gang zou brengen. Ik zou het wel anders willen, maar ik besef dat Buitenlandse Zaken bepaalde informatie niet naar buiten mag brengen, ook niet naar de IND.

Alhoewel het de zaak voor mij zou vergemakkelijken wanneer ik meer zou weten, geloof ik niet dat meer kennis per se tot betere beschikkingen zou leiden.

Wat de achterliggende stukken betreft, als die bekend zouden worden gemaakt aan de IND, zou ook de asielzoeker erover moeten kunnen beschikken, dat is volgens mij toch het uitgangspunt van het bestuursrecht. Het mag niet zo zijn dat ik mij bij het nemen van een beslissing baseer op informatie die de andere partij niet heeft.

Justitie en de asielzoeker behoren in de procedure zoveel mogelijk in een gelijkwaardige positie te verkeren. Ik zie Buitenlandse Zaken in die procedure als een objectieve en deskundige informant. Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de juistheid van het ambtsbericht; wij gaan uit van de juistheid van het ambtsbericht.

Vervolgens is Justitie verantwoordelijk voor de conclusies die zij verbindt aan zo'n ambtsbericht.

Soms is het wel moeilijk om te beslissen zonder de achterliggende stukken. Wanneer ik niet helemaal zeker ben van de onderzoeksresultaten van Buitenlandse Zaken, geef ik het voordeel van de twijfel aan de asielzoeker.

Natuurlijk zou ik graag alle stukken zien, je wilt toch zoveel mogelijk hebben, de waarheidsvinding staat bovenaan. Praktisch gezien kan het echter niet.

Over de inhoud van individuele ambtsberichten kan ik zeggen dat ik ze niet altijd even goed vind, vaak zou ik meer informatie willen hebben. Het is soms frustrerend dat je zo weinig weet, ook op een

zitting kan je dan niets zinnigs zeggen. Overigens heb ik nog nooit gemerkt dat een individueel ambtsbericht achteraf niet bleek te kloppen.

Als IND-er controleer je een ambtsbericht wel. Als bijvoorbeeld in een ambtsbericht staat dat de naam van de betrokken asielzoeker niet in een detentie-register voorkomt, dan vraag je wel eens aan Buitenlandse Zaken hoe compleet dat register is, en welke conclusie je aan hun onderzoeksresultaat kunt verbinden. Soms zegt Buitenlandse Zaken dan dat het niet-voorkomen in het register niet wil zeggen dat de betrokkene daar niet gedetineerd heeft gezeten. Waarom Buitenlandse Zaken dat laatste dan niet vermeldt in het ambtsbericht, weet ik niet..."

A.5b.9. IND-ambtenaar J2:

"...Ik heb geen inzicht in de 'ins' en 'outs' van het onderzoek door Buitenlandse Zaken in de landen van herkomst. Soms word je wel gedwongen je erin te verdiepen. Zo was er laatst in een Zairese zaak onderzoek gedaan door Buitenlandse Zaken. Betrokkene had in een blindeninstituut verbleven. De uitkomst van het onderzoek was dat betrokkene bekend was op het blindeninstituut maar dat de directeur niets wist van een eventuele arrestatie en detentie van betrokkene. De advocaat vroeg ons in zijn reactie waarom de directeur met deze vragen was benaderd. Hij was van mening dat er onnodig een risico was genomen, want de directeur was een gunsteling van Mobutu. Naar aanleiding van deze reactie heb ik contact opgenomen om te vragen hoe het onderzoek had plaatsgevonden, Buitenlandse Zaken heeft mij vervolgens gerustgesteld.

In het algemeen heb ik geen behoefte om meer te weten over het onderzoek ter plaatse door Buitenlandse Zaken, in enkele gevallen zou ik echter wel wat meer willen weten. Bij navraag krijg ik echter niet altijd de gewenste informatie.

In het algemeen zijn mijn contacten met Buitenlandse Zaken goed. De mensen bij Buitenlandse Zaken zijn zeer bereidwillig om als klankbord te dienen.

De informatie die Buitenlandse Zaken verstrekt, acht ik op voorhand betrouwbaar. Ik ga ervan uit dat Buitenlandse Zaken zelf de ingewonnen informatie controleert. Het is aan de asielzoeker om met informatie of bewijs te komen waarmee de stellingen van Buitenlandse Zaken kunnen worden weersproken. De asielzoekers hebben best wel mogelijkheden tot het doen van een tegenonderzoek. Zo kunnen ze bijvoorbeeld informatie inwinnen via het Rode Kruis en via Amnesty International. Het valt me tegen hoe weinig asielzoekers en hun advocaten tegen de ambtsberichten inbrengen.

In het algemeen zijn de ambtsberichten duidelijk. Ze zijn wel erg kort, je zou wel een willen dat er meer in werd gezegd. Op zich is de kwaliteit goed. Ik begrijp wel dat Buitenlandse Zaken de methode, technieken en de bronnen wil beschermen. Ik kan me voorstellen dat

Buitenlandse Zaken deze informatie bij ons (de IND) weg wil houden, we zitten dicht bij de asielzoeker. Door de informatie niet aan de IND te geven creëer je een zekere veiligheidsmarge. De rechter kan Buitenlandse Zaken vragen om inzage in de achterliggende stukken van het ambtsbericht, dit biedt, samen met de confrontatieplicht, voldoende waarborgen.

De IND toetst het ambtsbericht door de asielzoeker ermee te confronteren. Verder koppel ik terug wanneer ik vragen heb. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het ambtsbericht ligt bij Buitenlandse Zaken. Ik heb niet de behoefte om het onderzoek nog eens tegen het licht te houden. Ik ben van mening dat inzage van de achterliggende stukken door de IND de asielprocedure te zwaar zou belasten. Er zijn nu al zo veel schijven. Ik zie Buitenlandse Zaken in dit verband niet als adviseur in algemene zin, wel heeft Buitenlandse Zaken soms een adviserende rol..."

A.5b.10. IND-ambtenaar J3:

"...Ik heb geen inzicht in de wijze waarop Buitenlandse Zaken het onderzoek doet. Ik heb dit intern al eens aangekaart. Er wordt heel geheimzinnig over gedaan. Mij is door de leiding of door Buitenlandse Zaken nog nooit verteld hoe een onderzoek verloopt. Ik heb maar incidenteel contact met Buitenlandse Zaken. Zeker in het geval dat er discussie met de asielzoeker ontstaat over het ambtsbericht heb ik er wel behoefte aan om te weten hoe het onderzoek is verlopen. Soms zou het goed voor me zijn om te weten hoe de informatie door Buitenlandse Zaken is vergaard.

Bij de IND worden ambtsberichten niet nog een keer getoetst of gecontroleerd. We hebben daartoe de mogelijkheden niet. We kijken wel of door Buitenlandse Zaken alle vragen zijn beantwoord, we controleren de volledigheid.

Soms krijg ik zo'n kort antwoord van Buitenlandse Zaken, dat het antwoord weer vragen oproept, bijvoorbeeld wanneer in een ambtsbericht wordt vermeld dat een klas niet bestaat. Dit roept bij mij de vraag op of de klas vroeger wel heeft bestaan, of dat er een klas bestaat met een gelijksoortige naam, en dergelijke. Eenmaal heb ik Buitenlandse Zaken om die reden om een nieuw onderzoek gevraagd. Ik vind de ambtsberichten vaak te summier, te kort door de bocht. Dit zou naar mijn mening een punt van overleg moeten zijn tussen Justitie en Buitenlandse Zaken. Overigens is een summier ambtsbericht niet altijd een slecht ambtsbericht. Meestal kan ik wel wat met een ambtsbericht.

Ik maak ook wel eens deel uit van een ambtelijke hoorcommissie die vreemdelingen in het kader van hun bezwaarschriftprocedure hoort. Gisteren hebben we nog een bezwaarschrift gegrond verklaard, terwijl het ambtsbericht negatief was voor de asielzoeker. De vreemdeling legde echter tijdens de zitting van de hoorcommissie een verklaring

af die de in het ambtsbericht geconstateerde afwijkingen van zijn asielrelaas aannemelijk maakten. Een ambtsbericht is niet altijd doorslaggevend, dit hangt mede af van de consistentie van het asielrelaas en de verklaringen die worden gegeven voor een afwijkend ambtsbericht. In zeker 90% van de ambtsberichten wordt gesteld dat de documenten niet de waarde hebben die de asielzoeker er aan geeft.

In het merendeel van de gevallen ga ik ervan uit dat de ambtsberichten kloppen. Niet in alle gevallen, er kunnen fouten worden gemaakt. Wanneer je Buitenlandse Zaken zonder meer zou geloven, hoefde je de ambtsberichten ook niet om commentaar aan de asielzoeker voor te leggen.

Het feit dat ik de achterliggende stukken van het ambtsbericht niet mag inzien, belemmert mij niet in mijn werk. Ik heb er begrip voor dat Buitenlandse Zaken de bronnen beschermt. Mensen die Buitenlandse Zaken in het land van herkomst helpen bij het inwinnen van informatie kunnen immers gevaar lopen. Ik ben van mening dat de IND in een aantal gevallen inzage moet kunnen krijgen in de achterliggende stukken. De IND zou de keuze moeten hebben om tot inzage te beslissen. Ik heb nog nooit om inzage gevraagd. Ik krijg van mijn leidinggevenden te horen dat ik het niet moet vragen, omdat we toch geen inzage krijgen.

Het is mijn ervaring dat de ambtsberichten vaak heel stellig zijn. Wanneer een ambtsbericht vermeldt dat betrokkene niet in detentieregisters voorkomt, is hij in mijn ogen geen vluchteling. Als betrokkene hierop reageert met de mededeling dat het detentieregister niet klopt, zou ik dat nader willen onderzoeken. We hebben naast Buitenlandse Zaken meer mogelijkheden om informatie te krijgen, namelijk het EDS, DIS en buitenlandse migratiediensten. Wanneer betrokkene verklaart dat zijn door Buitenlandse Zaken benaderde familieleden, uit bijvoorbeeld angst, niet de waarheid hebben gesproken, zou ik de rest van het verhaal bij mijn afwegingen een rol laten spelen. In de meeste gevallen weegt voor mij het ambtsbericht zwaarder dan de tegenargumenten van de asielzoeker..."

A.5b.11. IND-ambtenaar J4:

"...Voor wat het onderzoek van Buitenlandse zaken betreft, weet ik eigenlijk niet meer dan wat uit het ambtsbericht blijkt. Voorts weet je een en ander van horen zeggen, bijvoorbeeld dat met vertrouwenspersonen wordt gewerkt. De verantwoordelijkheid voor het onderzoek ter plaatse ligt geheel bij Buitenlandse Zaken.

In het algemeen vind ik de beantwoording door Buitenlandse Zaken van onze vragen goed. In 99% van de gevallen worden al onze vragen beantwoord. Ook beantwoordt Buitenlandse Zaken soms een niet door ons gestelde vraag.

Wanneer essentiële informatie zou ontbreken in een ambtsbericht, zou ik teruggaan naar Buitenlandse Zaken. Dat heb ik echter nog niet aan de hand gehad. Zelf heb ik nog nooit reden gehad om naar aanleiding van een ambtsbericht contact op te nemen met Buitenlandse Zaken. Wel heb ik pas geleden toevallig een zaak gezien waarin Buitenlandse Zaken twee verschillende zaken met elkaar had verwisseld. In zo'n geval ga je natuurlijk terug.

Ik zie alleen het ambtsbericht. Natuurlijk check je dat altijd op volledigheid en dergelijke. Persoonlijk heb ik er geen behoefte aan om de achterliggende stukken te zien. Ik weet dat ik die stukken toch niet krijg, daarom vraag ik er ook niet om. Sommige IND-ers zouden graag de achterliggende stukken zien, zelf ben ik daar fel op tegen. Ik accepteer de kwaliteit van de ambtsberichten. Ik heb ook nog nooit kunnen vaststellen dat informatie van Buitenlandse Zaken niet juist was. Ik vind dat de IND de achterliggende stukken ook niet behoort te krijgen, het primaat berust bij Buitenlandse Zaken. Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de contacten in het buitenland. Ik vertrouw erop dat Buitenlandse Zaken terdege onderzoek doet, en dat zij mij harde gegevens sturen. Als Buitenlandse Zaken twijfelt, wordt in het ambtsbericht ook een slag om de arm gehouden. Ik vind het heel belangrijk dat de vertrouwenspersoon wordt beschermd. Het risico wordt te groot als de achterliggende stukken naar de IND zouden gaan. Overigens geloof ik niet dat bij de IND in algemene zin de wens bestaat om de achterliggende stukken te zien. Ik weet wel dat sommige IND-ers graag zelf veel meer onderzoek zouden willen verrichten, waarom weet ik niet; zelf geloof ik daar niet zo in.

Als je kijkt naar ambtsberichten over authenticiteitonderzoeken, vind ik dat daar voldoende informatie in staat. Vervalsers zouden in de handen wrijven als daar veel meer in stond. Overal wordt informatie misbruikt. Dus hoe minder mensen alles zien, hoe beter.

Bij twijfel kan de rechter altijd kijken of alles naar behoren is verlopen. Ik zie wel dat de rechter steeds vaker vraagt om inzage in de achterliggende stukken, zeker na een minder geslaagd algemeen ambtsbericht over Iran. Buitenlandse Zaken heeft binnen één jaar drie verschillende algemene ambtsberichten over Iran uitgebracht, zoiets maakt een vreemde indruk. Buitenlandse Zaken had zijn werk toen beter moeten doen.

Bij het formuleren van een beschikking houd ik het liefst zo veel mogelijk de formulering van Buitenlandse Zaken aan, ook omdat ik de achterliggende stukken niet ken. Als Buitenlandse Zaken in het ambtsbericht een slag om de arm houd, ga ik voorzichtig met de desbetreffende informatie om. Als in een ambtsbericht bijvoorbeeld staat dat betrokkene naam niet in een detentieregister voorkomt, dan is dat voor mij een hard gegeven. Als betrokkene dan beweert dat hij daar wél gedetineerd is geweest, vind ik dat onaannemelijk, zo niet ongeloofwaardig. Dat wordt natuurlijk anders wanneer je uit algemene informatie weet dat een register niet compleet is.

Als Buitenlandse Zaken stelt dat een document niet op de gebruikelijke wijze is opgemaakt, dan ga ik er zonder meer van uit dat het document niet authentiek is.
Ik vind dat Buitenlandse Zaken heel zorgvuldig formuleert, daarom vind ik de informatie van Buitenlandse Zaken ook zo goed bruikbaar..."

A.5b.12. Aanvullende informatie van het hoofd van de Afdeling Asiel- en Migratiezaken:

Naar aanleiding van de uitspraak van de Rechtseenheidskamer Vreemdelingenzaken van 16 april 1998 (zie ACHTERGROND, onder 9.4.) werd aan het hoofd van de Afdeling Asiel- en Migratiezaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gevraagd op welke wijze door het Ministerie op die uitspraak was gereageerd. Op 8 mei 1998 deelde bedoeld hoofd telefonisch mee dat direct na deze uitspraak overleg was gevoerd tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de IND en de landsadvocaat, en dat dit overleg ertoe heeft geleid dat uitvoering wordt gegeven aan de uitspraak van de Rechtseenheidskamer door ambtenaren van de IND op het Ministerie van Buitenlandse Zaken inzage te geven in de desbetreffende dossiers. Op deze wijze wordt, aldus bedoeld hoofd, de uitspraak van de Rechtseenheidskamer opgevolgd zonder dat het nodig is de desbetreffende dossiers naar de IND te sturen.

A.6. De positie van de asielzoeker

A.6a. Beantwoording door de Staatssecretaris van de gestelde vragen en gegevens uit de onderzochte dossiers

De vragen A.6.1. tot en met A.6.4. hebben betrekking op de positie van de individuele asielzoeker ten aanzien van wie door het Ministerie van Buitenlandse Zaken een (individueel) ambtsbericht is uitgebracht aan de IND.

Deze vragen zijn alle beantwoord door de Staatssecretaris van Justitie.

A.6.1. In hoeverre krijgt de asielzoeker of zijn rechtshulpverlener de gelegenheid te reageren op een individueel ambtsbericht voordat een beslissing wordt genomen op de asielaanvraag?

A.6.2. In welk stadium en door wie wordt hij in de gelegenheid gesteld om te reageren?

De Staatssecretaris beantwoordde deze vragen als volgt:

"...In eerste aanleg geldt hier artikel 4:7 Awb. De betekenis van artikel 4:7 Awb in asielzaken wordt nader toegelicht in IND-werkinstructie 64.(...). De werkinstructie geeft kort gezegd aan dat voorafgaand aan het nemen van een afwijzende beschikking in eerste aanleg de asielzoeker in de gelegenheid moet worden gesteld te reageren op bevindingen die afwijken van hetgeen betrokkene zelf heeft verklaard.

In de regel biedt de IND de asielzoeker de gelegenheid schriftelijk te reageren.

Mogelijk is ook dat de gelegenheid wordt gegeven mondeling te reageren via een contactambtenaar van de IND of een medewerker van de vreemdelingendienst. Ook indien een ambtsbericht wordt uitgebracht in de bezwaarfase krijgt de betrokken asielzoeker of zijn gemachtigde de gelegenheid daarop te reageren.

Behalve voornoemde mogelijkheden, kan deze gelegenheid in bezwaar mede worden geboden tijdens een zitting van een ambtelijke hoorcommissie of een zitting van de Adviescommissie voor vreemdelingen-zaken.

Indien het ambtsbericht aanleiding geeft de aanvraag om toelating als vluchteling in te willigen, wordt in het algemeen geen commentaar gevraagd..."

Dossieronderzoek

Uit de 59 IND-dossiers, zoals die werden ingezien door medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman, werd niet steeds duidelijk of de betrokken asielzoeker - in zaken waarin het ambtsbericht (mede) aanleiding had gegeven tot een afwijzende beschikking - daadwerkelijk de gelegenheid was geboden om te reageren op een ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In dit verband kan het volgende voorbeeld worden genoemd:

- *In de zaak D10 is in het ambtsbericht van 3 maart 1997 gesteld dat een door betrokkene overgelegde uitspraak van een gemeentelijke rechtbank niet authentiek is, dat er sinds 1990 geen rechtszaak tegen hem loopt, en dat het niet verboden is bepaalde boeken te bezitten. In de beschikking van de Staatssecretaris van Justitie van 23 mei 1997, waarbij betrokkene bezwaar tegen de afwijzing van zijn aanvraag om toelating als vluchteling is afgewezen, is de inhoud van dit ambtsbericht overgenomen. Vervolgens is het volgende gesteld:*

"...Dit doet ernstig afbreuk aan de geloofwaardigheid van de verklaring van betrokkene dat hij tot vier jaar gevangenisstraf is veroordeeld wegens het in bezit hebben van verboden boeken. De raadvrouw van betrokkene heeft geen aanleiding gezien om te reageren op de inhoud van het aan haar toegezonden afschrift van bedoeld ambtsbericht..."

Het IND-dossier bevat echter geen kopie van een brief waarmee bedoelde raadvrouw in de gelegenheid is gesteld te reageren op het ambtsbericht. Evenmin blijkt anderszins uit het IND-dossier op welke wijze de betrokkene of zijn raadvrouw in de gelegenheid is gesteld op het ambtsbericht te reageren. Overigens is in de beschikking van de Staatssecretaris aangegeven dat betrokkene niet op zijn bezwaar is gehoord, omdat daartoe, gelet op het bepaalde in artikel 32, tweede lid, van de Vreemdelingenwet geen verplichting bestond en dit, gelet op de overwegingen van de beschikking, evenmin door de zorgvuldigheid werd gevorderd.

Daarnaast blijkt in verschillende gevallen de betrokkene pas in tweede instantie de gelegenheid te hebben gekregen te reageren op de inhoud van een individueel ambtsbericht.

De volgende zaken kunnen in dat verband als voorbeeld dienen:

- *In de zaak A3 bracht de Minister van Buitenlandse Zaken op 7 mei 1996 een individueel ambtsbericht uit, waarin het volgende was gesteld:*

"...In tegenstelling tot hetgeen betrokkene heeft verklaard in zijn verslag van gehoor heeft het Nederlandse Consulaat Generaal te Istanbul geen visum verstrekt aan betrokkene..."

Bij beschikking van 10 juni 1996 wees de Staatssecretaris betrokkene asielverzoek alsmede zijn verzoek om verlening van een vergunning tot verblijf af. Daartoe overwoog zij onder meer het volgende:

"Met betrekking tot de gestelde arrestatie in juni 1994 wordt overwogen dat de verklaringen van betrokkene hieromtrent evenmin aannemelijk zijn. Ten eerste heeft een onderzoek van de Minister van Buitenlandse Zaken (...) uitgewezen dat aan betrokkene niet, zoals hij heeft gesteld, een visum is verstrekt voor zijn reis naar Europa in (...) 1994. Het vorenstaande doet ernstig vermoeden dat betrokkene

destijds niet in Europa is geweest, waardoor zijn verklaringen omtrent zijn arrestatie na zijn terugkeer in Turkije onderwerp van gereede twijfel zijn."

Tegen deze beschikking diende de betrokken vreemdeling een bezwaarschrift in. In een aanvulling op zijn bezwaar stelde hij het volgende:

"...Aan (betrokkene; N.o.) is wel degelijk een visum verstrekt in de bewuste periode. Het visum is afgegeven op (...) 1994 onder nummer (...), geldig voor de duur van 12 maanden, met het recht op ononderbroken verblijf voor de duur van 1 maand. Als bewijs hiervan stuur ik U hierbij een kopie van cliënt's paspoort welke hij heeft laten overkomen uit Turkije..."

Betrokkenes bezwaar werd vervolgens, bij beschikking van 16 oktober 1996, gedeeltelijk gegrond verklaard.

In het kader van een daarop volgende beroepsprocedure liet de landsadvocaat bij brief van 16 april 1997 het volgende weten aan de IND:

"...Voorts is gebleken dat het individuele ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken van 7 mei 1996 gedeeltelijk onjuiste informatie bevat..."

- *In de zaak C8 bracht de Minister van Buitenlandse Zaken op 25 maart 1997 een individueel ambtsbericht uit, waarin onder meer het volgende was gesteld:*

"Met betrekking tot de door betrokkene in kopie overgelegde brief d.d. (...) 1995 van het (...) -ziekenhuis in (...) dient het volgende. Uit onderzoek is gebleken dat dit ziekenhuis genoemde brief nimmer heeft afgegeven."

De Staatssecretaris wees betrokkenes asielverzoek bij beschikking van 6 juni 1997 af wegens kennelijke ongegrondheid. Zij overwoog in dat verband onder meer het volgende:

"Met betrekking tot de door betrokkene overgelegde ontslagbrief van het (...) -ziekenhuis te (...) de dato (...) 1995 wordt vervolgens overwogen dat, uit een onderzoek van de Minister van Buitenlandse Zaken (...) is gebleken dat genoemd ziekenhuis deze brief nimmer heeft afgegeven. Aan de verklaring van betrokkene met betrekking tot zijn ontslag door het (...) -ziekenhuis kan, gelet op het vorenstaande, geen enkele waarde worden gehecht. De verklaring van betrokkene dat er sprake zou zijn van een causaal verband tussen zijn ontslag en zijn problemen met Dr. (...) is gelet op het vorenstaande volstrekt onaannemelijk."

In het kader van een bezwaarprocedure en een verzoek om een voorlopige voorziening bestreed de betrokken vreemdeling het op het individuele ambtsbericht van 25 maart 1997 gebaseerde standpunt van de Staats-

secretaris omtrent de ontslagbrief (...) 1995. In dat verband gaf hij gemotiveerd, en onder verwijzing naar het verslag van het nader gehoor van 6 maart 1996, aan dat en waarom het viel te verwachten dat de betrokken medewerker van het ziekenhuis zou ontkennen de ontslagbrief geschreven te hebben.

A.6.3. Wie beoordeelt het eventuele commentaar van de asielzoeker of zijn rechtshulpverlener?

Antwoord van de Staatssecretaris:

"...Het commentaar wordt in eerste instantie beoordeeld door de behandelend medewerker. Zijn voorstel wordt vervolgens door zijn resumptor beoordeeld..."

Dossieronderzoek

In een groot aantal dossiers dat werd ingezien bij de IND bevonden zich reacties van en namens de betrokken asielzoekers op de met betrekking tot hun zaak uitgebrachte individuele ambtsberichten. In een aantal van deze zaken moest de Staatssecretaris van Justitie nog een beschikking nemen, andere zaken waren inmiddels voorgelegd aan de rechter, en weer andere zaken waren inmiddels uitgeprocedeerd. In verschillende gevallen was het asielverzoek alsnog gehonoreerd. De meeste zaken bevatten echter een afwijzende beschikking.

In geen van de gevallen bevonden de achterliggende stukken, op basis waarvan het Ministerie van Buitenlandse Zaken het individuele ambtsbericht had opgesteld, zich in het IND-dossier.

De volgende zaken kunnen dienen als voorbeeld van de aard van de reacties op individuele ambtsberichten, en van de wijze waarop daarop door de IND wordt gereageerd.

- *De zaak B8 waarin de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Gelderland Zuid op verzoek van de IND betrokkene een aantal vragen stelde naar aanleiding van het uitgebrachte individuele ambtsbericht. In het van het gesprek met de betrokken asielzoeker opgemaakte proces-verbaal is onder meer het volgende opgenomen:*

"U zegt mij dat Buitenlandse Zaken onderzoek heeft gedaan en dat het door mij genoemde huisnummer niet bestaat. Het bestaat wel. Er moet echter wel een punt tussen de 5 en 8 staan. Dus 15.84 ipv 1584. De school die ik noemde bestaat wel degelijk. Als u zegt dat deze niet bestaat dan klopt uw informatie niet."

Blijkens een telefoonnotitie van 10 september 1997 van een medewerker van de IND was betrokkene advocaat bezig een tegenonderzoek te laten instellen in het desbetreffende land naar aanleiding van de informatie in het ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

- *In de zaak F10 bracht de Minister van Buitenlandse Zaken op 13 maart 1997 een individueel ambtsbericht uit, waarin onder was aangegeven dat de betrokken asielzoeker niet bekend was bij een bepaalde*

politieke organisatie,, en dat een door hem overgelegde lidmaatschapskaart van deze organisatie niet door haar was verstrekt. Betrokkenes advocaat reageerde bij brief van 1 mei 1997 als volgt op deze informatie:

"...Cliënt begrijpt niet hoe het kan zijn dat hij bij de (bedoelde politieke organisatie; N.o.) niet bekend zou zijn. De (bedoelde organisatie; N.o.) houdt een registratie van haar leden bij, en ook cliënt is geregistreerd als lid. Een en ander zou na te gaan moeten zijn..."

De Staatssecretaris van Justitie wees vervolgens, bij beschikking van 13 juni 1997, betrokkenes asielaanvraag af. Zij overwoog onder meer het volgende:

"Uit onderzoek verricht door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waarvan de resultaten zijn neergelegd in een ambtsbericht van 13 maart 1997 (...), komt naar voren dat betrokkene bij de '(bedoelde politieke organisatie; N.o.)' niet bekend is. De door betrokkene overgelegde lidmaatschapskaart van deze partij is niet door de partij aan betrokkene verstrekt.

Gezien het bovenstaande zijn de verklaringen van betrokkene over zijn activiteiten voor de '(bedoelde organisatie; N.o.)' en over de reden van de negatieve belangstelling voor hem van de zijde van de voormalige autoriteiten niet geloofwaardig.

Betrokkene is in staat gesteld te reageren op de inhoud van genoemd ambtsbericht. De namens betrokkene ingediende reactie van 1 mei 1997 leidt niet tot een ander oordeel over de geloofwaardigheid van zijn verklaringen."

- In de zaak D6 bracht de Minister van Buitenlandse Zaken op 21 augustus 1996 een individueel ambtsbericht uit, waarin onder meer was gesteld dat een door de betrokken asielzoeker overgelegde (ongedateerde) uitspraak van de onderzoeksrechter van de Arrondissementsrechtbank in Kosovska Mitrovica niet authentiek was, aangezien deze niet was opgesteld op een wijze die overeenkomt met de in het land van herkomst terzake van dergelijke documenten gangbare praktijk, en dat bij de bedoelde rechtbank geen rechtszaak bestond met het nummer dat op bedoelde uitspraak stond vermeld. Bij brief van 2 oktober 1996 reageerde de advocaat van de betrokken asielzoeker als volgt op dit ambtsbericht:

"...Allereerst maak ik bezwaar, dat u de brieven met betrekking tot de ambtsberichten tegenwoordig rechtstreeks naar cliënt toezendt. U heeft van mij stukken ontvangen. Ik ben daarom van mening, dat u mij dient te antwoorden. Op deze wijze is het vaak niet mogelijk om binnen de door u gestelde termijn te reageren.

Inmiddels heb ik de stukken bestudeerd en met cliënt besproken. Wij

bestrijden de visie van de Minister van Buitenlandse Zaken, dat de door betrokkene overgelegde uitspraak van de onderzoeksrechter van de Arrondissementsrechtbank niet authentiek is. Ik verwijs u naar het door mij overgelegde krantenbericht van 13 oktober 1993 waaruit blijkt, dat op 13 oktober 1993 de politie in het huis van (...), de vader van cliënt, het dorp (...) heeft doorzocht en dat zij de vader van (...) en zijn zoon (...) mishandeld hebben, terwijl cliënt naar de politie werd meegevoerd en daar een paar uur werd vastgehouden..."

In de beschikking van de Staatssecretaris van Justitie van 11 oktober 1996 op het bezwaar van betrokkene is het volgende overwogen:

"...Aangezien in het bezwaarschrift geen (overige) relevante nieuwe feiten en/of omstandigheden zijn aangevoerd en ook overigens niet is gebleken van zulke feiten en/of omstandigheden die tot een andere beslissing zouden leiden, komt het bezwaarschrift niet voor inwilliging in aanmerking..."

In deze beschikking is niet ingegaan op het commentaar van betrokkenes advocaat op bedoeld ambtsbericht.

- *Ook in de zaak D8 deelde de Minister van Buitenlandse Zaken in een individueel ambtsbericht aan de IND mee dat een door de betrokken asielzoeker overgelegd document, in dit geval een oproep van de gemeentelijke rechtbank voor administratieve overtredingen in Lipljan, niet authentiek was omdat dit niet was opgesteld op een wijze die overeenkomt met de in het land van herkomst terzake van dergelijke documenten gangbare praktijk. In reactie op dit ambtsbericht deelde de betrokken asielzoeker mee dat het desbetreffende document voor zover hem bekend was, authentiek was. Het was volgens hem door een Servische politie-ambtenaar afgegeven aan zijn vader. In haar beschikking van 11 maart 1997 op betrokkenes bezwaarschrift stelde de Staatssecretaris van Justitie in dit verband het volgende:*

"...Betrokkene is door tussenkomst van zijn gemachtigde in de gelegenheid gesteld zijn reactie op de inhoud van het ambtsbericht kenbaar te maken. De door betrokkene gegeven reactie geeft geen aanleiding om het resultaat van het onderzoek van de Minister van Buitenlandse Zaken in twijfel te trekken..."

- *Het ambtsbericht in de zaak B1 dateert van 8 februari 1996. Het behelsde onder meer antwoord op vragen met betrekking tot een woonadres een school en het lidmaatschap van een politieke partij. Naar aanleiding van het ambtsbericht verzocht een medewerker van de IND betrokkene te confronteren met de resultaten van het ambtsbericht. Op 29 februari 1996 vond in aanwezigheid van een rechts-hulpverlener een aanvullend nader gehoor plaats. In het hiervan opgemaakt 'rapport van toelichting op het nader gehoor' is onder meer het volgende opgenomen:*

"U heeft in het vorige gehoor het adres (...) opgegeven.

Dat is correct.

Nu blijkt echter dat dit adres niet bestaat.

Ik ben op dat adres geboren. Het adres bestaat. Ik heb het goede adres opgegeven. Het bovengenoemde adres bestaat uit namen van wijken, In deze wijken bestaan ook straatnamen. De straat (...) liep voor mijn woning langs. Ik woonde op deze straat, er is geen ander gebouw tussen mijn woning en deze straat.

U heeft verteld dat uw vader lid was van de organisatie M.A.H.D.

Kent u nog een andere naam voor deze organisatie.

Nee, ik ken geen andere naam voor deze organisatie.

Nu blijkt, uit onderzoek, dat uw vader (...) en (...) geen lid waren van deze organisatie.

Ik heb hier geen verklaring voor. Voor zover ik weet zijn zij leden van deze organisatie.

U heeft verklaard dat uw moeder zich elke maand moest melden in de buurt van Lideta. Weet u of meerdere mensen zich moesten melden bij de rechtbank.

Dat is correct. Ik weet niet of er ander personen waren die zich moesten melden bij de rechtbank.

*Nu blijkt dat een dergelijke meldingsplicht in Ethiopië zeer onge-
woon is.*

Wat moet ik hierop zeggen.

Misschien kunt u verklaren waarom uw moeder zich wel moest melden.

Alles wat ik verteld heb is de waarheid.

Ik kan dit niet verklaren.

*U heeft, tijdens een vorig gehoor, verklaard dat u naar de (...)
school ging in (...).*

*Ik ben daar geboren, ik ben daar opgegroeid. Ik begrijp niet waarom
er gezegd wordt dat dat niet zo is. Ik heb op de zojuist genoemde
school gezeten.*

De school heet (...).

Het blijkt, na onderzoek, dat een school met een dergelijke naam

niet bestaat in deze wijk.

Wat moet ik daarop zeggen. Ik begrijp niet waarom er gezegd wordt dat dat niet zo is. Ik heb op de zojuist genoemde school gezeten.

U heeft verklaard dat u de 8-ste klas van de (...) school heeft doorlopen. Nu blijkt dat er geen 8-ste klas bestaat, aangezien het een middelbare school is. Kunt u dat verklaren.

Dit was een lagere en een middelbare school. Ik heb tot en met de zesde klas de lagere school gevolgd. Ik heb op de (...) school de zevende en achtste klas gevolgd. De achtste klas bestaat. Je hebt er de eerste tot en met de achtste klas. Dit wordt de lagere school genoemd. De negende tot en met de twaalfde klas is de middelbare school.

Ik heb niets te zeggen op al die tegenstrijdigheden die u mij verteld. Van het eerste tot en met het laatste wat ik gezegd heb is de waarheid."

In de beschikking van 24 december 1996 op het bezwaarschrift dat namens betrokkene was ingediend, is door de Staatssecretaris van Justitie onder meer het volgende overwogen:

"Met betrekking tot de gevolgen die het ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken van 8 februari, (...) heeft voor de geloofwaardigheid van het asielrelaas van betrokkene, verwijs ik naar hetgeen hieromtrent is overwogen in de beschikking in eerste aanleg. In het bezwaarschrift wordt weliswaar aangevoerd dat betrokkene verbaasd is over de inhoud van het ambtsbericht en dat volgens hem zijn verklaringen op waarheid berusten, maar dit geeft mij geen aanleiding om terug te komen op mijn standpunt.

Voor zover betrokkene heeft aangevoerd dat hij zal trachten documenten te verkrijgen die aantonen dat de inhoud van voornoemd ambtsbericht niet juist kan zijn, merk ik op dat dit niet leidt tot een ander oordeel ten aanzien van onderhavige aanvragen. Temeer daar betrokkene vanaf 29 februari 1996 op de hoogte is van de bevindingen in het ambtsbericht en niet is gebleken dat hij sindsdien documenten ter onderbouwing van zijn asielrelaas heeft trachten te verkrijgen.

Gelet hierop kan er geen twijfel over bestaan dat betrokkene geen vluchteling is en zijn er geen klemmende redenen van humanitaire aard aanwezig op grond waarvan betrokkenen alsnog verblijf in Nederland dient te worden toegestaan."

- *In de zaak F4 bracht de advocaat van de betrokken asielzoekers tijdens de bezwaarprocedure in zijn brief van 20 november 1996 aan de Staatssecretaris van Justitie onder meer naar voren:*

"Ter zake van het onderzoek in Zaire, dat ten grondslag heeft

gelegen aan het individuele ambtsbericht, zult u zich ongetwijfeld beroepen op bronbescherming. Kliënt (...) is echter te weten gekomen dat dit onderzoek werd verricht door de heer (...), die tot een andere stam behoort dan cliënten. Dit is er de reden voor, dat niet alle informatie die hij vermeldt juist is, ook al omdat de tegenstellingen tussen de stammen onderling ertoe heeft geleid dat derden ter plaatse hem onjuist hebben ingelicht.

(...)

Kliënten delen mede, dat er naar hun mening geen detentieregisters van gevangenen zijn in Zaïre. Er is daar veel corruptie en mensen worden veelal gevangen gehouden zonder registratie. Het feit, dat de heer (...) niet voorkomt in deze registers, betekent dus niet dat hij nooit gedetineerd is geweest."

In haar beschikking van 24 december 1996 op het bezwaarschrift overwoog de Staatssecretaris onder meer het volgende:

"Naar aanleiding van deze bevindingen van de Minister van Buitenlandse Zaken is betrokkene in de gelegenheid gesteld hierop te reageren. Uit de inhoud van de reactie van betrokkene kan worden geconcludeerd dat zij de uitkomsten van het onderzoek niet afdoende kan weerleggen.

(...)

Gezien de resultaten van het onderzoek van de Minister van Buitenlandse Zaken en de door betrokkene afgelegde tegenstrijdige verklaringen moet worden geconcludeerd dat de verklaringen van betrokkene op een aantal essentiële punten ongeloofwaardig zijn, zodat ook ernstig aan de geloofwaardigheid van de rest van haar verhaal moet worden getwijfeld."

In het dossier van de IND van betrokkene was onder meer een samenvatting gevoegd van bij de IND beschikbare informatie over Zaïre. Op de voorkant van de samenvatting was onder meer vermeld:

"Dit overzicht is niet uitputtend. Het vermeldt in het bijzonder tot 1990, slechts de belangrijkste aspecten of gebeurtenissen. Het feit dat bepaalde door asielzoekers vermelde gebeurtenissen of gegevens niet opgenomen zijn wil niet zeggen dat deze niet plaatsgevonden hebben of niet waar zijn."

In de samenvatting was onder meer vermeld dat veelal personen clandestien in militaire detentieoordens worden vastgehouden. Mensenrechtenorganisaties schatten dat alleen al in Kinshasa veertig van dergelijke gevangenen zijn. Voorts was in de notitie vermeld dat in de praktijk detentiecentra van veiligheidsdiensten als geheime onofficiële gevangenen functioneren.

- In de zaak F6 bracht het Ministerie van Buitenlandse Zaken op verzoek van de IND op 5 september 1996 een individueel ambtsbericht

uit. Naar aanleiding van dit ambtsbericht liet verzoekers advocaat de IND onder meer weten:

"Naar aanleiding van het individueel ambtsbericht van 5 september 1996 zend ik u in opgemelde zaak:

- een brief van de echtgenote van de heer (...). Hierin schrijft zij dat nimmer iemand bij haar heeft geïnformeerd naar haar man. Voorts schrijft zij dat zij steeds op hetzelfde adres is blijven wonen.
- de overgelegde convocation van (...) 1993 is authentiek blijkens de verklaring van (...), Secrétaire Divisionnaire du Parquet près le Tribunal de Grande Instance de N'djili à (...).
- verklaring dat (...) wel in de (...) -gevangenis gedetineerd is geweest. In de ordonnance is niet de juiste reden vermeld waarom (...) gevangen heeft gezeten. Wel wordt hierin vermeld dat zijn verzoek om voorlopige vrijlating is afgewezen.
- verklaring van de UDPS dat (...) wel zeker lid is van de UDPS, dat aan hem de lidmaatschapskaart met nummer (...) is afgegeven en dat hij secretaris van een cel was. (...) is nog steeds lid van de UDPS en betaalt nog immer zijn contributie. Bewijs daarvan zal u tijdens de hoorzitting worden getoond.
- verklaring van de UDPS dat de overgelegde "Communiqué de Presse" van (...) 1993 door haar is afgegeven en authentiek is.
- de moeder van (...) is, zoals hij heeft verklaard, overleden. Op bijgaande verklaring is aangetekend dat de overlijdensakte authentiek is."

In het verslag van de hoorzitting van 18 december 1996 naar aanleiding van het bezwaarschrift, gericht tegen de afwijzing van de verzoeken om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf, is onder meer het volgende gesteld:

"De voorzitter merkt op dat uit het ambtsbericht blijkt dat de lidmaatschapskaart niet door de UDPS is afgegeven. Betrokkene antwoordt dat hij bewijzen heeft waaruit blijkt dat de kaart wel door de UDPS is afgegeven. De voorzitter vraagt of betrokkene de verklaringen bedoelt die de advocaat bij haar brief van 9 december 1996 heeft toegezonden. Betrokkene bevestigt dit. De advocaat legt vervolgens nog een verkering van de UDPS Nederland over. Deze verklaring wordt aan het dossier toegevoegd.

De voorzitter deelt mee dat uit het ambtsbericht ook blijkt dat betrokkene geen secretaris was van de UDPS in de cel (...). Betrokkene verklaart dat het logisch is dat men dit zegt, omdat men eerst heeft gezegd dat de lidmaatschapskaart niet authentiek is. Als men nu zou zeggen dat betrokkene wel secretaris was, zou dit tegenstrijdig zijn.

De voorzitter merkt voorts op dat de bewoners van het adres (...) te Kinshasa hebben verklaard dat er nooit bijeenkomsten hebben plaatsgevonden. De voorzitter vraagt of betrokkene zich misschien in het

adres heeft vergist. Betrokkene verklaart dat het eveneens een logisch gevolg is dat ontkend wordt dat daar bijeenkomsten worden gehouden, omdat de twee vorige punten ook ontkend worden. Betrokkene vervolgt dat het voor hem logisch is dat hij als secretaris de aangewezen persoon is om vergaderingen te organiseren.

Betrokkene legt vervolgens het origineel van zijn in Nederland verkregen lidmaatschapskaart van de UDPS over en het origineel van zijn lidmaatschapskaart die hij in Zaïre heeft gekregen.

De voorzitter vervolgt dat uit het ambtsbericht blijkt dat de 'Communiqué de Presse' niet werd afgegeven door de UDPS. Betrokkene toont vervolgens het origineel van dit document. De voorzitter vraagt hoe betrokkene hier aan komt. Betrokkene verklaart dat zijn vrouw naar de UDPS is gegaan om te informeren waar betrokkene verbleef. Zijn vrouw heeft de 'Communiqué de Presse' van de UDPS gekregen als bewijs dat ze bezig zijn om betrokkene te zoeken. De voorzitter merkt op dat het niet logisch is dat ze het origineel aan de vrouw geven. Het origineel hoort in de administratie van de UDPS te blijven. Betrokkene verklaart dat het woord origineel verkeerd wordt gebruikt. Betrokkene bedoelt hier de originele kopie die hij uit Zaïre heeft ontvangen. Het echte originele document bevindt zich nog wel bij de UDPS.

De voorzitter vraagt wat de reactie is van betrokkene op het gestelde in het ambtsbericht dat de artikelen in de krant 'Umojo' zijn gepubliceerd op verzoek van een kennis en dat de gegevens niet zijn geverifieerd. Betrokkene merkt op dat als er geen verificatie heeft plaatsgevonden, hoe de artikelen dan gepubliceerd kunnen worden. De voorzitter zegt dat zolang er voor betaald wordt, alles wordt gepubliceerd, als een soort advertentie. Betrokkene antwoordt dat als er werd betaald voor de publicatie, Buitenlandse Zaken ook betaald heeft om deze informatie te krijgen.

(...)

De vrouw van betrokkene heeft in een brief aan de advocaat geschreven dat zij nooit iemand heeft ontvangen in verband met het onderzoek van Buitenlandse Zaken. Het lijkt eerder dat Buitenlandse Zaken zich in het adres heeft vergist. De vraag blijft dan wie het familielid is dat door Buitenlandse Zaken is ondervraagd.

De voorzitter deelt mee dat de brief van de vrouw aan de advocaat van na de confrontatie met het ambtsbericht is. De voorzitter merkt op dat hij niet weet of het echt de vrouw is die de brief heeft geschreven. De advocaat deelt mee dat betrokkene haar heeft verzerkd dat op het adres alleen zijn echtgenote met hun kinderen woont. De advocaat deelt mee dat Buitenlandse Zaken wel zegt dat de onderzochte zaken niet zouden kloppen, maar de advocaat verwijst hiertoe naar de verklaringen die zij bij haar brief van 9 december 1996 heeft toegezonden.

De voorzitter merkt op dat de indruk die betrokkene heeft gemaakt en gelet op de inhoud van het dossier en het ambtsbericht het lijkt alsof betrokkene de zaak heeft aangedikt. Betrokkene heeft een overlijdensakte van zijn moeder overgelegd, maar uit het ambtsbericht blijkt dat een familielid heeft verklaard dat de moeder nog steeds in leven is. Betrokkene antwoordt dat zijn vrouw heeft verklaard nooit iemand van Buitenlandse Zaken te hebben gezien en dat hij haar gelooft."

In de beschikking van de Staatssecretaris van Justitie van 27 december 1996 is onder meer het volgende overwogen:

"Mede gelet op de inhoud van het ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken van 5 september 1996 (...) wordt aan hetgeen betrokkene ter ondersteuning van zijn asielaanvraag heeft aangevoerd weinig tot geen geloof gehecht. Hetgeen verzoeker ter zitting van de ambtelijke commissie heeft aangevoerd is in dit geval onvoldoende om de inhoud van het ambtsbericht in twijfel te trekken."

- In de zaak E1 zaak stelde het Ministerie van Buitenlandse Zaken op verzoek van de Staatssecretaris van Justitie een onderzoek in. De ter plaatse ingeschakelde vertrouwenspersoon bracht op 25 januari 1996 rapport uit aan de desbetreffende ambassade. Hij deelde onder meer het volgende mee:

"We visited the office of (een bekend mensenrechtenactivist; N.o.) on (...) 1996. Our (naam vertrouwenspersoon; N.o.) spoke to (bedoelde activist; N.o.) over the phone as he was not in the office but his receptionist got him on the phone for him. He (de vertrouwenspersoon; N.o.) explained his mission to him and he was extremely surprised. He stated that he has had nothing to do with the (...) family in recent times."

In het vervolgens uitgebrachte individuele ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken van 23 april 1996 is het volgende gesteld:

"...(...), een bekend (...) advocaat en mensenrechtenactivist, heeft desgevraagd verklaard dat het relaas van betrokkene, dat (deze activist; N.o.) hem op 19 juli 1995 zou hebben gevraagd een brief af te geven aan de echtgenote van Generaal (...) (en niet [...], zoals betrokkene verklaarde), geheel verzonnen is. (Bedoelde activist; N.o.) heeft (recent) niets van doen gehad met de familie (...) en volgens hem is er geen enkele reden waarom hij mevrouw (...) een brief zou sturen..."

Tijdens een gesprek op 26 augustus 1996 met de vreemdelingenpolitie te Zaanstad kreeg betrokkene de gelegenheid om te reageren op dit ambtsbericht. In de van dit gesprek opgemaakte verklaring is het volgende gesteld:

"...De bewuste advocaat/mensenrechtenactivist (...) is op (...) gevangen genomen. Tot op heden zit hij nog steeds - ergens in (...) - gevangen. Dit heb ik gelezen in bladen, die ik U kan tonen (Rapp: Van het krantenartikel, dat de betrokkene toonde, is een fotocopie gemaakt, als bijlage bijgevoegd). Zodoende kan men hem NIET benaderd hebben om een en ander over mij te vragen..."

Naar aanleiding van deze bewering van betrokkene nam de IND op 28 oktober 1996 telefonisch contact op met het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Bij deze gelegenheid werd vanuit het Ministerie meegedeeld dat eind januari 1996 persoonlijk was gesproken met bedoelde mensenrechtenactivist, en dat die toen niet in de gevangenis zat.

Bij beschikking van 31 oktober 1996 wees de Staatssecretaris van Justitie vervolgens betrokkenes asielverzoek af. In haar beschikking merkte zij onder meer op dat uit het ambtsbericht bleek dat de verklaringen van betrokkene over de brief van bedoelde mensenrechtenactivist ongeloofwaardig zijn geworden.

In de bezwaarprocedure stelde betrokkenes raadvrouw vervolgens dat het in dit geval niet ging om een brief van de betrokken mensenrechtenactivist, maar om een brief áán deze activist. De Staatssecretaris verklaarde betrokkenes bezwaar bij beschikking van 12 februari 1997 ongegrond. In haar beschikking stelde zij onder meer dat de verklaringen van betrokkene onvoldoende betrouwbaar werden geacht.

- In de zaak B4 bracht de Minister van Buitenlandse Zaken op 15 augustus 1996 een individueel ambtsbericht uit, waarin hij aangaf dat betrokkene niet bekend was op een bepaald adres, dat betrokkene noch haar vader bekend was bij een bepaalde politieke organisatie, dat een door betrokkene overgelegde lidmaatschapskaart niet door de bedoelde organisatie was afgegeven, dat betrokkene niet bekend was bij een andere politieke organisatie, en dat betrokkene niet gedetineerd geweest kon zijn in een bepaalde gevangenis, aangezien die gevangenis geen vrouwenafdeling heeft.

Tijdens een aanvullende nader gehoor werd betrokkene met dit ambtsbericht geconfronteerd. Uit het verslag van dit gehoor blijkt dat betrokkene haar eerder gedane beweringen, waarnaar door de Post te Lagos een onderzoek was ingesteld, handhaafde. Onder andere is in het verslag van dit nader gehoor het volgende opgenomen:

"Ik ben daar (in bedoelde gevangenis; N.o.) tweemaal verkracht en heb wel degelijk in die gevangenis gezeten. De (...) politie of overheid zal u nooit de waarheid vertellen. U moet maar eens met de bewakers gaan praten.

Als u de waarheid wilt weten dan moet u andere wegen zoeken. De MOSOP zal u wel kunnen bevestigen dat er vrouwen in die gevangenis

gezeten hebben."

Bij beschikking van 6 november 1996 wees de Staatssecretaris van Justitie betrokkene's asiolverzoek af. Zij overwoog onder meer het volgende:

"Betrokkene is vervolgens met vorenstaande gegevens (de informatie uit het individuele ambtsbericht van 15 augustus 1996; N.o.) geconfronteerd, waarbij zij echter in haar eerdere verklaringen blijft volharden. Het vorenstaande maakt de door betrokkene afgelegde verklaringen ongeloofwaardig."

Betrokkene diende tegen deze beschikking een bezwaarschrift in. In haar aanvullend bezwaarschrift van 31 december 1996 liet zij weten dat zij haar beweringen handhaafde. Met betrekking tot het individuele ambtsbericht stelde zij het volgende:

"...Cliënte begrijpt dan ook niet op grond van welke gegevens de Minister van Buitenlandse Zaken tot dit individuele ambtsbericht is gekomen. Cliënte voegt er aan toe dat men in haar land in het algemeen heel terughoudend is bij het verstrekken van informatie aan buitenlanders. Het is dan ook heel goed mogelijk dat men een aantal feiten en omstandigheden heeft verzwegen om cliënte en/of haar vader niet verder in moeilijkheden te brengen..."

De Staatssecretaris verklaarde betrokkene's bezwaar bij beschikking van 14 februari 1997 ongegrond.

Met betrekking tot betrokkene's commentaar op het individuele ambtsbericht overwoog de Staatssecretaris het volgende:

"...In de eerste plaats wordt overwogen dat het gestelde in het bezwaarschrift geen enkele aanleiding geeft om te twifelen aan de conclusies van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 15 augustus 1996. Gelet op de inhoud van dit ambtsbericht wordt getwijfeld aan de geloofwaardigheid van het gehele asielrelaas van betrokkene..."

In verschillende zaken wezen gemachtigden van asielzoekers erop dat zij door de wijze waarop in individuele ambtsberichten werd aangegeven dat documenten niet authentiek zijn, ernstig werden beknut in hun verweermogelijkheden.

- Een voorbeeld daarvan is de zaak D7. In een individueel ambtsbericht van 27 augustus 1996 berichtte de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Staatssecretaris van Justitie dat twee door betrokkene overgelegde oproepen van een bepaalde gemeentelijke rechtbank niet authentiek waren, "aangezien deze niet zijn opgesteld op een wijze die overeenkomt met de in het land van herkomst terzake van dergelijke documenten gangbare praktijk."

De Staatssecretaris stelde betrokkene vervolgens in de gelegenheid om op dit ambtsbericht te reageren.

In zijn reactie van 25 november 1996 stelde betrokkene raadsman ter zake het volgende:

"...Het ambtsbericht komt tot de conclusie dat de twee oproepen niet authentiek zijn. Dienaangaande zij opgemerkt dat het ambtsbericht op dit punt niet nader gemotiveerd is en in wel zeer algemene bewoordingen is opgesteld. Het ambtsbericht laat in principe geen enkele ruimte voor tegenspraak. Op generlei wijze wordt onderbouwd waarom de overgelegde documenten niet zouden zijn opgesteld op een wijze die overeenkomt met de in het land van herkomst terzake van dergelijke documenten gangbare praktijk. Toegegeven aan cliënt moet worden dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken wellicht niet van alle gangbare praktijken op de hoogte is.

Cliënt is van oordeel, dat de Minister van Buitenlandse Zaken inzage dient te verstrekken over de wijze van totstandkoming van onderhavig ambtsbericht.

(...).

Op generlei wijze valt nu nog te controleren in hoeverre er zorgvuldig is gehandeld. Het enkele feit dat het ambtsbericht er ligt en dat wordt gesteld dat er onderzoek is gepleegd, is voor cliënten niet voldoende. Temeer daar cliënt zelf de financiële middelen ontbeert om een contra-expertise te laten verrichten.

Cliënt handhaaft zijn standpunt, dat de documenten authentiek zijn..."

Bij beschikking van 13 december 1996 wees de Staatssecretaris betrokkene asiolverzoek af. Zij overwoog onder andere het volgende:

"Aan de stelling van gemachtigde dat het genoemde ambtsbericht niet nader is gemotiveerd en derhalve niet voldoende wordt geacht, wordt geen overwegende betekenis gehecht, nu gemachtigde op geen enkele wijze heeft aangegeven waarom in het onderhavige geval sprake zou zijn van onzorgvuldigheid en/of onjuistheid. De enkele verwijzing naar de algemene onderzoeksmethodiek van het Ministerie wordt op zichzelf ontoereikend geacht."

Tegen deze beschikking diende betrokkene een bezwaarschrift in. In zijn bezwaarschrift van 28 januari 1997 handhaafde hij zijn standpunt dat de door hem overgelegde oproepen van een gemeentelijke rechtbank wel authentiek waren, en herhaalde hij hetgeen hij in zijn brief van 25 november 1996 terzake had opgemerkt.

Hij voegde daar het volgende aan toe:

"...Daarbij dient echter wel aan verzoeker te worden toegegeven dat het niet uitgesloten is, dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet van alle gangbare praktijken op de hoogte is (gezien ook de grootte en geslotenheid van het land etc.). Daarbij zij er ook op gewezen dat het lange tijd heeft geduurd voordat de Minister van Buitenlandse Zaken een algemeen ambtsbericht over de situatie in

Kosovo heeft kunnen uitbrengen, hetgeen aanleiding kan geven tot de conclusie dat het kennelijk niet eenvoudig is informatie uit Kosovo te verkrijgen..."

Bij beschikking van 1 mei 1997 verklaarde de Staatssecretaris van Justitie betrokkenes bezwaar ongegrond. In haar beschikking ging zij niet nader in op betrokkenes opmerkingen met betrekking tot het individuele ambtsbericht van 27 augustus 1996.

- *In onder meer de zaak C5 speelde een soortgelijke discussie. Ook in die zaak stelde de betrokkene in de bezwaarfase er recht op te hebben te weten op welke wijze het onderzoek naar de authenticiteit van een door hem overgelegd document had plaatsgevonden. In haar beschikking van 17 december 1996 overwoog de Staatssecretaris dat de reactie van betrokkene geen aanleiding gaf om de inhoud van het ambtsbericht in twijfel te trekken.*
- *In de zaak E5 handhaafde de betrokken asielzoeker, tijdens een gesprek met een politie-ambtenaar op 7 november 1996, zijn beweringen welke volgens een individueel ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken van 8 oktober 1996 (zie onder A.4.4.) niet juist waren. Bij beschikking van 19 november 1996 wees de Staatssecretaris van Justitie betrokkenes asielaanvraag af. Zij overwoog onder meer het volgende:*

"Allereerst wordt overwogen dat aan de door betrokkene afgelegde verklaringen ten zeerste moet worden getwijfeld aangezien hij op essentiële punten verklaringen heeft afgelegd die in strijd zijn met het onderzoek van de Minister van Buitenlandse Zaken, waarvan de resultaten zijn neergelegd in een individueel ambtsbericht van 8 oktober 1996.

(...)

Voorts wordt overwogen dat betrokkene de gelegenheid heeft gekregen om op voormeld ambtsbericht te reageren. De door betrokkene gegeven verklaringen zijn echter niet bevredigend en weerspreken in het geheel niet het in het ambtsbericht gestelde.

Vorenstaande wekt ernstige twijfel omtrent de geloofwaardigheid van de door betrokkene naar voren gebrachte asielmotieven."

In het kader van de bezwaarprocedure stelde betrokkenes gemachtigde in een aanvullend bezwaarschrift van 16 januari 1997 ter zake onder meer het volgende:

"In het individueel ambtsbericht van 8 oktober 1996 stelt de Minister van Buitenlandse Zaken ondermeer dat de vader van cliënt (...) niet bekend is bij (politieke organisatie X; N.o.) en dat cliënt niet bekend is bij (politieke organisatie Y; N.o.). Cliënt verwijst naar het algemeen ambtsbericht van 19 april 1996, waarin de Minister van Buitenlandse Zaken schrijft: "(organisatie X;N.o.) kent geen standaard lidmaatschapskaart en geen lidmaatschaps- en

registratiesysteem." Uitgaande van dit algemene ambtsbericht vraagt cliënt zich af hoe het mogelijk is dat de Minister van Buitenlandse Zaken in voornoemd individueel ambtsbericht kan stellen dat de vader van cliënt niet bekend is bij (organisatie X; N.o.) en cliënt niet bekend is bij (organisatie Y; N.o.). Deze stelling lijkt het ambtsbericht te bevestigen en kan derhalve aan cliënt niet worden tegen-
geworpen. Het algemeen ambtsbericht vermeldt ook dat er lidmaatschapskaarten van (organisatie X; N.o.) in omloop zijn, evenals van een aantal in de organisatie opgenomen onafhankelijke eenheden, zoals onder andere (organisatie Y; N.o.)"

Naar aanleiding van deze opmerkingen nam een medewerker van de IND op 16 april 1997 telefonisch contact op met de betrokken afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

In de van dit telefoongesprek opgemaakte notitie is het volgende gesteld:

"...(...) gevraagd hoe het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan stellen in haar individuele ambtsbericht van 8 oktober 1996 dat de vader van betrokkene niet bekend is bij (organisatie X; N.o.) en betrokkene zelf niet bekend is bij (organisatie Y; N.o.).

(...) deelt mede dat de Nederlandse ambassade (...) goede contacten onderhoudt met een functionaris binnen (organisatie X; N.o.). Gelet op de grote belangen en mogelijke gevaren wil (...) niet dat de functie en naam van deze persoon bekend wordt gemaakt. (...) wil echter wel bevestigen dat het hier gaat om een hoge functionaris. Deze verricht desgevraagd onderzoek binnen (de organisaties X en Y; N.o.) om vervolgens de Nederlandse ambassade te rapporteren of iemand wel of niet bekend is bij genoemde organisaties..."

In haar beschikking van 25 april 1997 op het bezwaarschrift, waarbij betrokkene bezwaar ongegrond werd verklaard, overwoog de Staatssecretaris onder meer het volgende:

"Voor een geslaagd beroep op vluchtelingenstatus zal betrokkene derhalve aannemelijk moeten maken dat met betrekking tot hem persoonlijk feiten en omstandigheden bestaan die zijn vrees voor vervolging in vluchtelingenrechtelijke zijn rechtvaardigen. Hierin is betrokkene niet geslaagd.

Hiertoe wordt overwogen dat betrokkene zich op het standpunt stelt dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken in haar ambtsbericht van 8 oktober 1996 in alle redelijkheid niet had kunnen betwisten dat betrokkene lid zou zijn van (organisatie Y; N.o.). Uit een telefonisch onderhoud met het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 16 april 1997 is echter gebleken dat uit zeer betrouwbare bron binnen de partijgelederen van (organisatie X; N.o.) deze informatie is verkregen. Niet valt in te zien dat aan de juistheid van deze informatie valt te twifelen.

Mitsdien is niet aannemelijk dat betrokkene door de politie gezocht wordt voor vermeende activiteiten door (organisatie Y; N.o.)..."

- *In de zaak F9 bracht de Minister van Buitenlandse Zaken op 18 april 1996 een individueel ambtsbericht uit aan aan de Staatssecretaris van Justitie. In dit ambtsbericht is onder meer vermeld:*

"Met verwijzing naar uw brief van 21 februari 1996 kan ik u mededelen, dat naar aanleiding van het door bovengenoemde vreemdeling ingediende asiolverzoek dezerzijds mede in het land van herkomst een onderzoek is ingesteld. Op grond hiervan dient het volgende.

1. De politieke partij (A; N.o.) bestaat. De voorzitter is (...) en de vice-voorzitter is (...), de huidige minister van Binnenlandse Zaken en Decentralisatie. Betrokkene is erelid van deze partij geweest, maar hij heeft nooit een functie in de partij vervuld en hij is nooit nationaal secretaris van de afdeling jeugd en sport geweest.

De lidmaatschapskaart nr. (...) van (bedoelde partij A; N.o.) is door deze partij aan betrokkene verstrekt.

2. Over de beweerdelijke detentie van betrokkene in 1967 en 1982 en het feit dat hij in 1994 gezocht zou worden, is bij (bedoelde partij A; N.o.) niets bekend.

3. Betrokkene is geen lid van (politieke groepering B; N.o.). De overgelegde lidmaatschapskaart van (bedoelde groepering B; N.o.) is niet door deze partij afgegeven.

Een bestuurslid van (bedoelde groepering B; N.o.), die zegt betrokkene persoonlijk te kennen, is niet op de hoogte van de beweerdelijke detenties van betrokkene.

4. De vader van betrokkene, (...), is op (...) 1966 met anderen publiekelijk opgehangen, niet omdat hij een opposant van president Mobutu zou zijn, maar omdat hij het slachtoffer was van een complot dat tegen hem beraamd was door de leider van de (...) kerk, de heer (...).

(Betrokkenes vader; N.o.) was lid van deze kerk, maar als gevolg van een verschil van inzicht met de heer (bedoelde leider van deze kerk; N.o.), heeft hij besloten deze kerk te verlaten en een afgescheiden afdeling te stichten. (Bedoelde leider; N.o.) heeft toen getracht (betrokkenes vader; N.o.) te elimineren en is hierin geslaagd door hem te betrekken in een zaak die bekend staat onder de naam "(...)". Overigens zou (betrokkenes vader; N.o.) geen lid van de (politieke organisatie C; N.o.) zijn geweest."

Verzoekers advocaat reageerde bij brief van 14 juni 1996 als volgt op het ambtsbericht:

"...ad. 1.

Verzoeker is nooit erelid geweest. Hij was bestuurslid (membre directoire).

Een en ander volgt overigens ook uit de lidmaatschapskaart van de (bedoelde politieke partij; N.o.), waarop de functie van verzoeker "membre directoire national" staat vermeld.

Voorts worden nog aan u overgelegd een stuk opgesteld ter voorbereiding van een vergadering van (politieke partij A; N.o.) dd. 20-12-1990, waarin de functionarissen zouden worden benoemd (...). Verzoeker heeft op dit stuk de namen welke hij in gedachten had erbij geschreven.

Het bijgaande stuk (...) is de definitieve invulling van het bestuur. Hieruit (...) volgt dat verzoeker ook daadwerkelijk benoemd is tot bestuurslid. Verzoeker heeft deze functie bekleed tot zijn vertrek uit de partij.

De functie van verzoeker volgt eveneens uit het verslag van de vergadering van (bedoelde partij A; N.o.) dd. 10 mei 1991 (...).

Bijgaande stukken worden hierbij aan u overgelegd. Verzoeker is in bezit van de originelen en zal deze desgewenst aan u overleggen.

ad. 2.

Verzoeker was lid van (bedoelde partij A; N.o.) van 1990 tot juni 1992. Verzoeker is toen uit de partij gestapt en lid geworden van (politieke groepering B; N.o.).

Verzoeker heeft na zijn vertrek geen contact meer gehad met leden van de (eerderbedoelde partij A; N.o.), hetwelk verklaart dat ze niet wisten dat hij in 1994 gezocht werd.

De gebeurtenissen van 1967 en 1982 hebben lang voor zijn lidmaatschap van (bedoelde partij A; N.o.) plaatsgevonden.

Overigens kan worden getwijfeld aan zowel de juistheid van informatie zijdens (partij A; N.o.) (...) als zijdens leden van (groepering B; N.o.). Immers verzoeker is afvallig lid van beide partijen, waardoor ze hem als een verrader beschouwen.

Daarnaast merkt verzoeker nog op dat in Zaïre veel curruptie heerst. Niet onaannemelijk is dat mensen tegen betaling het gewenste verhaal laten horen.

ad.3.

Verzoeker persisteert bij zijn lidmaatschap van (groepering B; N.o.). Hij heeft bij het interview een originele lidmaatschapskaart afgegeven. De kaart is aan verzoeker tegen betaling op 03-12-1992 door (deze groepering B; N.o.) te (...) verstrekt.

In dit verband merkt verzoeker op dat het mogelijk is dat lidmaatschapskaarten van (groepering B; N.o.) te (...) verschillen van die te Kinshasha.

Verzoeker houdt vol dat de kaart authentiek is. Hij is tevens doende nog een brief van de toenmalige voorzitter van (groepering B; N.o.) te (...), (...), op te vragen waarin zijn lidmaatschap van (deze

groepering B; N.o.) wordt bevestigd.

ad.4.

Het lidmaatschap van zijn vader van de (...)-partij (organisatie C; N.o.) wordt in vele door verzoeker overgelegde documenten en krantenartikelen bevestigd. Met name legt verzoeker nog over "Les dossiers du C.R.I.S.P." - (...) 1960 (...) en het krantenartikel "les conspirateurs seront executes ce matin a la grand' place" (...). In het gearceerde deel van het krantenartikel staat vermeld "Mr. (betrokkene vader; N.o.), senator te (...) in 1960, die op de lijst van de (...) - partij (organisatie C; N.o.) als invloedrijk lid werd gepresenteerd". Verzoeker is doende een betere copie van het krantenartikel te bemachtigen en zal u na ontvangst nog afschrift zenden.

Overigens blijkt uit de aan u overgelegde krantenartikelen genoegzaam dat ook de twee andere publiekelijk opgehangenen opposanten waren van Mobutu.

Ter verduidelijking dient te worden opgemerkt dat alle leden (van organisatie C; N.o.) tegenstanders van Mobuto waren.

Verzoeker persisteert bij zijn stelling dat zijn vader is omgebracht als tegenstander van Mobutu en niet vanwege een complot uit andere hoofde tegen hem gesmeed. De versie van het gebeurde zoals beschreven in het onderhavige ambtsbericht kan ook op geen enkele wijze door middel van berichtgeving in de pers worden aangetoond. Dit terwijl de dood van zijn vader, zoals verzoeker heeft verklaard, in alle krantenartikelen wordt bevestigd.

(...)

CONCLUSIE

Op grond van het voornoemde is verzoeker van mening dat in het ambtsbericht zoveel onjuistheden staan vermeld (door verzoeker met schriftelijke bewijzen weerlegd) dat aan dit ambtsbericht geen waarde kan worden toegekend..."

Bij brief van 12 augustus 1996 verzocht de Staatssecretaris van Justitie het Ministerie van Buitenlandse Zaken een nieuw onderzoek in te stellen:

"...Bij brief van 14 juni 1996 heeft bovengenoemde vreemdeling gereageerd op bovengenoemd ambtsbericht. Een kopie van deze brief, inclusief bijlagen, is hierbij ingesloten. Gaarne verneem ik zo spoedig mogelijk uw reactie op de brief van 14 juni 1996.

Voorts verzoek ik u te reageren op een passage uit het bezwaarschrift van betrokkene: "Aan verzoekers vriendin werd een schrif-

telijk arrestatiebevel van het veiligheidsleger van Mobutu getoond. Verzoeker beklemtoont dat deze arrestatiebevelen nooit worden afgegeven, zodat het onmogelijk is een dergelijk document te overleggen..."

Naar aanleiding van dit verzoek van de Staatssecretaris richtte het Ministerie van Buitenlandse Zaken zich bij memorandum van 21 oktober 1996 tot de Chef de Poste te Kinshasa. Hierin was het volgende gesteld:

"...In een reactie op dzz. ambtsbericht stelt betrokkene dat hij wel een functie bij (organisatie A; N.o.) vervulde en dat zijn vader wel lid was van (groepering C; N.o.). Hij staft deze beweringen met bijgevoegde documenten.

Gaarne verneem ik uw reactie op het door betrokkene gestelde..."

De Post te Kinshasa verzocht hierop de vertrouwenspersoon om een nader onderzoek. Deze vertrouwenspersoon berichtte op 13 december 1996 als volgt aan de Chef de Poste:

"...Mon collaborateur a rencontré Madame (...), Membre du Directoire du Parti Politique "(organisatie A; N.o.).

Cette Dame connaît bien l'intéressé et confirme que ce dernier a effectivement exercé la fonction de Secrétaire Adjoint mais pendant une période très courte.

C'est la raison pour laquelle notre premier interlocuteur Monsieur (...) n'était même pas au courant que l'intéressé avait exercé une fonction au sein du parti.

Selon Madame (de hiervoor bedoelde informant; N.o.) le père de l'intéressé aurait bien été Membre du parti Politique (organisatie C; N.o.), avant son exécution le 2 juin 1966.

Cette information contredit donc celle qui nous avait été fournie pas Monsieur (...), Membre du Directoire de (organisatie C; N.o.)..."

De Minister van Buitenlandse Zaken bracht vervolgens op 7 januari 1997 een nieuw ambtsbericht uit aan de Staatssecretaris. Daarin was het volgende vermeld:

"...Met verwijzing naar uw brief van 12 augustus 1996 en mijn brief aan u van 18 april 1996, deel ik u mede dat naar aanleiding van het door bovengenoemde vreemdeling ingediende asielverzoek dezerzijds, mede in Zaïre, wederom een onderzoek is ingesteld. Op grond hiervan dient het volgende:

1. Nader onderzoek bij de politieke partij (A; N.o.) heeft uitgezwezen dat betrokkene slechts gedurende een zeer korte periode

adjunctsecretaris van deze partij is geweest. Reden waarom door (deze partij A; N.o.) aanvankelijk werd aangegeven dat betrokkene, hoewel bekend bij (deze partij A; N.o.), een dergelijke functie niet bekleedde.

2. Bij het nadere onderzoek bij (deze partij A; N.o.) werd voorts aangegeven, dat de vader van betrokkene wel lid is geweest van de (organisatie C; N.o.).

3. Betrokkene zou (partij A; N.o.) in 1992 hebben verlaten, omdat hij op zijn verzoek aan de voorzitter van (deze partij A; N.o.) om toekenning van een studiebeurs een negatief antwoord had gekregen.

4. Een arrestatiebevel is bestemd voor de opsporingsautoriteiten en hoort niet in het bezit van de verdachte te zijn..."

Verzoekers advocaat reageerde bij brief van 29 januari 1997 als volgt op dit nieuwe ambtsbericht:

"...Over rapport nummer 2 d.d. 9 januari j.l.:

Punt 1:

De (bedoelde politieke organisatie A; N.o.) erkent nu, dat ik toch adjunct-secretaris van genoemde partij ben geweest. Ik ben het echter niet met hen eens, wanneer ze zeggen, dat ik slechts gedurende een korte tijd bij deze partij ben geweest en dat ik gedurende die periode de genoemde functies niet kon uitoefenen, die ik heb moeten uitoefenen. Genoemde partij is een paar dagen voor 24 april 1992 ontstaan en vóór deze datum ben ik benaderd om er lid van te worden; ik ben ongeveer eind 1992 uit deze partij gestapt. Ik denk dat een periode van ± 19 maanden een lid in staat kan stellen om in een vereniging functies uit te oefenen. Bovendien tonen de notulen van een van de partijvergaderingen dit aan (zie mijn dossier).

Punt 2:

Ook hier hebben de aangevoerde bewijzen het bewijs geleverd, want door deze tastbare bewijzen kan geen enkel gezag ze weerleggen.

Punt 3:

Ik ben het ermee eens, dat ik in 1992 bij (bedoelde organisatie A; N.o.) ben weggegaan. Waar ik het echter niet mee eens ben, is wanneer ze zeggen, dat ik de partij zou hebben verlaten vanwege het afwijzende antwoord, dat ik kreeg op een door mij ingediende aanvraag voor een studiebeurs; dat is volstrekt onwaar. De (bedoelde organisatie A; N.o.) verstrekt geen studiebeurzen. Bovendien is het een goed georganiseerde partij.

Als ik werkelijk een studiebeurs had aangevraagd -ik ben toch een intellectueel- dan denk ik, dat ik dat schriftelijk zou moeten doen met opgave van goede redenen waarom ik de beurs zou hebben aangevraagd.

Als ze bewijzen hebben, laat ze die dan aan u geven.

Punt 4:

Op dit punt ben ik het met hen eens. Ik heb u al tijdens ons eerste gesprek gezegd, dat een arrestatiebevel een document is, dat een verdachte of degene voor wie dit bevel is opgesteld niet in handen kan hebben. En een dergelijk stuk zit helemaal niet in mijn dossier. Wat dat punt betreft, spreekt dat voor zich.

Mevrouw, als u beide rapporten met elkaar vergelijkt, dat zult u constateren, dat er zeer grote tegenstrijdigheden bestaan:

- In het eerste rapport, eerste punt, staat, dat ik slechts erelid van (bedoelde organisatie A; N.o.) was en dat ik nooit enige functie heb uitgeoefend. En nu ik de bewijzen heb geleverd, die aantonen dat ze niet naar waarheid hebben geantwoord op de vragen die men hen over mij heeft gesteld, staan ze heden ten dage voor een voldongen feit en moesten ze zichzelf wel tegenspreken.

- Het eerste rapport nog altijd, punt 4, laatste zin, zegt, dat mijn vader nooit lid van de (organisatie C; N.o.) is geweest; weer hebben de bewijzen het bewijs geleverd, waardoor ze nogmaals gedwongen waren om zichzelf tegen te spreken.

Ik betreur het tenslotte zeer, dat de mensen die door de Nederlandse vertegenwoordigers in Kinshasa zijn belast met dit onderzoek, over mij gaan praten met leden van de partij waar ik uit ben gestapt. U weet wel, mevrouw, dat wanneer een partijlid de betreffende partij verlaat, hij automatisch wordt beschouwd als een "verrader" en de partij waarbij hij is weggegaan zal moeite hebben om blij te zijn, dat het degene die ze als verrader beschouwen in de rest van zijn leven gunstig zal vergaan. En nu zijn ze mijn vijanden geworden: ze werken samen met het huidige regime, dat mijn vader heeft gedood en ze weten in welk land ik nu ben; in die slechte situatie bevind ik mij nu..."

- In de zaak B7 bracht de Minister van Buitenlandse Zaken op 6 januari 1997 een individueel ambtsbericht uit. In dit ambtsbericht was het volgende gesteld:

"...2. Op het adres (...) is de moeder van betrokkene (...) woonachtig. Zij verklaarde dat betrokkene ongeveer vier jaar geleden uit Ethiopië vertrokken is en dat zij nooit de reden van zijn vertrek heeft geweten. Zij verklaarde tevens dat zij noch haar zoon gearresteerd zijn wegens contacten met de (een bepaalde politieke organisatie; N.o.) en dat zij nimmer een document heeft ondertekend waarin stond dat betrokkene geen activiteiten meer mocht verrichten voor (deze organisatie; N.o.).

3. Betrokkene is niet bekend bij (bedoelde organisatie; N.o.). (Deze organisatie; N.o.) is niet op de hoogte van de arrestatie en detentie van betrokkene..."

De betrokken asielzoeker reageerde bij brief van 19 januari 1997 als volgt op dit ambtsbericht:

"...Mijn moeder is op straat, door een onbekende Ethiopische man die geen identiteitspapieren toonde, aangesproken. Zijn vragen over mij, haar zoon, deden haar schrikken en zij verdacht hem ervan voor de regering te werken. Ook vreesde zij voor haar leven; zij heeft alles ontkend.

Nadat ik uit Ethiopië vertrokken ben, is mijn moeder gearresteerd, verscheidene malen ondervraagd en in de gaten gehouden. Zij heeft hierdoor geleerd haar mond te houden en te ontkennen.

Zij heeft dus ontkend vanuit angsten, niet omdat het niet waar is.

Punt 3; (bedoelde politieke organisatie; N.o.)

Ter bescherming van haar leden geeft (de bedoelde organisatie; N.o.) geen namen vrij. Het aangesloten zijn bij (deze organisatie; N.o.) komt meestal pas naar buiten na langdurige gevangenschap of overlijden.

(...)

Ik ben lid geweest van (bedoelde organisatie; N.o.). (Deze organisatie; N.o.) zal, ter bescherming van mij, geen informatie over mij vrijgeven. Helaas kan ik niet aantonen met documenten lid te zijn geweest van deze organisatie..."

Naar aanleiding van deze reactie nam de IND op 3 februari 1997 telefonisch contact op met het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In de van dit gesprek opgestelde telefoonnotitie is het volgende gesteld:

"...De vraag of (bedoelde organisatie; N.o.) lidmaatschapskaarten uitgeeft werd door (de betrokken medewerker van het Ministerie van Buitenlandse Zaken; N.o.) negatief beantwoord. Wel houdt (bedoele organisatie; N.o.) haar ledenbestand bij op ledenlijsten. De houding van (deze organisatie; N.o.) zoals beschreven in de reactie van betrokkene komt (bedoelde medewerker; N.o.) onbekend voor. Volgens haar geeft (bedoelde organisatie; N.o.) verklaringen af over het al dan niet bestaan van lidmaatschappen..."

Bij beschikking van 11 februari 1997 verklaarde de Staatssecretaris van Justitie betrokkene bezwaar ongegrond. Zij overwoog onder meer het volgende:

"Betrokkene heeft aangevoerd dat zijn moeder uit angst voor de haar onbekende vragensteller alles heeft ontkend. Zij had geleerd haar mond te houden. Gezien deze verklaring van betrokkene wekt het ten zeerste bevreemding dat zijn moeder dan wel waarheidsgetrouw aan de onbekende man heeft meegedeeld dat betrokkene ongeveer vier jaar geleden Ethiopië heeft verlaten.

Met betrekking tot de gegevens van (bedoelde politieke organisatie; N.o.) heeft betrokkene aangevoerd dat het niet de gewoonte is van (deze organisatie; N.o.) om gegevens over haar leden aan derden te

verstrekken. Uit ingewonnen informatie bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken blijkt echter dat van een dergelijke weigerachtige houding van de zijde van (bedoelde organisatie; N.o.) geen sprake is.

Gelet op het vorenstaande is er geen enkele aanleiding om te twifelen aan de juistheid van de conclusies van de Minister van Buitenlandse zaken.

Nu gebleken is dat betrokkene niet bekend is bij (bedoelde organisatie; N.o.), kan aan de door hem aangedragen asielmotieven geen enkel geloof worden gehecht."

Betrokkene stelde bij de rechtbank beroep in tegen deze beschikking. In dat kader ging hij opnieuw in op het ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken. Daarbij legde hij tevens een vertaling over van een brief aan hem van zijn moeder, waarin deze aangaf waarom zij de haar onbekende man, kennelijk de door de Post te Addis Abeba ingeschakelde vertrouwenspersoon, niet de juiste informatie over haar zoon had gegeven. In deze brief, gedateerd 21 februari 1997, merkte betrokkenes moeder onder meer het volgende op:

"De situatie in ons land is heel erg slecht geworden, zodat de mensen elkaar wantrouwen. Er zijn heel veel spionnen tussen de mensen. Dus ben ik ook niet zo dom dat ik op een plein vertel dat je een lid van (bedoelde politieke organisatie; N.o.) was geweest, was gearresteerd, en dat ik ook gearresteerd was."

Uit het IND-dossier, dat op 8 januari 1998 werd ingezien, blijkt dat de rechtbank in het kader van de behandeling van het beroepschrift aan de IND heeft gevraagd om toezending van de achterliggende stukken. Ondanks rappelbrieven van 22 september en van 25 november 1997 waren deze stukken op 8 januari 1998 nog niet aan de rechtbank toegestuurd.

- In de zaak C7 stelde de betrokken asielzoeker in reactie op een individueel ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken, waarin was aangegeven dat een door betrokkene overgelegde oproep niet authentiek was omdat die niet was opgesteld op een wijze die overeenkomt met de in Iran ter zake van dergelijke documenten gangbare praktijk, het volgende:

"...Cliënt wijst erop dat het stuk, dat hij hier heeft overhandigd, hetzelfde stuk is dat destijds aan zijn moeder ter hand is gesteld en dat door zijn moeder per post naar zijn neef in Teheran is gestuurd, waarna de neef het aan cliënt heeft gegeven. Cliënt heeft het stuk zelf tijdens zijn vlucht meegenomen vanuit Iran en heeft het nimmer aan derden uit handen gegeven. (...)
Cliënt houdt het voor onmogelijk en ondenkbaar dat zijn moeder hem een niet-authentiek stuk ter hand gesteld heeft..."

In de beschikking van de Staatssecretaris van Justitie van 14 oktober 1997, waarbij betrokkene aanvraag om toelating als vluchteling werd afgewezen, is het volgende overwogen:

"...Betrokkene is (...) in de gelegenheid gesteld een reactie te geven op de stelling in het ambtsbericht. Betrokkene heeft verklaard dat naar zijn beste weten het overgelegde exemplaar hetzelfde is als dat aan zijn moeder is afgegeven. Nu is komen vast te staan dat het hier een niet authentiek document betreft, kan weinig waarde worden gehecht aan de verklaring van betrokkene. Het feit dat betrokkene een niet authentiek document heeft overgelegd doet ernstig afbreuk aan de betrouwbaarheid van de verklaringen van betrokkene, zeker omdat de gestelde vrees voor vervolging in Iran voor een essentieel gedeelte stoelt op deze gerechtelijke oproep..."

A.6.4. Welke richtlijnen bestaan er op dit punt?

Antwoord van de Staatssecretaris:

"...Buiten bovengenoemde werkinstructie 64 bestaan geen bijzondere instructies op dit punt. Wel bestaan meer in het algemeen werkinstructies inzake de hoorplicht in bezwaar en inzake uitzetting bepalen in eerste aanleg en in bezwaar. De betreffende werkinstructies nr. 115 en 119 doe ik u hierbij in kopie doe toegaan. Ik mag u naar de inhoud van deze instructies en naar het antwoord op vraag A.1.6 verwijzen..."

De Staatssecretaris verzocht ten aanzien van bedoelde werkinstructies 115 en 119 om geheimhouding.

A.6b. Informatie van vier IND-ambtenaren**A.6b.1. IND-ambtenaar J1:**

"...Het ambtsbericht wordt in principe voorgelegd aan de asielzoeker. Ik geef er vaak de voorkeur aan de betrokkene mondeling zijn reactie op het ambtsbericht te laten geven, de mogelijkheid daartoe bestaat tijdens de zitting naar aanleiding van het bezwaar. Het ambtsbericht gaat dan mee met de zittingsstukken. Ik stuur het ambtsbericht dus niet standaard in elke zaak direct door naar de gemachtigde van de asielzoeker.

Indien niet wordt gehoord - bij kennelijk-ongegronde of niet-ontvankelijke zaken - kan schriftelijk worden gehoord. Ik schat dat in zo'n 50% van mijn zaken niet wordt gehoord.

De aard van de reacties op ambtsberichten is erg verschillend. Soms wordt bijvoorbeeld beweerd dat "men niets heeft durven zeggen". Als Buitenlandse Zaken dan verder niets meldt, vind ik zo'n reactie valide. Soms start een asielzoeker een tegenonderzoek, bijvoorbeeld via het Rode Kruis. We geven hem daarvoor dan de tijd.

Vaak kom je toch in een welles-nietes-situatie. Voor ons blijft het dan een moeilijke afweging. In authenticiteit-zaken geloof ik Buitenlandse Zaken. Ook bij registeronderzoek vertrouw ik Buitenlandse Zaken, als Buitenlandse Zaken stelt dat een register compleet is, dan geloof ik dat.

Bij andere zaken zie ik meer ruimte voor twijfel.

Uit het feit dat ik regelmatig terugga naar Buitenlandse Zaken blijkt al dat ik niet zonder meer blindvaar op hun ambtsberichten.

Ik vind dat wanneer je niet met 100% zekerheid een conclusie kunt trekken, je het voordeel van de twijfel aan de asielzoeker moet geven, óf het desbetreffende aspect uit het ambtsbericht niet moet laten meewegen..."

A.6b.2. IND-ambtenaar J2:

"...De vreemdeling wordt altijd met het ambtsbericht geconfronteerd. In de meeste gevallen wordt een kopie van het ambtsbericht naar de advocaat van betrokkene gezonden met het verzoek om binnen twee weken op het ambtsbericht te reageren. Het ambtsbericht wordt zo spoedig mogelijk na ontvangst door de IND naar betrokkene gezonden. In eerste aanleg wordt de vreemdeling via de vreemdelingendienst in de gelegenheid gesteld om op het ambtsbericht te reageren. Wanneer er een hoorzitting wordt geagendeerd, krijgt de advocaat van de vreemdeling het ambtsbericht in het zittingsdossier toegezonden.

Meestal komt er wel een reactie. De meeste advocaten geven in hun reactie aan dat zij het ambtsbericht met hun cliënt hebben besproken en verwoorden de reactie van hun cliënt. Meestal proberen zij op het ambtsbericht af te dingen. Naar mijn mening is het ook voor de

advocaten niet noodzakelijk om inzage te hebben in de achterliggende stukken. De advocaten hebben voldoende mogelijkheden om een tegenonderzoek te doen. Volgens mij vinden veel advocaten ook dat de onderzoeken van Buitenlandse Zaken gedegen zijn..."

A.6b.3. IND-ambtenaar J3:

"...Een ambtsbericht moet worden voorgelegd aan de betrokkene. In de aanvraagfase wordt betrokkene opgeroepen en door een contactambtenaar of een medewerker van de vreemdelingendienst geconfronteerd met het ambtsbericht. In de bezwaarfase wordt het ambtsbericht naar de gemachtigde van betrokkene gezonden met het verzoek om eventuele discrepanties te verklaren. In de bezwaarfase wordt de asielzoeker vaak gehoord door de ambtelijke hoorcommissie of door de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken. In die gevallen wordt betrokkene toch voor de zitting in de gelegenheid gesteld om op het ambtsbericht te reageren. Er wordt bijna altijd op een ambtsbericht gereageerd, behalve in de apert kansloze zaken en de zaken waarin de asielzoeker onbereikbaar is.

De beslisser weegt het ambtsbericht en de reactie erop in beide fases. Het merendeel van de reacties leidt tot een welles-nietes spelletje in de vorm van een ontkenning of door het overleggen van nieuwe informatie. De reacties zijn moeilijk te wegen, meestal krijgt het ambtsbericht het voordeel van de twijfel.

Voor een vreemdeling is het moeilijk om op een ambtsbericht te reageren. Hij wordt toch min of meer voor een voldongen feit geplaatst. Er worden zelden nieuwe feiten aangevoerd door de asielzoeker die aanleiding kunnen zijn om alsnog aan het ambtsbericht te twijfelen. De reacties van de betrokkenen zijn enkele malen aanleiding geweest om contact op te nemen met Buitenlandse Zaken..."

A.6b.4. IND-ambtenaar J4:

"...Nadat wij een ambtsbericht hebben ontvangen, wordt dit gecontroleerd op duidelijkheid en volledigheid, daarna gebruiken wij het voor de beschikking. Wel krijgt de asielzoeker altijd eerst de gelegenheid om op de inhoud te reageren. Bij zaken in eerste aanleg gaat er een brief naar de betrokkene; hij kan dan binnen twee weken reageren.

Bij zaken in bezwaar wordt de betrokkene bijna altijd gehoord, door hetzij de ACV, hetzij een ambtelijke commissie. In die gevallen gaat het ambtsbericht niet standaard direct naar de betrokkene of zijn gemachtigde. Indien er een ACV-zitting komt, krijgt betrokkene het ambtsbericht bij de zittingsstukken. De tijd tussen de verzending van die stukken en de zittingsdag varieert. Indien er wordt gehoord door een ambtelijke commissie krijgt betrokkene de stukken, waaronder het individuele ambtsbericht, één maand van tevoren toegestuurd.

Ik weet dat vroeger de betrokken vreemdeling niet altijd de gelegenheid kreeg te reageren op een individueel ambtsbericht. Tegenwoordig wordt daar beter op gelet.

Vrijwel altijd wordt door of namens de betrokken vreemdeling gereageerd op de inhoud van het ambtsbericht. Vaak wordt in de reactie opgemerkt dat geen inzicht is gegeven in de onderzoeksmethode. Ik heb zelf nog nooit meegemaakt dat de reactie van de zijde van een asielzoeker mij aanleiding gaf om nadere inlichtingen te vragen aan Buitenlandse Zaken. Voor ons bevat een individueel ambtsbericht harde informatie, die zwaarder weegt dan de informatie van de asielzoeker. Als ik zou merken dat Buitenlandse Zaken er naast zat, zou ik natuurlijk teruggaan naar Buitenlandse Zaken. Ik heb dat pas één keer meegemaakt, toen was er verkeerde adresinformatie gegeven door Buitenlandse Zaken..."

A.7. De terugkoppeling van het effect van een individueel ambtsbericht**A.7a. Beantwoording door de Minister en door enkele Chefs de Poste van de gestelde vragen**

De vragen A.7.1. tot en met A.7.3. hebben betrekking op de vraag of, en zo ja op welke wijze, het Ministerie van Buitenlandse Zaken respectievelijk de desbetreffende Post in het buitenland wordt geïnformeerd over hetgeen met een uitgebracht ambtsbericht is gebeurd, en op de vraag of tussen de IND en het Ministerie van Buitenlandse Zaken overleg plaatsvindt over de rol van individuele ambtsberichten.

De Minister van Buitenlandse Zaken beantwoordde deze drie vragen

A.7.1. In hoeverre wordt het Ministerie van Buitenlandse Zaken door de IND geïnformeerd over de rol die een individueel ambtsbericht heeft gespeeld in een concrete asielzaak (in het bijzonder indien in de bezwaarschriftfase respectievelijk door de rechter kritiek is geuit op het ambtsbericht?)

Antwoord van de Minister:

"...Over de rol die het individuele ambtsbericht in de asielprocedure speelt, wordt dit Ministerie over het algemeen niet in elke asielzaak door de IND geïnformeerd. Daartoe bestaat ook niet in alle gevallen de noodzaak. Slechts in die gevallen waarin de asielzoeker danwel diens advocaat op grond van wezenlijke argumenten stelt dat wat in het ambtsbericht staat anders zou/kan zijn, wordt dit Ministerie daarvan uiteraard door de IND op de hoogte gesteld (en veelal ook rechtstreeks door de advocaat), zodat daarop dezerzijds commentaar kan worden gegeven of eventueel een nader onderzoek kan worden ingesteld. In het geval een rechter kritiek op een ambtsbericht heeft, wordt dit ook veelal (maar niet in alle gevallen) middels toezending van de rechterlijke uitspraak aan dit Ministerie bekend gemaakt..."

A.7.2. In hoeverre worden de medewerkers van de Posten in het buitenland geïnformeerd over eventuele kritiek in de bezwaarschriftfase respectievelijk van de rechter op een door hen uitgebracht ambtsbericht?

Antwoord van de Minister:

"...Kritiek van de asielzoeker op een (overigens door het Ministerie, niet door de posten in het buitenland) uitgebracht ambtsbericht bereikt de posten in het buitenland in het algemeen alleen indien nader onderzoek wordt gevraagd in een zaak waarin al eerder door de betreffende post onderzoek werd verricht. Dit geldt ook voor uitspraken waarin de rechter kritiek heeft geuit op een ambtsbericht. Ik acht het van belang dat ook de posten zien hoe er wordt omgegaan met ambtsberichten die zijn gestoeld op hun rappor-

tage danwel op rapportage van de vertrouwenspersonen aan wie zij het onderzoek hebben gedelegeerd. Het is evenwel ondoenlijk de posten op de hoogte te stellen van alle kritische noten die ten aanzien van ambtsberichten worden gemaakt.

De posten krijgen wel standaard een kopie van een rechterlijke uitspraak, als de rechter in een bepaalde zaak vertrouwelijke inzage in de achterliggende rapportage heeft gehad..."

De Chef de Poste te Teheran:

"...Krachtens de Algemene Wet Bestuursrecht dient de asielvrager in de gelegenheid te worden gesteld te reageren op de conclusies van het ambtsbericht. Deze reacties komen binnen bij DPC/AM (de eerdergenoemde Afdeling Asiel- en Migratiezaken van de Directie Personenverkeer, Migratie en Consulaire Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken; N.o.) en worden in een aantal gevallen doorgestuurd aan de post met het verzoek om een reactie. Indien door B.Z. nadrukkelijk om een reactie wordt gevraagd, bijvoorbeeld in de vorm van een nieuw onderzoek, wordt hieraan altijd gehoor gegeven. Indien in algemene zin om een reactie wordt gevraagd, bekijkt de asielmedewerker de inhoud van het commentaar. Indien het commentaar mogelijk een nieuw feit bevat, volgt altijd een tweede voorlegging aan de vertrouwenspersoon. In sommige gevallen wordt het dossier aan de andere vertrouwenspersoon voorgelegd. Indien de reactie geen nieuwe feiten bevat, volgt in de regel geen nieuw onderzoek tenzij B.Z. uitdrukkelijk hierom verzoekt.

Voor rechterlijke uitspraken in zaken waarin onderzoek is verricht, ontvangt de post geregeld afschriften. Het komt regelmatig voor dat rechters inzage vragen in de rapportage van de post. Overigens onderschrijven rechters vrijwel altijd de bevindingen van de post. Slechts in één geval werd het oordeel van de post niet direct gevolgd..."

De Chef de Poste te Addis Abeba:

"...De post ontvangt afschriften van rechterlijke uitspraken indien het de post regardeert..."

De Chef de Poste te Belgrado:

"...Alleen indien de rechter of een advocaat om een nader onderzoek vraagt n.a.v. een uitgebracht ambtsbericht, wordt de ambassade hiervan op de hoogte gesteld..."

A.7.3. In hoeverre vindt tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de IND overleg plaats over de rol die de individuele ambtsberichten in asielprocedures spelen respectievelijk zouden moeten spelen?

Antwoord van de Minister:

"...Het bedoelde onderwerp staat regelmatig op de agenda van het wekelijkse respectievelijk tweemaandelijks overleg tussen dit Ministerie en de IND..."

A.7b. Informatie van een aantal betrokken ambtenaren**A.7b.1. Het plaatsvervangend hoofd van de Afdeling Asiel- en Migratiezaken:**

"...Er vindt geen terugkoppeling plaats door de IND naar Buitenlandse Zaken over het gebruik van de ambtsberichten in de procedure. Voor de motivatie van de medewerkers zou het nuttig zijn om te zien wat de gevolgen zijn van hun werkzaamheden. Ik hoop dat de IND kritiek die men ontvangt naar aanleiding van de door ons uitgebrachte ambtsberichten naar ons terugkoppelt..."

A.7b.2. De eerderbedoelde beleidsmedewerker van de Afdeling Asiel- en Migratiezaken:

"...Nadat wij het ambtsbericht naar de IND hebben gezonden, is de zaak voor ons meestal afgedaan. Wij zien meestal niet wat de IND er verder mee doet. Soms raken wij betrokken in een gerechtelijke procedure, wanneer de rechter om de achterliggende stukken vraagt. In 1997 is in zo'n 200 individuele asielzaken door de rechter om kennisneming van de achterliggende stukken gevraagd. In slechts twee zaken heeft de rechter duidelijke kritiek geuit op Buitenlandse Zaken. In één zaak heeft de rechter onze bron in Oekraïne bekend gemaakt. Het gevolg was dat daar dus geen onderzoek meer kan worden gedaan. Via dit soort uitspraken en via andere uitspraken waarin kritiek van de zijde van de asielzoeker op onze ambtsberichten is weergegeven, krijgen we 'feed-back'..."

A.7b.3. De Chef de Poste te Lagos:

"...Ik weet niet wat Den Haag over de rapportage denkt. Ik, als de Chef de Poste, krijg (te) weinig feed-back. Je weet niet wat er met de verstrekte informatie gebeurt. Je hoort weinig terug. Ik zou graag weten wat er verder gebeurt met een zaak bij Buitenlandse Zaken en Justitie. Ik geloof dat het stuit op bureaucratische problemen, er is natuurlijk al zoveel papier bij betrokken.

In Sri Lanka had ik over asielzaken veel contact met Buitenlandse Zaken, dat verliep altijd heel prettig..."

A.7b.4. Ambassademedewerker A1 van de Nederlandse ambassade te Lagos:

"...Ik heb er geen zicht op wat er verder met onze rapportage gebeurt. Ik moet zeggen dat ik het ook nog druk heb met andere zaken..."

A.7b.5. IND-ambtenaar J1:

"...Ik heb geen zicht op wat er met "mijn" zaken gebeurt indien er beroep wordt ingesteld. Er is wel een tijd geprobeerd om de zaken terug te koppelen, maar dat liep niet echt goed. Zelf heb ik onvoldoende tijd om daar achteraan te gaan. Ik zie wel REK-uitspraken en dergelijke. Ik zie ook dat de rechter kritisch kijkt naar ambtsberichten, en ik weet dat de rechter soms inzage krijgt in de achterliggende stukken..."

A.7b.6. IND-ambtenaar J2:

"...Wanneer je wilt weten hoe het gaat met de procedure in beroep bij de rechter moet je hierover zelf informatie inwinnen. Ik zou het leuk vinden om meer terug te zien. Dit heb ik intern ook al aangekaart..."

A.7b.7 IND-ambtenaar J3:

"..De beroepsfase gaat een beetje langs ons heen. We zien alleen de zaken terug waarin de rechter het beroep gegrond heeft verklaard. We krijgen geen feed-back. Ik volg mijn zaken op eigen initiatief..."

A.7b.8. IND-ambtenaar J4:

"...Met zaken waarin beroep wordt ingesteld bij de rechtbank heb ik geen bemoeienis. Een andere afdeling van de IND, de unit procesvertegenwoordiging, doet de beroepszaken. We proberen wel te checken in hoeverre de rechter onze beschikkingen in stand houdt. Dat doen we zelf. Het zou beter zijn als daarvoor een vaste procedure bestond..."

B. Feiten

B.a. Beantwoording door de Minister en door de Staatssecretaris van de gestelde vragen en gegevens uit de onderzochte dossiers

De onder B. geformuleerde vragen hebben betrekking op een aantal feitelijkheden. Deze vragen zijn deels door de Minister van Buitenlandse Zaken en deels door de Staatssecretaris van Justitie beantwoord. Enkele vragen zijn door beide bewindslieden beantwoord.

B.1. Hoeveel individuele ambtsberichten zijn er in 1996 uitgebracht?

Antwoord van de Minister van Buitenlandse Zaken:

"...In 1996 zijn in totaal 1.414 individuele ambtsberichten aan de Staatssecretaris van Justitie uitgebracht..."

B.2. Hoeveel individuele ambtsberichten zijn er in het eerste kwartaal van 1997 uitgebracht?

Antwoord van de Minister:

"...In het eerste kwartaal van 1997 zijn 485 individuele ambtsberichten aan de Staatssecretaris van Justitie uitgebracht..."

B.3. Hoe was de verdeling naar landen voor deze ambtsberichten?

Antwoord van de Minister:

"...Voor de verdeling van de individuele ambtsberichten naar landen verwijs ik U naar bijlage 5..."

Uit deze bijlage komt naar voren dat ruim de helft van de in 1996 uitgebrachte individuele ambtsberichten betrekking had op asielzoekers uit Zaïre (442 individuele ambtsberichten) en Iran (301). Daarnaast werd in 1996 een relatief groot aantal individuele ambtsberichten uitgebracht naar aanleiding van asielverzoeken van personen uit Nigeria (64), Ethiopië (58), Turkije (eveneens 58) en de Federale Republiek Joegoslavië (51).

Van de 485 in het eerste kwartaal van 1997 uitgebrachte individuele ambtsberichten had opnieuw meer dan de helft betrekking op asielzoekers uit Iran (174) en uit Zaïre (87).

Voor de andere genoemde landen waren de aantallen voor het eerste kwartaal van 1997 als volgt: Nigeria 16, Ethiopië 24, Turkije 23 en de FRJ 10.

B.4. In welk stadium van behandeling (aanvraag, bezwaar of beroep) werden deze ambtsberichten aangevraagd respectievelijk uitgebracht? Graag ontvang ik in dit verband een cijfermatig overzicht over de

periode van 1 januari 1996 tot 1 april 1997.

Reactie van de Minister:

"...Ter toelichting: door dit Ministerie zijn in de periode 1996 - eerste kwartaal 1997 in totaal 1.899 individuele ambtsberichten uitgebracht. In verband met de beantwoording van de door U gestelde vragen (B.4 t/m B.8) is - gezien het grote aantal dossiers - besloten een a-selectie, doch representatieve steekproef van 700 dossiers te nemen (hierover is telefonisch contact geweest met Uw medewerkers, waarbij uwerzijds werd aangegeven dat daartegen geen bezwaar bestond). De hieronder te verschaffen informatie heeft betrekking op deze 700 dossiers. Van de geraadpleegde dossiers is voor de beantwoording van de vragen een overzicht bijgehouden (...).

Het is voor dit Ministerie bij gebrek aan relevante gegevens (die bij de IND wel voorhanden zijn) niet goed mogelijk aan te geven in welk stadium van de asielprocedure het ambtsbericht werd aangevraagd respectievelijk werd uitgebracht. Na overleg met de IND is besloten dat door die dienst ter beantwoording van Uw vraag B.4 een cijfermatig overzicht zal worden opgesteld waaruit blijkt in welk stadium van de asielprocedure (asielaanvraag, bezwaar of beroep) de ambtsberichten werden aangevraagd en uitgebracht..."

Antwoord van de Staatssecretaris van Justitie:

"...Zoals door de Minister van Buitenlandse Zaken is uiteengezet (zie het antwoord van de Minister op vraag B.4.; N.o.) is in overleg met uw medewerkers een aselectie steekproef genomen van 700 dossiers uit de bedoelde periode. Twee tijdelijke medewerkers van de Minister van Buitenlandse Zaken hebben, mede via het geautomatiseerde registratiesysteem van de IND, een nader onderzoek ingesteld naar deze 700 dossiers. Bij dit onderzoek is gebleken dat in 511 van deze dossiers een ambtsbericht is uitgebracht. Deze 511 dossiers leveren het volgende beeld op.

a. In eerste aanleg zijn 182 verzoeken om een ambtsbericht ingediend. Naar aanleiding van deze verzoeken zijn in eerste aanleg 170 ambtsberichten uitgebracht. In 12 dossiers bleek het ambtsbericht in een andere fase van de procedure te zijn uitgebracht:

- 7 ambtsberichten zijn uitgebracht in bezwaar;
- 4 ambtsberichten zijn uitgebracht nadat de beschikking in eerste aanleg is genomen, maar voordat bezwaar is ingediend;
- 1 ambtsbericht is uitgebracht in beroep.

b. In bezwaar zijn 294 verzoeken om een ambtsbericht ingediend. Naar aanleiding van deze verzoeken zijn in bezwaar 283 ambtsberichten uitgebracht. In 11 dossiers bleek het ambtsbericht te zijn uitgebracht in een andere fase van de procedure:

- 7 ambtsberichten zijn uitgebracht nadat de beschikking in bezwaar is gegeven, maar voordat beroep is aangetekend;

- 4 ambtsberichten zijn uitgebracht in beroep.

c. In beroep zijn 17 verzoeken om een ambtsbericht ingediend. Naar aanleiding van deze verzoeken zijn in beroep 16 ambtsberichten uitgebracht. In 1 dossier bleek het ambtsbericht te zijn uitgebracht na de uitspraak in beroep.

d. Wat betreft de overige 18 dossiers geldt het volgende.

- 4 verzoeken om een ambtsbericht zijn ingediend terwijl zowel een bezwaar- als een beroepschrift in behandeling was. De betreffende ambtsberichten zijn uitgebracht in dezelfde stadia van de procedure;
- 2 verzoeken om een ambtsbericht zijn ingediend na een uitspraak in beroep.

In hetzelfde stadium zijn de ambtsberichten uitgebracht;

- 1 verzoek om een ambtsbericht betrof een reguliere zaak;
- in 11 zaken bieden de dossiers van de Minister van Buitenlandse Zaken en het geautomatiseerde registratiesysteem van de IND onvoldoende uitkomst..."

B.5. Hoe vaak heeft de inhoud van het ambtsbericht geleid tot afwijzing van de stellingen van de asielzoeker?

Antwoord van de Minister van Buitenlandse Zaken:

"...Het is voor dit Ministerie om dezelfde reden als hierboven genoemd (zie onder B.4.; N.o.) evenmin mogelijk aan te geven in hoeverre het individuele ambtsbericht deel heeft uitgemaakt van een (afwijzende) beschikking. Op grond van dezerzijdse ervaring kan echter worden gesteld dat in het merendeel van de zaken waarin een individueel ambtsbericht is uitgebracht, dit onderdeel vormt van een afwijzende beschikking..."

Antwoord van de Staatssecretaris van Justitie:

"...In het merendeel van de zaken waarin een individueel ambtsbericht is uitgebracht, volgt een afwijzende beschikking. Zoals in het antwoord op vraag A.5.3 reeds is uiteengezet, hoeft in zijn algemeenheid de inhoud van een ambtsbericht echter niet steeds van doorslaggevende betekenis te zijn bij de beoordeling van asielaanvragen. Artikel 3:2 Awb brengt met zich dat alle feiten en omstandigheden zorgvuldig moeten worden afgewogen. De vraag of een ambtsbericht de doorslag heeft gegeven zal daarom niet steeds kunnen worden beantwoord. Belangrijk naar mijn mening is of de beschikking als geheel deugdelijk gemotiveerd is..."

B.6. Hoe vaak is door of namens de betrokken asielzoeker kritiek geuit op de kwaliteit van het ambtsbericht, en waartoe heeft deze kritiek geleid?

Antwoord van de Minister:

"...Voor zover uit de geraadpleegde 700 dossiers is gebleken, is in 42 zaken door of namens de betrokken asielzoeker (wezenlijke) kritiek geuit op de kwaliteit van het ambtsbericht. Deze kritiek heeft er toe geleid dat in 23 gevallen nader onderzoek is ingesteld (zie ook B.8). Ik teken hierbij aan dat dit Ministerie niet van alle commentaar op een individueel ambtsbericht op de hoogte wordt gesteld. In het algemeen kan worden aangenomen dat een ambtsbericht dat onderdeel is van een negatieve beslissing op het asielverzoek commentaar of kritiek ontlokt van de vreemdeling dan wel diens advocaat..."

B.7. Hoe vaak heeft de rechter kritiek geuit op een ambtsbericht? Waar was die kritiek op gericht? Waar heeft deze kritiek toe geleid?

Antwoord van de Minister:

"...Voor zover uit de geraadpleegde 700 dossiers is gebleken, werd in drie gevallen door de rechter naar aanleiding van een individueel ambtsbericht als volgt geoordeeld.

In een van de drie gevallen achtte de rechter het noodzakelijk dat gemotiveerd werd waarom een document niet authentiek was (in verband met de zware straf die daarin werd genoemd) en wenste daarom inzage in de achterliggende rapportage. Na deze inzage kwam de rechtbank (bij de behandeling van het verzoek om een voorlopige voorziening en de behandeling van de beroepszaak) tot de conclusie dat het document terecht niet authentiek was bevonden.

In het tweede geval (voorlopige voorziening) oordeelde de rechter dat in het ambtsbericht - zonder dat dit werd gemotiveerd - werd uitgegaan van een gevangenis in een bepaalde plaats, terwijl de asielzoeker mogelijk een andere gevangenis had bedoeld. Dezerzijds werd het gestelde over de plaats van de gevangenis in een brief nader toegelicht (de door betrokkene bedoelde gevangenis bevond zich niet in de door hem bedoelde wijk). Niet bekend is hoe de rechter vervolgens heeft geoordeeld.

In het derde geval (beroep) oordeelde de rechter dat een ambtsbericht onvoldoende grondslag bood de door de asielzoeker overgelegde verklaring die afkomstig zou zijn van een bepaalde Ambassade als 'onwaar' af te doen. Er kon uit het ambtsbericht niet worden opgemaakt of de benaderde persoon dezelfde was als de persoon die de asielzoeker bedoelde. Om nader onderzoek werd door de rechter verzocht, maar dit kon echter niet plaatsvinden, omdat de verblijfplaats van de benaderde persoon inmiddels niet meer bekend was. Nadere informatie over de asielprocedure in deze zaak is dezerzijds niet voorhanden..."

B.8. Hoe vaak is na het uitkomen van een ambtsbericht nader onderzoek in het desbetreffende land noodzakelijk gebleken?

Antwoord van de Minister:

"...In 23 gevallen van de 700 dossiers is na het uitkomen van een ambtsbericht een nader onderzoek in het desbetreffende land ingesteld (zie ook B.6)..."

B.9. Met hoeveel vertrouwenspersonen wordt er gewerkt, en om welke landen gaat het daarbij?

Antwoord van de Minister:

"...Door de volgende posten wordt ten behoeve van onderzoek in asielzaken standaard van de diensten van een vertrouwenspersoon (stand van zaken per juni 1997) gebruik gemaakt. Achter de naam van de post is het land vermeld dat onder de jurisdictie van die post valt, en waar een vertrouwenspersoon wordt ingeschakeld.

Accra (Ghana)
 Addis Abeba (Ethiopië, Eritrea)
 Ankara (Turkije, Azerbajdzjan)
 Abidjan (Ivoorkust, Sierra Leone)
 Beiroet (Libanon)
 Belgrado (Fed. Rep. Joegoslavië: Servië en Montenegro)
 Boekarest (Roemenië)
 Colombo (Sri Lanka)
 Dakar (Senegal, Gambia, Mauretanië)
 Damascus (Syrië)
 Dhaka (Bangladesh)
 Islamabad (Pakistan)
 Khartoem (Soedan)
 Kinshasa (Congo - vmlg Zaïre)
 Lagos (Nigeria)
 Lima (Peru)
 Moskou (Russische Federatie, Oekraïne, Estland, Letland, Litouwen)
 New Delhi (India)
 Sana's (Yemen)
 St. Petersburg (consulaat-generaal; Russische Federatie)
 Teheran (Iran)
 Tunis (Tunesië)
 Zagreb (Kroatië)

Het gaat om 30 landen en om 32 vertrouwenspersonen. In alle landen is sprake van één vertrouwenspersoon. Uitzonderingen daarop zijn Iran, waar recent een tweede vertrouwenspersoon kon worden aangetrokken en Nigeria, waar over twee vaste vertrouwenspersonen wordt beschikt. In Zaïre werd tot begin 1996 met twee vertrouwenspersonen gewerkt..."

Tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman bleek echter dat, in tegenstelling tot hetgeen de Minister in zijn antwoord op vraag B.9.

had gesteld, in Nigeria slechts met één vertrouwenspersoon wordt gewerkt voor asielzaken.

B.10. Binnen welke termijn dienen ambtsberichten te worden uitgebracht?

Antwoord van de Minister:

"...Er bestaan geen wettelijk vastgestelde termijnen waarbinnen een ambtsbericht moet worden uitgebracht. Er wordt naar gestreefd dit zo spoedig als mogelijk te doen. De post krijgt een termijn van zes weken waarbinnen het onderzoek moet worden verricht (zie voorts onder B.12)..."

B.11. Hoeveel tijd lag gemiddeld tussen de aanvraag van een ambtsbericht en het uitbrengen daarvan?

Antwoord van de Minister:

"...Uit vorig jaar uitgevoerd onderzoek is gebleken dat de termijn die ligt tussen de aanvraag van het ambtsbericht en de datum van uitbrengen acht tot tien weken is. In uitzonderingsgevallen kan deze termijn worden bekort. Ook zijn er gevallen waarin de behandelings-termijn (veel) langer is. In het kader van de beantwoording van vraag B.4. door de IND zal worden nagegaan hoe lang die termijn is bij de 700 geraadpleegde dossiers..."

Antwoord van de Staatssecretaris:

"...Het onder B.4 genoemde onderzoek levert ten aanzien van de genoemde 511 dossiers het volgende beeld op:

- 103 ambtsberichten zijn uitgebracht binnen 10 weken na ontvangst van het verzoek;
- 344 ambtsberichten zijn uitgebracht in de periode van 11 tot en met 26 weken na ontvangst van het verzoek;
- 64 ambtsberichten zijn uitgebracht 26 weken na ontvangst van het verzoek..."

Dossieronderzoek

In de 59 dossiers die in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman werden ingezien op het Ministerie van Buitenlandse Zaken, was de termijn die was verstreken tussen de aanvraag van de Staatssecretaris van Justitie aan de Minister van Buitenlandse Zaken om een individueel ambtsbericht en het uitbrengen daarvan door de Minister als volgt:

- voor de Federatieve Republiek Joegoslavië: gemiddeld 3½ maand;
- voor Iran: gemiddeld vier maanden;
- voor Nigeria: gemiddeld vier maanden;
- voor Zaïre (inmiddels: Congo): gemiddeld 3½ maand;
- voor Ethiopië: gemiddeld vijf maanden;
- voor Turkije: gemiddeld 5½ maand.

B.12. Welke procedure wordt gevolgd indien het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet binnen de gestelde termijn een ambtsbericht uitbrengt?

Antwoord van de Minister:

"...Indien na ommekomst van de zes weken nog geen reactie van de post is ontvangen (zie onder B.10), wordt vanuit het departement gerappelleerd. Zo spoedig mogelijk na ontvangst van de rapportage wordt het individuele ambtsbericht uitgebracht..."

Antwoord van de Staatssecretaris:

"...Indien niet binnen twee of drie maanden een bericht is ontvangen van BZ wordt doorgaans gerappelleerd. Indien in eerste aanleg zes maanden verstreken zijn zonder ambtsbericht kan besloten worden zonder het ambtsbericht te beschikken. In de praktijk wordt dan veelal besloten op basis van de informatie van de asielzoeker. Mogelijk is ook dat inmiddels informatie uit andere bron is ontvangen en dat alsnog zonder het ambtsbericht een deugdelijk gemotiveerde beschikking kan worden gegeven. Van geval tot geval wordt beoordeeld of langer gewacht moet worden. Hiervoor is geen procedure vastgelegd..."

B.13. Welke procedure wordt gevolgd indien de wettelijke beslistermijnen verstrijken voordat een aangevraagd ambtsbericht wordt uitgebracht?

Antwoord van de Staatssecretaris:

"...De betrokken asielzoeker of zijn gemachtigde wordt hieromtrent ingelicht in een tussenbericht. In eerste aanleg geldt een termijn van zes maanden na ontvangst van de aanvraag om toelating (artikel 15e Vreemdelingenwet).

In bezwaar en beroep gelden de termijnen van de Algemene wet bestuursrecht. Indien de IND in gebreke is tijdig een beschikking te nemen, kan de asielzoeker of zijn gemachtigde ingevolge artikel 6:12 Awb bezwaar respectievelijk beroep aantekenen tegen het niet tijdig nemen van een beschikking..."

B.b. Informatie van een aantal betrokken ambtenaren**B.b.1. IND-ambtenaar J1:**

"...Indien Buitenlandse Zaken na drie maanden nog niet heeft geantwoord, wordt er vanuit de IND gerappelleerd. Zelf heb ik daar geen zicht op, ik geloof dat onze ondersteuning dat doet. Overigens is bekend dat de IND zich niet altijd even netjes aan de beslistermijnen houdt.

Soms wordt na de zitting besloten tot het aanvragen van een individueel ambtsbericht. In zo'n geval leg ik dat uit aan de advocaat van de betrokken asielzoeker..."

B.b.2. IND-ambtenaar J2:

"...Ik teken de brief die naar Buitenlandse Zaken gaat. In die brief wordt geen termijn genoemd. De gangbare termijn is twee maanden. Dit zijn zaken die erg voorraadgevoelig zijn. De termijnen lopen op als er veel aanvragen voor onderzoek in een bepaald land zijn en er daar maar één vertrouwenspersoon is die alles kan uitzoeken of wanneer de onderzoeksmogelijkheden beperkt zijn vanwege de politieke verhoudingen. In het INDIS zit een rappelsysteem. Volgens mij wordt de rappeldatum op drie maanden gesteld.

Toen ik in Oisterwijk was gestationeerd, had ik meer zicht op wat er met de dossiers gebeurde. Als ik hier (in Den Bosch) een zaak heb weggetekend, verlies ik het zicht op de zaak. Ik rappelleer niet zelf, dat is een taak van de ondersteuning. Het komt regelmatig voor dat het Buitenlandse Zaken niet lukt om binnen de termijn te reageren. Buitenlandse Zaken heeft meestal een redelijke verklaring voor de lange duur van het onderzoek. In geval van een telefonisch rappel wordt ook meestal een indicatie gegeven van de termijn die Buitenlandse Zaken nog nodig heeft voor het opstellen van een ambtsbericht. Hiervan maak ik een notitie op de kaft van het dossier.

Ik neem gewoonlijk geen beslissing zonder dat ik kan beschikken over het door mij gevraagde ambtsbericht. Eenmaal heb ik een beslissing genomen terwijl ik tegelijkertijd een ambtsbericht had aangevraagd, ik deed dit met het oog op de voortvarendheid. De rechter heeft dit afgestraft. Hij motiveerde zijn beslissing met de stelling dat de IND kennelijk nog twijfel had ten tijde van de beslissing, er was toch immers ook een ambtsbericht aangevraagd..."

B.b.3. IND-ambtenaar J4:

"...In het verzoek om een ambtsbericht noemt de IND geen termijn. Ik geloof dat er in staat dat wij "zo spoedig mogelijk" bericht willen hebben. Wanneer de gebruikelijke termijn, bij AMA-zaken meestal twee maanden en bij authenticiteitonderzoeken meestal drie maanden, is verstreken, gaan wij rappelleren. Dat gebeurt hetzij schriftelijk, hetzij telefonisch.

Van telefonische contacten met Buitenlandse Zaken wordt alleen een verslag gemaakt indien er zaken zijn besproken die van wezenlijk belang zijn.

B.b.4. De betrokken medewerker van de ambassade te Teheran:

"...Ik krijg soms ook de reacties op de ambtsberichten van de rechtsbijstandverleners toegezonden (dat is ca. 20 maal gebeurd). Ik kijk of ik in die reactie aanleiding zie om nader onderzoek te doen. Wanneer Buitenlandse Zaken nader onderzoek vraagt dan zoek ik het altijd uit, ook al heb ik het al drie maal gecontroleerd..."

C. Algemene aspecten**C.a. Beantwoording door de Minister en door de Staatssecretaris alsmede door enkele Chefs de Poste van de gestelde vragen**

De vragen C.1. tot en met C.4. zijn van meer algemene aard, en zijn alle door zowel de Minister van Buitenlandse Zaken als door de Staatssecretaris van Justitie beantwoord.

C.1. Hoe ziet u de rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in individuele asielzaken wat betreft de vaststelling van de relevante feiten en wat betreft de beoordeling van de geloofwaardigheid van de beweringen van de betrokken asielzoeker?

Kan de Minister van Buitenlandse Zaken in dit verband naar uw mening worden aangemerkt als adviseur in de zin van artikel 3:5 van de Algemene wet bestuursrecht?

Antwoord van de Minister:

"...De Minister van Buitenlandse Zaken kan in dezen worden aangemerkt als adviseur, evenwel niet in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het individuele ambtsbericht is te beschouwen als een advies van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Staatssecretaris van Justitie. Dit Ministerie is daarvoor - met zijn postennetwerk in de meeste landen van herkomst van asielzoekers - de meest aangewezen instantie om ter plaatse relevante feiten te onderzoeken en op grond van het onderzoek elementen aan te dragen ter beoordeling van de geloofwaardigheid van de beweringen van de asielzoeker. Voor het uitbrengen van het advies bestaat geen wettelijke grondslag. Dit betekent dat artikel 3:5 Awb niet van toepassing is. De Algemene wet bestuursrecht geeft evenmin termijnen waarbinnen een ambtsbericht moet worden uitgebracht. Een ambtsbericht is niet te beschouwen als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. (Overigens is de Algemene wet bestuursrecht mijns inziens volledig toegespitst op de Nederlandse situatie en houdt deze wet op geen enkele wijze rekening met afwijkende buitenlandse omstandigheden, waaronder het onderzoek in landen van herkomst van asielzoekers moet plaatsvinden)..."

Antwoord van de Staatssecretaris:

"...Met het antwoord van de Minister van Buitenlandse Zaken (...) kan ik instemmen. Ik mag u dan ook daar dit antwoord verwijzen..."

De Chef de Poste te Addis Abeba:

"...Het lijkt mij dat de post een goede schakel is in het asielonderzoek. De post bevindt zich veelal in het land van herkomst van

de asielzoeker en kan derhalve de beweringen van de asielzoeker in de juiste context plaatsen en beoordelen..."

Antwoord van de Chef de Poste te Belgrado:

"...Of artikel 3:5 Awb van toepassing is, vermag ik niet te beoordelen. Het ministerie van buitenlandse zaken is indertijd natuurlijk niet in het leven geroepen om de geloofwaardigheid van asielzoekers te beoordelen. Het ministerie en de ambassade kunnen hoogstens een onderbouwd oordeel geven over beweerde feiten en feitelijke omstandigheden. Het dient zich daartoe in individuele gevallen te beperken..."

C.2. Welke knelpunten ziet u zelf in de huidige praktijk rond de totstandkoming en het gebruik van individuele ambtsberichten?

Antwoord van de Minister:

"...De volgende elementen kunnen als (mogelijke) knelpunten in de huidige praktijk rond de totstandkoming en het gebruik van individuele ambtsberichten worden beschouwd.

a. Het 'uitbesteden' van onderzoek in asielzaken aan lokale vertrouwenspersonen vormt een relatief zwakke schakel in deze procedure. Een knelpunt zou ik het echter niet willen noemen. Deze relatieve zwakte is te wijten aan het feit dat (delen van) hun werkzaamheden die zij ten behoeve van het onderzoek verrichten, in feite niet (goed) te controleren zijn. De aard van het onderzoek brengt dit echter ook met zich mee; iets dat door een persoon waarmee een vertrouwensrelatie bestaat, op een omzichtige, discrete en onopvallende manier werd vastgesteld kan moeilijk een tweede keer worden gecontroleerd, doordat juist door die controle het onopvallende karakter verloren gaat en daardoor argwaan kan worden gewekt. Daardoor kan ook de positie van de asielzoeker in gevaar komen, alsmede die van de vertrouwenspersoon.

b. Een potentieel knelpunt kan zijn de facto onderbezetting van de afdeling die de individuele ambtsberichten tot stand brengt. Zoals onder A.4.7 werd gesteld, geldt voor dit Ministerie een algehele personeelsstop; uitbreiding van het personeelsbestand lijkt dan ook niet in de lijn der verwachting te liggen. Van de medewerkers wordt een grote inspanning verwacht, namelijk het uitbrengen van een zeer grote hoeveelheid ambtsberichten, zonder dat daarbij aan de kwaliteit wordt afgedaan..."

Antwoord van de Staatssecretaris:

"...Naast de door de Minister van Buitenlandse Zaken in meergenoemde brief gesignaleerde knelpunten is het volgende van belang.

De door de Minister van Buitenlandse Zaken genoemde de facto onderbezetting van de afdeling die de individuele ambtsberichten tot stand brengt, kan tot gevolg hebben dat een ongewenste vertraging ontstaat in de behandeling van aanvragen om toelating als vluchteling.

De IND heeft behoefte aan een gezaghebbende bron van informatie waar het gaat om de juistheid van door asielzoekers in het kader van hun aanvraag gestelde feiten of de authenticiteit van overgelegde stukken. Dat geldt overigens ook voor de rechter. Naar mijn mening is de kwaliteit van de ambtsberichten zodanig dat zij in asielzaken als de meest gezaghebbende bron van informatie kunnen worden aangemerkt. Wordt het gezag van een individueel ambtsbericht echter bestreden door andersluidende informatie, dan is vaak ook een vertraging in de behandeling van een aanvraag of een beroepschrift het gevolg..."

De Chef de Poste te Addis Abeba:

"...De vertrouwenspersoon dient vaak zijn onderzoek te doen zonder dat hij zijn ware identiteit kenbaar kan maken. Hetgeen niet de ideale situatie is; zelf op gespannen voet met de waarheid staan om de waarheid te achterhalen.

De eenzijdigheid. Momenteel beschikt de post niet over een alternatief i.c. een tweede vertrouwenspersoon, waardoor bijv. een steekproef als controle-middel nog niet te realiseren is.

De lokale bevolking is door het recente verleden (dergtijd) min of meer getraumatiseerd v.w.b. onder meer het vertrouwen geven aan een ander, wat het verkrijgen van betrouwbare informatie extra bemoeilijkt..."

Het antwoord van de Chef de Poste te Belgrado:

"...Ik kan mij geheel vinden in het antwoord van het Ministerie van Buitenlandse Zaken onder C.2.a. Wat punt b. van dit antwoord betreft onderstreep ik dat mede in het licht van de werkzaamheden in zijn algemeenheid op de ambassade de hoeveelheid verzoeken om informatie een knelpunt vormt om in elke individuele zaak alle details op zijn eigen merites te beoordelen..."

C.3. Welke landen zijn in dit verband het meest problematisch?

Antwoord van de Minister:

"...De onder C.2 genoemde aspecten gelden voor alle landen waar onderzoek in asielzaken (door vertrouwenspersonen) wordt verricht..."

Antwoord van de Staatssecretaris:

"...De onder C.2 genoemde aspecten gelden voor alle landen waar onderzoek in asielzaken wordt verricht.

In bepaalde landen kan BZ geen of nauwelijks onderzoek doen. Ik mag u wat deze landen betreft verwijzen naar de door de Minister van Buitenlandse Zaken verstrekte informatie. Ten aanzien van asielzoekers afkomstig uit deze landen moet de IND soms andere bronnen hanteren..."

C.4. Op welke wijze zouden de knelpunten kunnen worden opgelost? In hoeverre hebt u op dit punt voornemens?

Onder verwijzing naar zijn antwoord op vraag C.2. reageerde de Minister als volgt op deze vraag:

"...ad a. De selectiecriteria en richtlijnen voor vertrouwenspersonen (zie onder A.2.3 en A.2.4) en hun manier van onderzoek (zie A.2.5) geven mijns inziens voldoende waarborg dat daarbij zorgvuldig wordt te werk gegaan. De werkzaamheden van de vertrouwenspersonen worden zoveel mogelijk daar waar dat kan steekproefsgewijs gecontroleerd. Getracht wordt in landen waar nu nog sprake is van één vertrouwenspersoon, in elk geval een tweede te localiseren.

ad b. Aan Justitie werd begin 1997 meegedeeld dat het aantal verzoeken om onderzoek beperkt moet worden. Een medewerker van de IND werd inmiddels (tijdelijk) bij dit Ministerie gedetacheerd (zie ook onder A.4.7)..."

Antwoord van de Staatssecretaris:

"...De knelpunten hangen voor een deel samen met de door de Minister van Buitenlandse Zaken genoemde de facto onderbezetting van de afdeling die de individuele ambtsberichten tot stand brengt. In daarvoor bestemde gremia heb ik meermalen aandacht gevraagd voor deze onderbezetting. Verder heeft de IND een tijdelijke medewerker gedetacheerd bij genoemde afdeling. Ook tracht de IND het aantal verzoeken om een individueel ambtsbericht zoveel mogelijk te beperken. Meergenoemde (vertrouwelijke; N.o.) werkinstructie 132 is mede opgesteld met dit doel. Het onder C.3 genoemde knelpunt hangt meestal samen met de situatie in het land van herkomst. Het gaat hier om grootschalige ontwikkelingen die vanuit Nederland voor wat betreft de asielprocedure niet te beïnvloeden zijn..."

De Chef de Poste te Addis Abeba:

"Gezocht dient te worden naar een tweede vertrouwenspersoon, om zo nu en dan een steekproef uit te voeren. Deze Ambassade tracht hieraan te voldoen, maar het is niet eenvoudig een vertrouwenspersoon te vinden..."

De Chefs de Poste te Ankara en te Teheran combineerden hun antwoorden op de vragen C.1 tot en met C.4.

De reactie van de Chef de Poste te Ankara:

"...Ik koester enige twijfels in hoeverre het op mijn weg ligt om antwoord te geven op de vragen C.1, C.2 en C.4 temeer omdat ik mij geheel kan vinden in het antwoord als geformuleerd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Wellicht kan daarop nog aangevuld worden dat niet zelden van deze Ambassade wordt verlangd om antwoorden te leveren binnen een bepaald tijdsbestek, maar dat door allerlei omstandigheden niet altijd haalbaar is. Dat zit hem niet zozeer in de personele bezetting maar meer in het feit dat vertrouwelijk onderzoek veel tijd en inspanning kost en zijn eigen (gebrek aan) dynamiek heeft. Een tweede knelpunt is wellicht dat asielvragen geen regelmaat kennen: de ene periode wordt deze Ambassade overspoeld met vragen; daarna kan een tijd komen van vrijwel geen vragen. Door middel van de combinatie met het Irakese vluchtelingendossier hoop ik daar nu een bevredigende oplossing voor te hebben gevonden. De tijd zal evenwel moeten uitwijzen of dat ook werkelijk het geval is..."

Het antwoord van de Chef de Poste te Teheran:

"...De post in Teheran wordt geconfronteerd met een grote hoeveelheid onderzoeken in verhouding met een beperkte beschikbaarheid van de vertrouwenspersonen. Dit betekent dat sommige onderzoeken geruime tijd in beslag nemen. Dit knelpunt kan naar mijn mening slechts ten dele worden opgelost door uitbreiding van het aantal vertrouwenspersonen. Immers, werving van dergelijke personen neemt meestal geruime tijd in beslag. Mogelijk kan een oplossing worden gevonden voor de grote aantallen documenten-onderzoeken door reeds in Nederland een eerste schifting te laten plaatsvinden, waarbij apert valse documenten niet meer aan de post worden voorgelegd. Naar mijn mening beschikt B.Z. inmiddels over zoveel ervaring op dit vlak dat een dergelijke werkwijze, eventueel ondersteunend van andere experts in Nederland, mogelijk moet zijn..."

Het antwoord van de Chef de Poste te Belgrado:

"...Gezien de gestelde selectiecriteria en richtlijnen voor de vertrouwenspersoon is er voldoende waarborg dat de onderzoeken met grote zorgvuldigheid worden uitgevoerd..."

C.aa. Reactie van de Staatssecretaris van Justitie op de BEVINDINGEN

In reactie op de BEVINDINGEN liet de Staatssecretaris weten dat het standpunt van de Minister van Justitie op adequate wijze was verwoord in het verslag van bevindingen. Voorts waren de BEVINDINGEN voor de Staatssecretaris aanleiding voor het maken van de volgende algemene opmerkingen:

"...Bij de behandeling van individuele asielaanvragen speelt de waarheidsvinding een zeer belangrijke rol. Voor de toetsing van de aanvragen bestaat een scala van instrumenten die variëren van pure tekstanalyse tot zeer gericht onderzoek (in het land van herkomst) ter verificatie van de overgelegde documenten of afgelegde verklaringen. Het is in het belang van eenieder dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze geschiedt en de resultaten op juiste wijze weerslag vinden in de procedure.

Voorzover niet-authentieke documenten in procedures worden ingebracht danwel na onderzoek aantoonbaar onjuiste verklaringen zijn afgelegd, is de conclusie gerechtvaardigd dat er op zijn minst twijfel kan bestaan aan de oprechtheid van de betrokken asielzoeker met betrekking tot (de onderbouwing van) zijn asielclaim. Nu daarmee (helaas) uitdrukkelijk rekening moet worden gehouden, heeft dit ook consequenties voor de mate waarin openheid kan worden verschaft over achterliggende bronnen en/of methoden en technieken van onderzoek.

Het voorgaande raakt direct het commentaar van de zijde van de advocatuur en Vluchtelingenwerk Nederland inzake de verifieerbaarheid van de onderzoekresultaten. Ik realiseer mij dat hierin een probleem is gelegen maar zie - gelet op het belang om bronnen en onderzoeksmethoden te beschermen - geen oplossing anders dan de mogelijkheid om uiteindelijk ook de onafhankelijke rechter kennis te laten nemen van de achterliggende stukken (art. 8:29 Awb).

Op basis van de uitspraak van de Rechtenkamer van 16 april 1998 is inmiddels nadere invulling gegeven aan het zorgvuldigheidsvereiste als bedoeld in artikel 3:2 Awb. Met de Minister van Buitenlandse Zaken zijn nadere afspraken gemaakt zodat het voor de besluitvorming verantwoordelijke bestuursorgaan (in casu de IND) kennis kan nemen van de achterliggende stukken alvorens een besluit te nemen op de onderhavige aanvraag.

Nu zowel de IND kennis neemt als ook de rechter kennis kan nemen van achterliggende stukken, acht ik de rechtszekerheid voor de individuele asielzoeker in voldoende mate gewaarborgd..."

C.b. Informatie van een aantal betrokkenen**C.b.1. Het plaatsvervangend hoofd van de Afdeling Asiel- en Migratiezaken:**

"...Ik ben in algemene zin wel eens verrast over het gebrek aan wereldwijsheid van de rechters. In verreweg de meeste gevallen geven de ambtsberichten de rechters geen aanleiding tot het maken van opmerkingen..."

C.b.2. De eerderbedoelde beleidsmedewerker van de Afdeling Asiel- en Migratiezaken:

"...In algemene zin wil ik nog het volgende opmerken. De omstandigheden in de landen van herkomst van asielzoekers verschillen aanzienlijk van de situatie in Nederland. Dat wordt volgens mij wel eens uit het oog verloren. De vertrouwenspersonen zijn voor ons waardevolle mensen, die onder moeilijke omstandigheden hun werk moeten doen. Ik vind dat advocaten maar ook rechters nogal snel bepaalde dingen over hen aannemen. De vertrouwenspersonen zijn écht goed geselecteerd, juist ook met het oog op de bescherming van de asielzoeker. Ik weet dat sommige vertrouwenspersonen zijn beschuldigd van omkoping. In zo'n geval gaan wij er altijd achteraan, en legt de Chef de Poste de beschuldiging voor aan de betrokken vertrouwenspersoon. Het gaat steeds om valse beschuldigingen. Zo'n vertrouwenspersoon heeft ook zijn vaste baan en zijn vaste inkomen, die zet zijn positie echt niet zomaar op het spel..."

C.b.3. De Chef de Poste te Lagos:

"...Ik vind de kritiek op de ambtsberichten niet terecht. Het kan natuurlijk altijd beter. De rapportage is echter lang niet slecht, de middelen die we hebben in aanmerking nemende zijn de resultaten goed. Kritiek leveren is gemakkelijk.

Ik weet niet of het een oplossing is om in plaats van Buitenlandse Zaken een onafhankelijke instantie in te schakelen voor het verzamelen van informatie in asielzaken. Je gooit dan alle contacten en middelen van Buitenlandse Zaken en de Posten over boord. Wij hebben in Nigeria een geweldig netwerk van contacten, onder andere met mensenrechtenorganisaties. Het wordt de ambassade wel verweten dat wij alleen het onderhouden van goede contacten met het regime nastreven. Naar mijn mening belemmert dat ons werk in asielzaken niet. Ik geloof niet dat we daardoor gekleurd rapporteren. Op de Post is ruimte voor verbeteringen. Je hebt tijdsdruk en een beperkt aantal mensen om het werk te doen. Het werk moet vaak snel af. Het zou een verbetering zijn wanneer we over meer mensen konden beschikken. Voorts komt er wat mij betreft meer openheid.

Ik neem het de mensen niet kwalijk dat ze proberen tot Nederland te worden toegelaten, de situatie hier is zo hopeloos. Er zijn hier wel mensen die gevaar lopen. Het gaat dan vooral om journalisten en mensen hoog in mensenrechtenorganisaties. Er zijn 150 tot 200 politieke gevangenen. Wanneer je de kranten leest kan je je er nog over verbazen hoeveel er kan worden geschreven. Toch worden er ook mensen gevangen genomen en geïntimideerd. Er zijn ook nog duizenden mensen, die niet om politieke redenen gevangen zitten en al maanden wachten op een proces. De procesgang is ontzettend traag.

Het militaire regime heeft beloofd om in oktober van dit jaar op te stappen. Men verwacht dat Abacha zich voor de volgende verkiezingen kandidaat zal stellen. De verkiezingen zullen in beginsel in augustus of september plaatsvinden. Er zijn vijf oppositiepartijen die zijn toegestaan. Er is geen echte oppositie.

De MOSOP stelt zich radicaal op tegen Shell. Men wil meer inkomsten uit de olieproductie voor de eigen gemeenschap. Men legt ook nadruk op de milieusituatie. Men saboteert de olieproductie door pijpleidingen te vernielen maken. Men durft niet op te komen tegen het bewind en richt zich daarom tegen de Westerse oliemaatschappijen. Het lidmaatschap van MOSOP op zich is geen reden om te worden opgepakt. Je loopt wel risico wanneer je zeer actief bent. De NYCOP is de radicalere vleugel van MOSOP..."

C.b.4. Ambassademedewerker A1 van de ambassade te Lagos:

"...Ik zie Buitenlandse Zaken als doorgeefluik van informatie aan de IND. De IND neemt de beslissing. Ik weet niet hoe het contact tussen Buitenlandse Zaken en de IND verloopt. Onze ervaring is dat de vertrouwelijkheid bij de IND ver te zoeken is. Misschien komt dat doordat men bij de IND uitgaat van de Nederlandse situatie. Openheid in Nederland kan hier tot problemen leiden. Dat beseffen ze misschien niet.

Ik heb nog nooit een reactie van een advocaat op een ambtsbericht gezien, wel éénmaal een revisie van een oordeel.

We zijn al tijden bezig om er zicht op te krijgen hoe de rechter tegen ons werk aan kijkt. Binnenkort komt er een extra medewerker. We hoopten dat het een jurist zou zijn met ervaring op dit gebied, helaas is dit niet het geval. (...) We hebben geen echte vaste contacten in Den Haag. Iedereen rouleert daar, het gaat allemaal heel snel..."

C.b.5. Ambassademedewerker A2 van de ambassade te Lagos:

"...Een politieke vluchteling is in de te verifiëren zaken in de laatste twee jaar niet aangetroffen. Het is hier enigszins een anarchistisch land, er is een kleine groep politiek actieven. Hun namen zijn in het algemeen bekend. Het gaat dan vooral om een aantal journalisten en mensenrechtenactivisten, zij lopen wel risico.

Indien zij om asiel zouden vragen, zouden zij kans hebben op erkenning als vluchteling. Er zijn ook tussen de 100 en 200 politieke gevangenen in Nigeria, naast circa 55.000 "normale" gevangenen. Aan de andere kant is het zo dat als iemand echt bang is, hij binnen een uur het land uit kan zijn. Deze week heb ik overigens wel een gesprek met iemand die misschien een serieuze zaak heeft. Sommige Ogonizaken die ik heb gezien, leken ook wel serieus.

In algemene zin wil ik benadrukken dat ik niet voor andere Posten kan spreken. Wij zijn niet representatief qua mogelijkheden tot onderzoek of qua gewenst niveau van openheid van zaken..."

C.b.6. De betrokken medewerker van de ambassade te Teheran:

"...De behandelingsduur is een punt van zorg voor mij. Ik doe mijn best om het onderzoek in een beperkte tijd te doen. Buitenlandse Zaken geeft mij meestal een termijn van acht weken. Er is een periode geweest dat ik een werkvoorraad had van 150 zaken. Nu heb ik een voorraad van 50 zaken. De behandelingsduur op de post ligt tussen de vier tot zes weken. Wanneer ik weg ben, word ik alleen in de spoedzaken vervangen.

Als er een document ligt, vind ik dat het moet worden onderzocht. Er moet naar mijn mening een systeem worden bedacht dat ertoe leidt dat apert valse documenten niet in het land van herkomst behoeven te worden voorgelegd. Ik denk dan aan denktank of een groep van deskundigen, bijvoorbeeld met een hoogleraar Iranologie en iemand van Amnesty International. Dit zou het aantal onderzoeken terugdringen. Voorts moet het voor de IND duidelijk zijn dat bepaalde zaken niet kunnen worden onderzocht. Soms wordt gevraagd om iets te onderzoeken dat niet mogelijk is. Er is wel eens gevraagd een lidmaatschapskaart van de Iran Paad op echtheid te controleren. De Iran Paad heeft geen vertegenwoordiging in Iran, dus onderzoek is niet mogelijk. Bovendien leert informatie dat dergelijke documenten vaak worden verstrekt zonder dat is vastgesteld of de desbetreffende persoon activiteiten heeft ontplooid.

Ik zie het als mijn taak om de vluchteling te identificeren en bescherming te bieden.

De hele berichtgeving rond de monitoring heeft grote invloed gehad op mijn werk in Iran, het heeft mijn mogelijkheden ingeperkt.

In het nieuw te verschijnen algemene ambtsbericht wordt in algemene bewoordingen vermeld met wie wij contact hebben. Dat kan mijn werk bemoeilijken en brengt mensen mogelijk in gevaar. Ik pleit ervoor om de vertrouwelijkheid te handhaven. Er zijn nog nooit kamerleden komen vragen hoe ik mijn werk doe.

Ik heb wel eens dossiers van uitgeprocedeerde asielzoekers gezien die naar mijn mening wel recht op bescherming konden doen gelden. Voorts ben ik van mening dat verkrachte Iraanse vrouwen niet kunnen

worden teruggezonden. Die mening is gebaseerd op humanitaire overwegingen, de positie van die vrouwen in de Iraanse samenleving is zeer moeilijk, aangezien zij als paria worden behandeld. In de meeste gevallen is er geen sprake van vluchtelingschap, ik heb er in al die tijd tien tot twaalf gevallen gezien, waarbij ik aanemelijk achtte dat sprake was van vluchtelingschap.

Wanneer groeperingen menen dat hun mensen bescherming behoeven, benaderen ze de ambassade. Wij onderzoeken die gevallen en kijken of er voor ons aanleiding is om aan betrokkenen bescherming te bieden. Indien nodig kunnen zij op de ambassade om asiel vragen.

Ten slotte wil ik nog opmerken dat ik me strikt aan de richtlijnen houd. De strengere normen die vorig jaar zijn uitgevaardigd vond ik terecht, aangezien te allen tijde de belangen van asielzoekers dienen te worden beschermd..."

C.b.7. De Iraanse vertrouwenspersoon met wie in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman werd gesproken:

"...In my opinion, very rarely someone from Iran has a real ground for asylum as there exists no established opposition in Iran. There are groups with pamphlets and meetings, but they are not of such importance that the lives of their members will be endangered. There may be a problem for members of the Bahaisect. Bahatism is not tolerated by the Islamic government as it is not a recognized religion in Iran. However, in general, those who convert from Islam may get death sentence according to the Rules of Sharia.

I know many young Iranians seek asylum in the Netherlands. By now, I have been dealing with this matter for almost two years. In my opinion, these people just want to change place, to rush to a place like the Netherlands with all its better facilities. I understand that for young people it is difficult to dispense with these facilities. In Iran, there are still strict regulations in many respects. Social life as known elsewhere can be a problem and education is not of the best quality. Although the current situation is better than it was ten years ago, it is still difficult for the young to live in Iran if compared to the Netherlands. Young people are even deprived of the right of listening to their own type of music.

The desire to emigrate makes these people find reasons to convince the foreign authorities by forgoing documents. Everyone comes with an excuse. Most of these are the young and educated people who are expected to advance the country..."

C.b.8. IND-ambtenaar J1:

"...Voor zover ik kan overzien, loopt het nu allemaal wel goed. Het zou alleen wel prettig zijn als we niet zo lang hoefden te wachten op individuele ambtsberichten van Buitenlandse Zaken..."

C.b.9. IND-ambtenaar J2:

"...Ik vind het juist dat de rechter de IND aanspreekt op de gevolgen die de IND aan de ambtsberichten verbindt. Ik vind wel dat

sommige rechters zich heel nadrukkelijk profileren als onafhankelijke rechter. Ze doen soms uitspraken die ik niet begrijp. Er zijn zelfs rechters die uitspraken doen die ingaan tegen het beleid of uitspraken van de REK. Dan verlang ik wel eens naar het hoger beroep.

Rechters hebben een ander beeld van asielzaken dan wij. De rechter ziet niet de positieve beslissingen in eerste aanleg of de zaken van mensen die MOB (met onbekende bestemming vertrekken) gaan. De rechter ziet voornamelijk zaken van mensen die echt voor hun zaak staan. Dat beïnvloedt wel het beeld dat rechters van asielzaken krijgen. Het onbegrip dat bij de IND heerst over de rechterlijke uitspraken is misschien zo te verklaren.

30% van de zaken wordt in beroep gegrond verklaard. De rechtbank in Den Bosch wordt door de Unit Procesvertegenwoordiging als moeilijk ervaren.

Het is meestal niet moeilijk om een beslissing te nemen in een asielzaak. Je moet het vergelijken met een emmer die volloopt. Eigenlijk twijfel ik nooit aan de beslissing die ik neem. In veel gevallen rammelt het verhaal. Vooral asielzaken vereisen een groot inlevingsvermogen. Je moet de situatie in een land beoordelen waar je nog nooit bent geweest. Je zit er ook wel eens naast..."

C.b.10. IND-ambtenaar J3:

"...Uit de jurisprudentie blijkt dat de rechters minder waarde aan de ambtsberichten toekennen dan wij, zij zijn kritischer. Ik ben van mening dat wij over de hele linie genomen ook wel kritischer zouden kunnen zijn.

De rechters zijn de laatste tijd ook kritischer over ons geworden. Ze letten er met name op of de IND zich aan de hoorplicht houdt en op ambtelijke misslagen. Naar mijn mening is dit ook terecht.

Omwille van de hogere instroom is de kwaliteitsnorm wel eens naar beneden bijgesteld.

Over de hele linie genomen krijgt het hele ambtsberichtenverhaal van mij een magere voldoende. Er zou meer contact moeten zijn tussen Justitie en Buitenlandse Zaken. Het is moeilijk om de behandelend ambtenaar bij Buitenlandse Zaken te bereiken. Het is misschien een idee om de naam van de behandelend ambtenaar op het ambtsbericht te vermelden. Het aanwijzen van contactpersonen over en weer zou al een verbetering zijn. De laatste tijd is er wel meer contact met Buitenlandse Zaken, ik word vaker door Buitenlandse Zaken gebeld.

Bij ons is het beeld van Buitenlandse Zaken dat men in een ivoren toren zit. Buitenlandse Zaken zal ook wel een beeld van ons hebben. De muren tussen de departementen worden geslecht..."

C.b.11. IND-ambtenaar J4:

"...Tegenwoordig is de opleiding voor IND-ers beter dan vroeger. Er is een interne opleiding, een soort "IND-school", waar aandacht wordt besteed aan de gehele procedure, en aan de Awb, de Vreemdelingenwet en aan de Vreemdelingencirculaire.

In algemene zin vind ik dat de huidige praktijk goed is, ik heb er weinig kritiek op. Suggesties voor verbetering heb ik dan ook niet. Ik wil hierbij wel benadrukken dat mijn visie mede wordt bepaald door het feit dat de rechter inzage kan hebben in alle stukken, dat vind ik een belangrijke waarborg. Als de rechter twijfelt, vraagt hij om inzage. De laatste anderhalf jaar is de rechter wel kritischer geworden, en gaat hij er steeds vaker toe over inzage te vragen aan Justitie. In zo'n geval leidt Justitie dat verzoek door naar Buitenlandse Zaken. Daar bevinden de stukken zich immers.

In sommige gevallen zou ik niet zonder ambtsbericht van Buitenlandse Zaken kunnen. Voor het onderzoek van Buitenlandse Zaken is een vertrouwenspersoon gewoon nodig. Zoals ik al heb gezegd, heb ik het idee dat Buitenlandse Zaken heel zorgvuldig werkt. Overigens vind ik zo'n onderzoek van de Nationale ombudsman wel heel nuttig..."

D. Verklaringen van drie rechtshulpverleners

D.1. In het kader van onderzoek werd op 17 februari 1998 een gesprek gevoerd met mevrouw mr. N. Wittich-Schmidt, advocate te Hengelo. Zij verklaarde bij die gelegenheid het volgende:

"Ik doe zo'n 200 asielzaken per jaar, het beslaat 80 à 85% van mijn werk.

In het afgelopen jaar zijn er in 20 à 25 van mijn zaken individuele ambtsberichten uitgebracht. Alle ambtsberichten waren voor mijn cliënten negatief. Ik heb in alle gevallen gereageerd op de ambtsberichten. Het is heel moeilijk om iets tegen een ambtsbericht in te brengen. Je beschikt als advocaat niet over de middelen om de informatie te verzamelen waarmee je de stellingen in een ambtsbericht kunt weerleggen.

Rechters gaan er in beginsel vanuit dat alles wat van Buitenlandse Zaken komt, klopt, Justitie doet dit overigens ook. Ik kan mij niet voorstellen dat je als rechter niet door de informatie in de ambtsberichten heen prikt. Rechters vragen bijna nooit om inzage. Ik denk wel eens dat hiervoor politieke redenen zijn. Misschien worden er te veel zaken gewonnen als rechters vaker de achterliggende stukken van de ambtsberichten zouden inzien.

In het algemeen word ik wel geïnformeerd wanneer Justitie ertoe overgaat om een ambtsbericht aan Buitenlandse Zaken te vragen. Soms zie je in een beschikking op aanvraag dat er informatie is ingewonnen en een ambtsbericht is opgesteld, dan is er vaak nog geen rechtsbijstandverlener bij de zaak betrokken. Het gebeurt regelmatig dat na de ontvangst van mijn bezwaarschrift alsnog wordt besloten een ambtsbericht aan Buitenlandse Zaken te vragen. Meestal word ik in de gelegenheid gesteld om op een binnengekomen ambtsbericht te reageren. Het komt wel voor dat een ambtsbericht al geruime tijd bij Justitie ligt voordat het aan mij voor commentaar wordt toegezonden. Naar mijn mening komt dit voort uit slordigheid. Ik heb wel eens een ambtsbericht zo kort voor de zitting ontvangen dat ik maar twee dagen had om erop te reageren. Door de rechtbanken wordt vrijwel alles van Justitie getolereerd. In civiele zaken kan een procespartij zich een dergelijke handelwijze niet permitteren. Daar worden de regels met betrekking tot een goede procesorde veel strikter toegepast. Het geeft me vaak een machteloos gevoel. Ik kan maar weinig doen als rechtshulpverlener. Daarbij komt nog dat aan de informatie die ik inbreng in het algemeen minder waarde wordt toegekend dan aan de informatie die via de ambtsberichten binnenkomt. In mijn ogen is er sprake van een grote rechtsongelijkheid.

Er is ook sprake van rechtsongelijkheid in die zin dat ik nooit inzage krijg in de achterliggende stukken van het ambtsbericht. Ik vind het ook raar dat Justitie geen inzage heeft in de achterliggende stukken. Justitie gaat er voetstoots vanuit dat alles wat van

Buitenlandse Zaken komt, klopt. Ik denk overigens niet dat rechters dit nog lang zullen accepteren. De bewijslast ligt primair bij de asielzoeker.

Ik heb in mijn zaken voornamelijk ambtsberichten ontvangen over asielzoekers uit Zaïre, Angola en Iran. De ambtsberichten uit Iran betreffen vooral onderzoeken naar authenticiteit van documenten. Ik heb in Iraanse zaken laatstelijk stukken voorgelegd aan de heer Hassan Siahpoosh, een deskundige die in Duitsland in asielzaken regelmatig wordt geraadpleegd over de authenticiteit van documenten; in Duitsland wordt hij erkend als deskundige. In de ambtsberichten wordt over documenten altijd gesteld dat ze niet zijn opgesteld op de in dat land gebruikelijke wijze, waaraan de conclusie wordt verbonden dat de documenten daarom niet authentiek zijn. De heer Siahpoosh heeft stukken in een zaak van mij bekeken, waarvan Buitenlandse Zaken in een ambtsbericht stelt dat ze niet authentiek zijn omdat ze niet zijn opgesteld op de in Iran gebruikelijke wijze. De heer Siahpoosh verklaart echter dat de stukken wel zijn opgesteld op een in Iran gebruikelijke wijze, maar hij kan niet zeggen of de stukken authentiek zijn omdat hij de originele documenten niet heeft gezien. Ook Buitenlandse Zaken kon overigens niet beschikken over de originele documenten. De rechter gaat aan de deskundigheid van de heer Siahpoosh voorbij en neemt de conclusie van het Ministerie van Justitie naar aanleiding van het ambtsbericht van Buitenlandse Zaken over. De rechtbank komt tot deze conclusie op grond van het feit dat de heer Siahpoosh de authenticiteit van het document niet kan beoordelen. Ik vind dat je niet kunt strijden over de authenticiteit van documenten als je niet over de originelen kunt beschikken, immers zowel het Ministerie van Buitenlandse Zaken als Siahpoosh konden niet beoordelen of het juiste papier was gebruikt, de juiste inkt, de juiste stempel, etc. Zij konden beiden alleen beoordelen of de tekst juist was.

Via VluchtelingenWerk Nederland kunnen mogelijk in de toekomst rechtsbijstandverleners gebruik maken van de deskundigheid van een gevluchte Iraanse rechter, die inmiddels tot Nederland is toegelaten als vluchteling. Hij heeft een dagvaarding voor mij bekeken. Hij kwam tot de conclusie dat de dagvaarding niet op de in Iran gebruikelijke wijze was opgesteld. Hij vertelde er echter wel bij dat de oorzaak hiervan kon zijn dat de dagvaarding in casu was opgesteld door een gardist van de revolutionaire garde, die hiertoe volgens de grondwet (artikel 150) bevoegd is, maar die niet juridisch geschoold is. Daarnaast is het bekend dat vooral op de revolutionaire rechtbanken veel geestelijken werken. Zij zijn geen jurist en weten niet hoe processtukken moeten worden opgesteld, daardoor worden er fouten gemaakt. De stempels kon de rechter niet op echtheid beoordelen, daar moest volgens hem een andere deskundige naar kijken. Buitenlandse Zaken meent dit allemaal wel te kunnen. Gezien het voorgaande kan naar mijn mening niet zonder meer worden gesteld dat er sprake is van één wijze waarop stukken worden opgesteld, overigens ook in Nederland niet.

Ik heb het meegemaakt dat in één van mijn Zaïrese zaken 36 bladzijden ontbraken aan het procesdossier, zowel bij mij als bij de Rechtbank. In het verweerschrift gericht aan de rechtbank beriep de Staat zich op een individueel ambtsbericht waarover de rechtbank noch ik kon beschikken. Uiteindelijk kreeg ik de ontbrekende stukken op een zodanig tijdstip toegezonden, dat ik nog maar twee dagen had om op het ambtsbericht te reageren. Het ging om een man die dominee was geweest in Kinshasa. Hij had al eens in 1989 om asiel gevraagd, zijn verzoek was afgewezen waarna hij door de Koninklijke Marechaussee was teruggebracht naar Zaïre. In Zaïre was hij overgedragen aan de autoriteiten. Daarna heeft hij drie en een half jaar gevangen gezeten. Hij is uit gevangenschap ontsnapt en teruggekeerd naar Nederland, daar heeft hij opnieuw asiel gevraagd. Justitie beriep zich er in deze zaak op dat er een ambtsbericht lag waarin werd gesteld dat er nooit iemand gevangen genomen werd nadat hij uit bijvoorbeeld Nederland naar Zaïre was teruggezonden. Dit was voor de IND aanleiding om zijn verzoek af te wijzen. Tegen de afwijzing is een procedure gestart. Mijn cliënt had allerlei mededelingen gedaan over zijn omstandigheden in Zaïre. Hij had onder meer namen en adressen genoemd en de kerk waar hij zijn werkzaamheden verrichtte. Er kwam een ambtsbericht waarin alle onderdelen van zijn verklaring werden bevestigd op enkele punten na. De door hem genoemde kerk, waarvan Buitenlandse Zaken overigens wel bevestigde dat de kerk bestond en hij daar bekend was, behoorde volgens Buitenlandse Zaken niet tot de Pinkstergemeente. Ik had maar twee dagen om informatie te vinden waarmee ik deze stelling kon weerleggen. Via via kwam ik in contact met het hoofd van de Pinkstergemeente in Nederland, die weer een zendeling in Kinshasa kende. Deze zendeling kende mijn cliënt en een andere door mijn cliënt genoemde dominee en kon ook nog bevestigen dat de door mijn cliënt genoemde kerk wel tot de Pinkstergemeente behoorde. Ik heb de zaak kunnen redden doordat ik deze informatie binnen twee dagen wist te vergaren.

Uit het ambtsbericht bleek dat Buitenlandse Zaken een dominee had benaderd die mijn cliënt naar zijn zeggen had geholpen te vluchten. Deze dominee was getrouwd met de minister van Economische Zaken in de regering van Mobutu. Deze dominee erkende dat hij mijn cliënt kende, maar bevestigde niet dat hij hem had geholpen te vluchten. Als hij dat in zijn positie had gedaan dan had hij net zo goed zijn doodvonnis kunnen tekenen. In deze zaak zijn zoveel dingen die kloppen dat ik niet begrijp dat, op het enkele feit dat de dominee niet wilde bevestigen dat hij mijn cliënt heeft geholpen, het verhaal door de Staat als onaannemelijk wordt afgedaan. Van de rechtshulpverlening wordt altijd verwacht dat het tegengestelde aannemelijk wordt gemaakt. Als ik dat in deze zaak niet heb gedaan, weet ik het niet meer.

Met betrekking tot de detentieregisters wil ik het volgende opmerken. In het ambtsbericht wordt door Buitenlandse Zaken niet gezegd dat betrokkene niet gevangen heeft gezeten als zijn naam niet voorkomt in de detentieregisters. Justitie zegt vervolgens dat betrok-

kene dan niet gedetineerd is geweest, want dat de detentieregisters in het algemeen compleet zijn. Over de detentieregisters zijn inmiddels uitspraken van rechtbanken, waarin wordt gesteld dat de registers niet compleet zijn en dat we er niet op af mogen gaan.

In de eerder bedoelde Zaïrese zaak heb ik een voorstel gedaan met betrekking tot vragen, die Buitenlandse Zaken naar mijn mening moet kunnen beantwoorden. Ik heb bijvoorbeeld gevraagd hoe de uitzetting en de overdracht aan de Zaïrese autoriteiten precies heeft plaatsgevonden en wat er daarna met mijn cliënt en twee andere asielzoekers is gebeurd. Mijn cliënt stelt namelijk dat hij in het vliegtuig aan de hem begeleidende marechaussee om teruggave van zijn papieren heeft gevraagd. Dit werd hem beloofd. Dit gebeurde echter niet. Na de landing kwam de presidentiële garde het vliegtuig binnen en vroeg in het Lingala waar ze waren. Ze wisten dat er asielzoekers kwamen. Zowel de asielzoekers als hun papieren werden door de Nederlandse marechaussee aan de autoriteiten overgedragen. De Nederlandse marechaussee bleef in het vliegtuig achter en de asielzoekers werden door de presidentiële garde afgevoerd. Naar aanleiding hiervan zijn Kamervragen gesteld. Overigens zijn een deel van de Kamervragen en veel van mijn vragen onbeantwoord gebleven, onder meer de vraag wat er met de twee andere Zaïrezen is gebeurd. Buitenlandse Zaken zegt dat hun adres onbekend is. Dit is wel makkelijk.

In een andere zaak had een Zaïrese asielzoeker in het nader gehoor het adres gegeven van zijn moeder en dat van zijn zuster. Bij zijn zuster had hij enige tijd ondergedoken gezeten. Zij woonden in twee verschillende wijken en in zijn verhaal had mijn cliënt de wijknamen per ongeluk verwisseld. De vertrouwenspersoon van de ambassade is op één van de adressen geweest. Hij trof daar de beide ouders en de broer van mijn cliënt aan. Deze mensen bevestigden dat hij hun zoon was. Nu moet u weten dat zijn vader dood is en dat zijn broer op dat moment gevangen zat. Het adres dat door de vertrouwenspersoon wordt genoemd, bestaat niet. De moeder van mijn cliënt bevestigde later schriftelijk dat zij nooit een vertrouwenspersoon had gesproken. Dit werd door Justitie echter afgedaan als niet-objectieve informatie. Deze asielzoeker had voorts verklaard dat hij in Zaïre in de val was gelokt door iemand die beweerde een journalist te zijn, maar later geen journalist bleek te zijn, maar een spion. Buitenlandse Zaken brengt vervolgens een ambtsbericht uit met daarin de informatie dat de journalist op het genoemde adres niet bekend is en dat de journalist ook bij de genoemde krant niet bekend is. Ja, natuurlijk, dat wisten we al. Toch tast een dergelijk ambtsbericht de geloofwaardigheid van het asielrelaas aan.

In een Syrische zaak werd door Justitie meegedeeld dat voor mijn cliënt noodzakelijke medicijnen verkrijgbaar zijn in Syrië en dat de man er gratis geneeskundige hulp kan krijgen. Ik kan dergelijke informatie bijna niet weerleggen, ik heb het nog wel geprobeerd via Artsen zonder Grenzen en het Rode Kruis. Verder heeft mijn cliënt

zijn familieleden in Syrië nog met een recept naar een apotheek gestuurd. Dit leverde ook geen eenduidige informatie op. Ik voel mij in zo'n geval erg machteloos.

In Iran waren mensen naar de Nederlandse ambassade aldaar gegaan met documenten die van belang waren voor een asielzoeker in Nederland. Zij vroegen medewerkers van de ambassade om deze stukken te faxen naar Nederland, omdat ze de stukken niet per post durfden te verzenden. Dit werd geweigerd.

In Zaïre was een man door een vertrouwenspersoon benaderd met vragen. Hij durfde niets tegen de vertrouwenspersoon te zeggen en is naar de Nederlandse ambassade gegaan om te vragen of de vertrouwenspersoon inderdaad voor de ambassade werkte. Dit werd door de ambassade bevestigd. Hij heeft toen op de ambassade een verklaring afgelegd, die vervolgens zoek raakte. Later heeft hij nogmaals een verklaring op de ambassade afgelegd en deze voor ontvangst laten tekenen en de kopie vervolgens naar Nederland gestuurd.

Al met al kan ik wel stellen dat ik mij vaak machteloos voel. Voor ons is het erg moeilijk om informatie te vergaren in de landen van herkomst. Voorts wordt er weinig waarde gehecht aan de door mij verzamelde informatie. Door de stelligheid waarmee mededelingen in de ambtsberichten worden gedaan, is het erg moeilijk om deze te weerleggen. Wij beschikken ook niet over de middelen om dit allemaal uit te zoeken. Bovendien zijn de vergoedingen ontoereikend bij zeer uitgebreide speurtochten.

Ik heb nog nooit goede ambtsberichten van Buitenlandse Zaken gezien. De ambassades hebben natuurlijk vaak een kleine bezetting, ze huren mensen in en nemen klakkeloos de informatie over die de door hen ingehuurd mensen aanleveren. Ik vind de informatie van de vertrouwenspersonen zo onbetrouwbaar dat je er niet op af kunt gaan."

V.2. Op 9 maart 1998 werd een gesprek gevoerd met de heer mr. N. Vermolen (V), advocaat te Haarlem en bestuurslid van VluchtelingenWerk Nederland, en met de heer mr. F.J. Lankers (L), medewerker van VluchtelingenWerk Nederland. Zij verklaarden bij deze gelegenheid het volgende:

"(V): "Ik ben nu 19 jaar advocaat, daarvan doe ik al zo'n 16 jaar vreemdelingenzaken. Sinds 1987-1988 ben ik ook veel asielzaken gaan doen. Ongeveer 95 tot 100% van de zaken die ik als advocaat doe, zijn vreemdelingenzaken. In verband daarmee heb ik veel te maken met algemene ambtsberichten. Ik schat dat ik in zo'n 5 tot 10% van mijn zaken te maken krijg met een individueel ambtsbericht. Soms zie je daarbij pieken, zoals in het begin van de jaren negentig bij Turkse zaken. Momenteel zie je dat in veel Iraanse zaken een individueel ambtsbericht wordt uitgebracht met betrekking tot de authenticiteit van documenten.

Incidenteel heb ik te maken met individuele ambtsberichten in andere zaken, met name in West-Afrikaanse zaken wordt nogal eens een onderzoek ingesteld naar algemene aspecten van een asielrelaas. Voorts ben ik lid van het dagelijks bestuur van VluchtelingenWerk Nederland, portefeuille Rechtsbescherming."

(L): "Ik werk op de afdeling beleid van het landelijk bureau van VluchtelingenWerk te Amsterdam. Indirect krijg ik regelmatig te maken met individuele ambtsberichten, wanneer hulpverleners de helpdesk bellen met vragen over de wijze waarop zij op individuele ambtsberichten kunnen reageren etcetera."

(V): "Bij ons bestaat een ongelooflijk stuk ongenoegen over de huidige praktijk rond ambtsberichten. Dat ongenoegen komt voort uit het feit dat de individuele ambtsberichten oncontroleerbaar, en daarbij in feite onaanvechtbaar zijn. We kennen de vraagstelling niet en we weten niet wat Buitenlandse Zaken en Justitie weten. Overigens wordt ons vrijwel nooit vooraf meegedeeld dát aan een individueel ambtsbericht wordt gewerkt. Pas wanneer de IND vraagt om een reactie op een individueel ambtsbericht, kom je er achter dat zo'n ambtsbericht is opgesteld. De termijn die wij krijgen om op een individueel ambtsbericht te reageren bedraagt slechts twee weken, dat vind ik te kort. Als je dan kijkt hoe veel tijd Buitenlandse Zaken nodig heeft om zo'n ambtsbericht op te stellen, zie je dat er iets scheef zit."

(L): "Soms wordt er naar aanleiding van een uitspraak van een rechter alsnog om een individueel ambtsbericht gevraagd. Vaak duurt het dan lang voordat de IND het verzoek om informatie doorspeelt naar Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken het onderzoek heeft afgerond."

(V): "In de aanvraagfase heb ik in mijn zaken nooit een formeel ambtsbericht gezien. Die ambtsberichten worden steeds in de bezwaarfase, of na een uitspraak van de rechter, uitgebracht. Wel zie je de laatste jaren soms dat de IND in de aanvraagfase telefonisch inlichtingen inwint bij Buitenlandse Zaken, en dat telefoonnotities van de IND en van Buitenlandse Zaken over en weer worden gearafeerd. De rechter kent behoorlijk wat gewicht toe aan de inlichtingen die op die wijze door de IND worden verzameld. Het gaat dan om de zaken die in een AC worden afgedaan, de zogenaamde 24-uurszaken. Daarbij speelt dat de politieke druk groot is voor wat betreft de 'score' van de aanmeldcentra. Allerlei formele vereisten gelden in zo'n procedure niet. Als de IND-ambtenaar dan al informatie heeft ingewonnen bij Buitenlandse Zaken, waar je als advocaat, door de tijdsdruk in de AC-procedure, nauwelijks op kunt reageren, binnen 24 uur moet de zaak immers worden afgehandeld. De positie van de betrokken asielzoeker wordt daardoor extra kwetsbaar."

(L): "De AC-procedure is volgens mij ook niet geschikt voor dit soort zaken. Zodra er maar enige twijfel bestaat, moet een zaak

worden doorgeleid naar een OC. In AC-zaken moet echt alles klip en klaar zijn."

(V): "Met betrekking tot de wijze waarop individuele ambtsberichten tot stand komen is ons, VluchtelingenWerk, door de heer Patijn (de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken; N.o.) op een gegeven moment in algemene bewoordingen aangegeven hoe het onderzoek ter plaatse verloopt, maar concrete informatie krijg je niet. Men wil zich niet in de kaart laten kijken, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Duitsland, waar men hierover veel meer open is. Ik vind dat doodzonde. En eigenlijk gaat de discussie ook over niets. Het gevolg is dat je niet meer over zaken praat maar over systematieken. Patijn heeft ons laten weten dat een ambtsbericht een rapportage is ten dienste van de IND, relevant voor de asielzaak. Ik zou veel meer willen weten over de bronnen en feiten, wat was de vraagstelling, wat is onderzocht. Sinds de inwerkingtreding van de Awb krijgen wij wel wat meer te zien dan daarvóór, maar nog steeds veel te weinig. Waarom kan in Duitsland wel veel meer informatie worden prijsgegeven? En bijvoorbeeld Amnesty International doet toch ook aan bronbescherming.

Het gaat mij vooral om het fair-trialprincipe. Controle moet mogelijk worden gemaakt. In principe moeten wij alles weten. Indien er in een concrete zaak sprake is van overtuigende argumenten tegen openbaarheid, moet er minstens een onafhankelijk instituut zijn dat dan een controle kan uitvoeren. Het gaat om rechtsbescherming. Als je als advocaat niets weet, dan kan je ook niets opzoeken. Zo had ik een zaak waarin een ambtsbericht was uitgebracht waarin stond dat mijn cliënt volgens een informant niet op een bepaald adres had gewoond. Later kreeg ik toevallig een brief van betrokkene huisbaas, waarin hij aangaf dat er op een gegeven moment een 'witneus' aan de deur was geweest, maar dat hij niets had losgelaten omdat hij het niet vertrouwde. Ik heb die informatie in de procedure ingebracht, ik heb er nog niets over gehoord. Overigens zien wij niet die zaken waarin onderzoek is gedaan en waarin de bevindingen positief zijn voor de asielzoeker."

(L): "De IND neemt niet snel een reactie van een advocaat op een individueel ambtsbericht over. Je ziet wel steeds vaker dat de rechter op basis van een plausibele verklaring van de kant van een asielzoeker ertoe overgaat het verhaal van de asielzoeker te geloven. Er is op dit punt echter nog geen algemene rechtspraak, je ziet ook verschillen per rechtbank. Omdat je geen inzicht hebt in de totstandkoming van een ambtsbericht, is het ook zo moeilijk toetsen. Naar mijn mening moet er onderscheid worden gemaakt tussen geheime en niet-geheime informatie."

(V): "Volgens Buitenlandse Zaken moet de IND een individueel ambtsbericht, en de kritiek van de asielzoeker daarop, wegen. De IND-ambtenaar kent, voor zover mij bekend, ook niet meer dan het eigenlijke ambtsbericht, hij kan dus ook niet zo veel toetsen. Gezien de productiedruk die op de IND ligt, is het ook begrijpelijk dat de

IND-ers niet méér willen weten. De IND is echter wel de gespreks-partner van de advocaat van de asielzoeker. Doordat de IND ook niet veel weet, krijg je geen inhoudelijke discussie. Justitie verschuilt zich nu achter Buitenlandse Zaken. Hoe meer openheid, hoe beter. Zelfs als alleen de IND alle informatie van Buitenlandse Zaken zou krijgen, zou dat al een verbetering betekenen. De IND zou dan meer gaan moeten motiveren naar de advocaat toe. Maar ik vind dat wij eigenlijk alles zouden moeten zien.

In feite kan je spreken van "inequality of arms". De advocaten beschikken niet alleen over heel weinig informatie, maar ook een veel beperkter netwerk dan Buitenlandse Zaken. We proberen wel zaken te laten uitzoeken via NGO's (non-gouvernementele organisaties; N.o.) zoals het Rode Kruis, maar de mogelijkheden zijn zeer beperkt. Bovendien zijn de grote NGO's ook heel voorzichtig, en hebben zij het vaak te druk om op dergelijke verzoeken te kunnen ingaan."

(L): "Daar komt nog bij dat wij ook niet weten wát door Buitenlandse Zaken is gevraagd, of hóe het is gevraagd."

(V): "Ik heb de indruk dat de IND bij het beoordelen van zaken erg productiegericht denkt, dat men zich afvraagt of men de zaak over-eind kan houden bij de rechter. Pas geleden zag ik nog een advies van de ACV waarin zonder meer was opgemerkt dat de ACV geen reden had om te twijfelen aan de betrouwbaarheid van Buitenlandse Zaken, dan vraag je je af waar ze mee bezig zijn.

De rechter lijkt meer geneigd om echt naar de zaak te kijken, de rechter wordt ook steeds kritischer.

Het probleem bij het inzagerecht van de rechter is dat hij alleen kan wegen wát er is. De asielzoeker heeft echter weinig kunnen aanleveren. Daardoor komt de rechter, gezien het equality of arms-beginsel, ook in een moeilijke positie. Voor hem is het de vraag of er open einden liggen, waar de advocaat van de asielzoeker wat mee kan. Overigens zie je wel verschillen tussen de ene of de andere rechtbank. Zo vind ik de rechtbank in Den Bosch vaak veel te terughoudend."

(L): "Er is een aantal keren sprake geweest van ambtsberichten met informatie die achteraf gezien niet bleek te kloppen. In een geval ging het over het al dan niet bestaan van een straat. "

(V): "In een ander geval ging het om de vraag of een ziekenhuis met een bepaalde naam ergens bestond.

Een probleem is ook dat de IND nooit ronduit zegt dat een ambts-bericht niet klopt en dat de advocaat gelijk heeft. In de praktijk krijgt de asielzoeker in een zaak waarin je sterk staat, vaak een verblijfsvergunning op grond van klemmende redenen van humanitaire aard. Ook de rechter laat zich verhullend uit over het ambtsbericht, of hij beperkt zich ertoe op te merken dat er onvoldoende onderzoek is verricht. Het gaat hem om het asielrelaas, niet om het ambts-bericht. Je ziet ook een zekere politieke terughoudendheid bij de rechter. Als advocaat heb je weinig middelen. De laatste tijd zie je

wel eens dat namens een vreemdeling schadevergoeding wordt gevraagd wanneer blijkt dat hem gedurende enige tijd de status van asielzoeker is onthouden.

Ik zou liever zien dat er een onafhankelijke commissie bestond voor de toetsing van de ambtsberichten van Buitenlandse Zaken. De rechter zal zich namelijk nogal snel beperken tot de vraag of er een aanmerkelijk asiolverhaal ligt."

(L): "De individuele ambtsberichten zijn eigenlijk altijd wat vaag, altijd bevatten die wel een ontsnappingsclausule."

(V): "Dat wordt dan verklaard met de opmerking dat Buitenlandse Zaken een diplomatenclubje is. Ook de top van de IND hult zich in nevelen. Het meest direct zijn nog de beslissers en de resumptoren van de IND. Wat je dan ziet is dat de IND in zijn beschikkingen stellige formuleringen gebruikt."

(L): "In de REK-zaak die nu loopt gaat het vooral om de openheid in asielzaken waarin een individueel ambtsbericht is uitgebracht. Is inzage door de rechter voldoende, op welk moment moet de rechter gebruik maken van zijn bevoegdheden op grond van de Awb, etcetera?"

(V): "Het is een publiek geheim dat de relatie tussen Buitenlandse Zaken en Justitie niet optimaal is. Nog steeds is er spanning tussen beide Ministeries vanwege de afschaffing destijds van het vereiste dat Justitie steeds met instemming van Buitenlandse Zaken op asielzaken moest beslissen. Buitenlandse Zaken was erg ongelukkig met de afschaffing van dat instemmingsvereiste."

Als je bijvoorbeeld kijkt naar ambtsberichten over de authenticiteit van documenten, dan vind ik de conclusies vaak onbegrijpelijk. Zelfs in een land als het onze verschillen de lay-out en de opmaak van officiële stukken. Het is toch niet zo vreemd als je veronderstelt dat in een groot land als Iran in dat opzicht verschillende praktijken voorkomen, en dat met verschillende formulieren wordt gewerkt. Ik vind dat een onafhankelijke instelling dat soort zaken eens zou moeten nagaan. En ook van belang is de vraag wanneer je sowieso begint met het inbrengen van dat soort informatie in een procedure."

(L): "Zo ken ik een zaak waarin drie documenten waren onderzocht op authenticiteit, en waarin de rechter zei dat ook zes andere documenten alsnog moesten worden onderzocht. Het ging onder meer om een diploma van een universiteit. Zo'n onderzoek kost niet alleen veel tijd, maar je vraagt je ook af of dat wel iets bijdraagt aan het geheel."

Soms lijkt het alsof er wordt gezocht naar iets dat niet klopt. Ik moet daar wel bij zeggen dat we de zaken die voor de asielzoeker positief aflopen, niet zien."

BEOORDELING**1. Inleiding**

1.1. Een beslissing op een asielaanvraag heeft vaak vérstrekkende gevolgen voor de betrokken asielzoeker. Individuele ambtsberichten spelen een belangrijke, en soms doorslaggevende, rol in een asielprocedure. Daarom behoren deze ambtsberichten aan hoge kwaliteitseisen te voldoen. Dergelijke hoge eisen moeten ook worden gesteld aan de procedure van totstandkoming van individuele ambtsberichten. Een zorgvuldige procedure vormt immers de basis voor betrouwbare resultaten. Daarom heeft de Nationale ombudsman dit onderzoek uit eigen beweging gericht op procedurele aspecten van asielzaken waarin een individueel ambtsbericht is uitgebracht.

In het kader van het onderzoek is de onderzochte gedraging in verband daarmee als volgt uitgesplitst (zie DE ONDERZOCHE TE GEDRAGINGEN):

- a) het aanvragen van individuele ambtsberichten;
- b) de totstandkoming van deze ambtsberichten;
- c) het waarborgen van de kwaliteit van deze ambtsberichten, en
- d) het gebruik van deze individuele ambtsberichten.

1.2. In zijn brief van 9 april 1997, waarmee de Nationale ombudsman de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie informeerde over zijn beslissing om dit onderzoek in te stellen, noemde de Nationale ombudsman een achttal dimensies van de kwaliteit van individuele ambtsberichten (zie onder ONDERZOEK). Een aantal van deze dimensies - evenzovele eisen - van kwaliteit zal bij de hierna te geven beoordeling van de onderzochte gedragingen nader aan de orde komen. Daarbij zal de aandacht met name zijn gericht op de vraag of de desbetreffende eisen van kwaliteit voldoende zijn gewaarborgd.

1.3. Voordat, in hoofdstuk 4 van deze BEOORDELING, zal worden ingegaan op de onderzochte gedragingen, komen eerst, in hoofdstuk 2, in algemene zin de twee betrokken bestuursorganen en hun onderlinge verhouding aan de orde. Daarna worden, in hoofdstuk 3, twee aspecten aangestipt die kenmerkend zijn voor asielzaken waarin een individueel ambtsbericht wordt uitgebracht: de problemen bij het feitenonderzoek in het land van herkomst van de betrokken asielzoeker, alsmede de beperkte openheid van zaken tegenover de betrokken asielzoeker.

In hoofdstuk 4 worden vervolgens de verschillende fasen van de totstandkoming en van het gebruik van individuele ambtsberichten besproken. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de ter zake geldende wettelijke bepalingen en eventuele beleidsregels, en zal worden ingegaan op de uitvoeringspraktijk zoals die naar voren is gekomen uit het dossieronderzoek van de Nationale ombudsman en uit verklaringen van betrokkenen. In dit hoofdstuk zal worden nagegaan in hoeverre de praktijk rond individuele ambtsberichten voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

In hoofdstuk 5 wordt aandacht besteed aan het belang van terugkoppe-

ling. Hoofdstuk 6 bevat enkele afsluitende opmerkingen van algemene aard.

2. De betrokken bestuursorganen en hun onderlinge verhouding

2.1. De asielprocedure wordt in gang gezet door het indienen van een asielverzoek door de betrokken asielzoeker. De rechten die de asielzoeker in het kader van de asielprocedure toekomen, zijn onder andere neergelegd in de Vreemdelingenwet en in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Kernbepalingen in dit verband zijn die van de toekenning van het recht om een asielverzoek in te dienen, en die van het recht van bezwaar en van beroep.

2.2. Dit onderzoek van de Nationale ombudsman is gericht op de twee bestuursorganen die bij de asielprocedure zijn betrokken. Het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de behandeling van asielverzoeken, is de Staatssecretaris van Justitie. In de gevallen waarin een individueel ambtsbericht wordt uitgebracht, is sprake van betrokkenheid van een tweede bestuursorgaan, te weten de Minister van Buitenlandse Zaken.

2.3. De Staatssecretaris van Justitie is verantwoordelijk voor de behandeling van asielverzoeken. Deze verantwoordelijkheid betreft zowel het besluit in eerste aanleg - op het asielverzoek - als dat in tweede aanleg - op een bezwaar tegen de beschikking in eerste aanleg. De verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris betreft niet alleen de besluiten zelf op de aanvraag en op het bezwaar, maar ook het verloop van de procedure in eerste en in tweede aanleg ter voorbereiding van die besluiten. Met name de Awb bevat een aantal bepalingen die ertoe strekken te waarborgen dat de asielprocedure van het begin tot het eind zorgvuldig verloopt. Verschillende van deze bepalingen komen in deze BEOORDELING nader aan de orde.

2.4. De positie van de Minister van Buitenlandse Zaken in individuele asielzaken is niet eenduidig uit de Vreemdelingenwet af te leiden. In het vierde lid van artikel 15a van deze wet is bepaald dat de inwilliging van aanvragen om toelating als vluchteling mede is afgestemd op het beleid dat de Minister (in de praktijk: de Staatssecretaris) van Justitie in overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken dien- aangaande voert. Uit deze formulering, alsmede uit de opmerkingen van de toenmalige Minister van Justitie over dit in 1991 in de Vreemdelingenwet opgenomen artikel 15a (zie ACHTERGROND, onder 1.), moet worden opgemaakt dat de beslissingsbevoegdheid ter zake van individuele asielverzoeken exclusief ligt bij het Ministerie van Justitie, maar dat dit Ministerie bij het nemen van besluiten in individuele zaken rekening houdt met algemene aspecten van het vluchtelingenbeleid waarvoor de Minister van Buitenlandse Zaken mede verantwoordelijk is. In dit verband moet met name worden gedacht aan de zogenoemde algemene ambtsberichten die het Ministerie van Buitenlandse Zaken regelmatig uitbrengt. In dergelijke ambtsberichten geeft de Minister van Buitenlandse Zaken een algemeen

beeld van de situatie in een bepaald land. Dit beeld is van groot belang bij het vaststellen van het algemene asielbeleid, waarvoor de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie beiden verantwoordelijkheid dragen.

Het spreekt voor zich dat het Ministerie van Justitie bij het nemen van besluiten in individuele asielzaken rekening houdt met de inhoud van deze algemene ambtsberichten.

In de gevallen waarin het Ministerie van Buitenlandse Zaken een individueel ambtsbericht uitbrengt, is de Minister van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk voor de inhoud daarvan. In het verlengde daarvan is deze Minister er evenzeer voor verantwoordelijk dat het onderzoek dat ten grondslag ligt aan een individueel ambtsbericht met de vereiste zorgvuldigheid wordt verricht.

2.5. Zoals al opgemerkt, is de Staatssecretaris van Justitie als enige verantwoordelijk voor het besluit op een individuele asielaanvraag, voor het besluit op een ingediend bezwaar tegen een afwijzing van een asielaanvraag, alsmede voor het verloop van de procedure in eerste en in tweede aanleg. Deze verantwoordelijkheid blijkt ook uit de toetsing door de rechter. De Minister van Buitenlandse Zaken is immers geen partij in zaken waarin beroep wordt ingesteld tegen een afwijzing, door de Staatssecretaris van Justitie, van een bezwaar tegen een afwijzing van een asielaanvraag, ook niet in de gevallen waarin de kritiek van de betrokken vreemdeling zich (mede) richt op een individueel ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken.

De verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken beperkt zich daarmee tot de totstandkoming van individuele ambtsberichten, meer precies tot het onderzoek dat aan zo'n ambtsbericht ten grondslag ligt, en tot de inhoud van dat ambtsbericht. Overigens kunnen deze ambtsberichten niet zelfstandig aan het oordeel van de bestuursrechter worden voorgelegd, aangezien zij niet zijn aan te merken als besluiten. De wijze waarop de Staatssecretaris van Justitie een individueel ambtsbericht gebruikt in de asielprocedure, is weer de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris. Op dit laatste aspect zal uitvoerig worden ingegaan in paragraaf 4.9. van deze BEOORDELING.

2.6. Uit deze scheiding van verantwoordelijkheden vloeit voort dat de Staatssecretaris van Justitie, in feite de Immigratie- en Naturalisatiedienst van dit Ministerie (de IND), de regie behoort te voeren over de procedure in een individuele asielzaak, vanaf het moment van indiening van een asielaanvraag tot en met het moment waarop wordt beslist op een (eventueel) bezwaarschrift. Zowel het verrichten van onderzoek ter plaatse als het uitbrengen van individuele ambtsberichten door (onderdelen van) het Ministerie van Buitenlandse Zaken, vindt plaats ten dienste van het Ministerie van Justitie.

3. Enkele bijzonderheden met betrekking tot individuele ambtsberichten

3.1. Problemen bij onderzoek in het land van herkomst

Asielzoekers zijn in het algemeen afkomstig uit landen waarin het bijna per definitie niet eenvoudig is om ter plaatse onderzoek te verrichten. Om te beginnen, mag bij de autoriteiten in het land van herkomst niet bekend worden dat de betrokkene in Nederland om asiel heeft gevraagd. Dit betekent onder meer dat, wanneer in het kader van het onderzoek officiële bronnen moeten worden geraadpleegd, dit onderzoek ter plaatse op omzichtige en op discrete wijze moet worden verricht. Daarnaast gaat het veelal om landen waarvan niet op voorhand kan worden aangenomen dat officiële bronnen betrouwbaar en volledig zijn, en om culturen waarin ook buiten de officiële kanalen om veel mogelijk is en waarin talloze zaken minder (goed) officieel zijn geadmistreerd of anderszins zijn vastgelegd dan in westerse landen. Voorts gaat het vaak om landen die in een situatie verkeren waarin onbekenden die vragen stellen als bedreigend kunnen worden ervaren, met als gevolg dat zij ontwijkende of zelfs onjuiste antwoorden krijgen op hun vragen. Ten slotte is onderzoek in de desbetreffende landen vaak niet mogelijk zonder de inschakeling van lokale vertrouwenspersonen. De omstandigheden ter plaatse maken dat het niet altijd mogelijk is om hun werkzaamheden ten volle te (laten) controleren.

Dit alles bij elkaar genomen, betekent dat de resultaten van onderzoeken in de desbetreffende landen steeds met een kritische blik moeten worden gezien. Vaak mogen zij niet zonder meer worden vertaald in stellige uitspraken over bepaalde feitelijkheden.

Overigens wordt dit uitgangspunt door de Minister van Buitenlandse Zaken, blijkens zijn antwoord op vraag A.4.3., onderschreven. De Minister heeft in dat antwoord gesteld dat in die gevallen waarin een feit slechts via één bron kan worden bevestigd, ofwel dit punt niet in het ambtsbericht wordt gemeld, ofwel het ambtsbericht geen conclusieve formuleringen bevat. Dit betekent dat in dergelijke gevallen het desbetreffende punt hoogstens een ondergeschikte rol kan spelen in het besluitvormingsproces. Zoals ook uit het dossieronderzoek van de Nationale ombudsman is gebleken, kan bij onderzoeken in het land van herkomst van de betrokken asielzoeker vaak niet meer dan één bron worden geraadpleegd. In zo'n geval kan het op een dergelijk onderzoek gebaseerd individueel ambtsbericht in de desbetreffende procedure niet van doorslaggevende betekenis zijn.

Op dit aspect zal later - in paragraaf 4.7. van deze BEOORDELING - nog worden teruggekomen, mede aan de hand van een aantal voorbeelden die naar voren zijn gekomen uit het dossieronderzoek.

3.2. Beperkte openheid van zaken tegenover de betrokken asielzoeker

Zoals de Nationale ombudsman in rapport 97/95, van 12 maart 1997 (zie ACHTERGROND, onder 8.), heeft overwogen, moeten de argumenten die er tegen pleiten om de betrokken asielzoeker volgens vaste praktijk inzage te geven in de stukken die ten grondslag liggen aan een individueel ambtsbericht, in het algemeen prevaleren boven het belang dat de betrokken asielzoeker heeft bij kennisneming van deze stukken. Daarbij gaat het om belangen als bronbescherming en geheimhouding van onderzoeksmethoden en -technieken. In dit verband wordt gewezen op de geheimhoudingsverplichting die is neergelegd in artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht.

Door deze bescherming van bronnen en door het niet-bekendmaken van de wijze waarop het onderzoek ter plaatse is uitgevoerd, respectievelijk door het niet ter inzage geven van de stukken waarop het ambtsbericht is gebaseerd, kan de asielzoeker/zijn rechtshulpverlener echter aanzienlijk worden bemoeilijkt in zijn mogelijkheden om zich te verweren tegen eventuele onjuistheden in het ambtsbericht. Juist ook daarom dient bij het onderzoek in het land van herkomst de uiterste zorgvuldigheid in acht te worden genomen, en dienen er slechts stellige conclusies aan de onderzoekbevindingen te worden verbonden indien daarvoor voldoende grond bestaat.

In die gevallen waarin aan de asielzoeker geen (volledige) openheid van zaken kan worden gegeven, moet in ieder geval zijn gewaarborgd dat de rechter wél de mogelijkheid heeft om de resultaten van een onderzoek in het land van herkomst van de betrokken asielzoeker te controleren en te beoordelen. Daartoe dient hij te kunnen beschikken over het volledige dossier. Dit betekent dat van het onderzoek in het land van herkomst van de betrokken asielzoeker een zorgvuldige verslaglegging behoort plaats te vinden, zodat de relevante gegevens niet alleen in de verschillende stadia van de totstandkoming en het gebruik van het desbetreffende individuele ambtsbericht kunnen worden gecontroleerd en beoordeeld, maar eventueel ook aan de rechter ter beschikking kunnen worden gesteld, indien deze daar om verzoekt.

Op grond van artikel 8:29, derde lid van de Algemene wet bestuursrecht beslist de rechtbank of zij beperking van de kennisgeving van de stukken, zodat zij niet ook ter beschikking komen van de asielzoeker, gerechtvaardigd acht. Indien zij daartoe besluit, kan zij overigens, ingevolge het vijfde lid van artikel 8:29, slechts met instemming van de asielzoeker mede op grond van de achterliggende stukken uitspraak doen. Onderkend moet worden dat dit laatste een duidelijk dilemma betekent voor de betrokken asielzoeker. Immers, hij zal de geheimhouding in beginsel hebben te accepteren, terwijl hij anderzijds niet in staat is de consequenties van zijn toestemming aan de rechtbank te overzien. Gegeven het feit dat geheimhouding in bepaalde gevallen onvermijdelijk zal zijn, bestaat in die zin voor dit dilemma geen oplossing.

4. De procesgang van het individuele ambtsbericht: aanvraag; totstandkoming; gebruik

4.1. Inleiding

De hierna volgende paragrafen betreffen de procesgang van het individuele ambtsbericht. Achtereenvolgens komen de fasen van aanvraag, totstandkoming en gebruik van individuele ambtsberichten afzonderlijk aan de orde. Daarbij zal aandacht worden besteed aan wettelijke bepalingen die voor de desbetreffende fase van betekenis zijn, en aan de eventueel door de Minister van Buitenlandse Zaken respectievelijk de Staatssecretaris van Justitie ter zake opgestelde beleidsregels. Ook wordt ingegaan op de uitvoeringspraktijk, zoals die naar voren is gekomen uit het onderzoek van 59 individuele dossiers op het Ministerie van Buitenlandse Zaken en vervolgens bij de IND, en uit de gevoerde gesprekken.

In de verschillende paragrafen zal steeds zal worden nagegaan of de desbetreffende beleidsregels in voldoende mate kunnen dienen als basis voor een zorgvuldige uitvoeringspraktijk, of de uitvoeringspraktijk, zoals die met name is gebleken uit het dossieronderzoek, in overeenstemming is met de wettelijke voorschriften en de ter zake gestelde beleidsregels, en of deze praktijk ook anderszins voldoet aan de daaraan te stellen eisen van kwaliteit.

In het kader van de behandeling van de fasen van de aanvraag, de totstandkoming en het gebruik van individuele ambtsberichten wordt eerst aandacht besteed aan de fase van de aanvraag van een individueel ambtsbericht, door de Staatssecretaris van Justitie aan de Minister van Buitenlandse Zaken (paragraaf 4.2.).

Bij de bespreking van de volgende fase, die van de totstandkoming van individuele ambtsberichten, worden zes stappen onderscheiden; op elk daarvan wordt afzonderlijk ingegaan. Achtereenvolgens gaat het daarbij om de vraagstelling aan de Post (4.3.), het onderzoek in het land van herkomst van de betrokken asielzoeker (4.4.), de rapportage door de vertrouwenspersoon aan de Chef de Poste (4.5.), de rapportage door de Post aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken (4.6.), de controle en de beoordeling door het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de rapportage van de Post (4.7.), de selectie door het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de informatie van de Post ten behoeve van het individuele ambtsbericht (4.8.) en het verstrekken door het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de achterliggende stukken aan de IND (4.9.). In paragraaf 4.10. wordt ingegaan op de laatste fase, namelijk het gebruik van het individuele ambtsbericht door de Staatssecretaris van Justitie/de IND.

Het hiervoor in de Inleiding onder 1.2. genoemde "waarborgen van de kwaliteit van de ambtsberichten" is niet een aparte fase, maar loopt als een rode draad door de bespreking van de verschillende stappen van het totale proces. Daarom zal het niet in een aparte paragraaf aan de orde komen.

4.2. De aanvraag van een individueel ambtsbericht

4.2.1. Een bestuursorgaan dient zijn besluiten zorgvuldig voor te bereiden. Deze norm is, in andere bewoordingen, terug te vinden in artikel 3:2 van de Awb, dat voorschrijft dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis vergaart omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Ingevolge de Vreemdelingenwet is de Staatssecretaris van Justitie verantwoordelijk voor de behandeling van asielaanvragen. Daarmee ligt bij deze Staatssecretaris ook de verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige voorbereiding van het besluit op een asielverzoek, of op een bezwaarschrift tegen een afwijzing van zo'n verzoek. Dit betekent in de praktijk dat de IND voorafgaande aan de beslissing op een asielaanvraag respectievelijk op een bezwaarschrift steeds moet nagaan of hij over voldoende informatie beschikt om een verantwoord besluit te kunnen nemen. Indien dit niet het geval is, zal op die punten waarop nadere informatie wenselijk wordt geacht nader onderzoek moeten worden ingesteld. Eén van de mogelijkheden die dan openstaan, is het vragen van een individueel ambtsbericht aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

4.2.2. Indien de IND besluit om gebruik te maken van de mogelijkheid om aan de Minister van Buitenlandse Zaken een individueel ambtsbericht te vragen, wordt de Minister schriftelijk verzocht om een onderzoek te doen instellen.

In het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman heeft de Staatssecretaris van Justitie, in haar antwoord op vraag A.1.5., aangegeven dat er met betrekking tot de inhoud van een aanvraag om een individueel ambtsbericht geen bijzondere richtlijnen gelden. Zij voegde daar aan toe dat voorafgaand aan de aanvraag om een individueel ambtsbericht mondeling overleg kan plaatsvinden met het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Zo mogelijk wordt specifiek aangegeven aan welke informatie behoefte bestaat. Volgens haar vindt voorafgaand overleg in het bijzonder plaats wanneer twijfel bestaat over de onderzoeksmogelijkheden.

In haar antwoord op vraag A.1.6. deelde de Staatssecretaris vervolgens mee dat de IND, op grond van artikel 3:2 van de Awb, concrete onderzoeksvragen dient voor te leggen aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In dat verband wees zij erop dat een beschikking dient te berusten op een deugdelijke motivering, en dat een deugdelijke motivering slechts mogelijk is indien bij de vaststelling van de feiten de nodige zorgvuldigheid in acht is genomen. De Staatssecretaris voegde daar nog aan toe dat het ook kan voorkomen dat een vraag (aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken) om onderzoek in algemene termen wordt gesteld.

4.2.3. De vier IND-ambtenaren met wie in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman gesprekken zijn gevoerd, verklaarden allen dat zij bij het aanvragen van een individueel ambtsbericht concrete vragen stellen. Volgens hen behoort het Ministerie van Buitenlandse Zaken zich naar de vraagstelling van de IND te richten. Eén van hen merkte in dat verband op dat door het stellen van specifieke vragen kan worden voorkomen dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken op de stoel van de IND gaat zitten.

Een ander verklaarde dat hij altijd vooraf contact opneemt met het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Twee van hen deelden mee dat zij soms eerst telefonisch overleggen met het Ministerie van Buitenlandse Zaken over onderzoeksmogelijkheden, voordat zij schriftelijk een onderzoek aanvragen (zie BEVINDINGEN, onder A.1b.1. tot en met A.1b.4.).

4.2.4. Uit het dossieronderzoek van de Nationale ombudsman is met betrekking tot de vraagstelling vanuit de IND aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken een zeer wisselend beeld naar voren gekomen. Uit de onder vraag A.1.9. in de BEVINDINGEN opgenomen voorbeelden blijkt dat in sommige gevallen specifieke en gedetailleerde vragen zijn gesteld aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken (B3, C5, C9, E1, E10, D10, F4 en F8).

In andere gevallen was de vraagstelling van de IND aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken echter zo algemeen, dat daaruit niet viel op te maken op welke punten de IND nadere informatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken verlangde. Zo heeft de IND er in de zaken F5 en F9 mee volstaan het Ministerie te vragen om met betrekking tot de asielaanvragen van betrokkenen een onderzoek in te stellen. In de zaken B1, E5, E8 en F7 verzocht de IND het Ministerie van Buitenlandse Zaken "met het oog op de opvangmogelijkheden in het land van herkomst" van de betrokken - alleenstaande minderjarige - asielzoeker om een onderzoek, zonder daarbij meer specifieke vragen te stellen. In de zaak C2, waarin het ook ging om een alleenstaande minderjarige asielzoeker, verzocht de IND eveneens "met het oog op de opvangmogelijkheden in het land van herkomst" om een onderzoek. In dit geval werden wél verschillende specifieke vragen geformuleerd die de opvangmogelijkheden in het land van herkomst betroffen.

4.2.5. De specifieke deskundigheid met betrekking tot de mogelijkheden van onderzoek in het desbetreffende land bevindt zich met name op het Ministerie van Buitenlandse Zaken, respectievelijk op de Posten. Daarom is het op zichzelf begrijpelijk dat medewerkers van de IND vooraf met medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken overleggen over eventuele onderzoeksmogelijkheden.

Echter, de Staatssecretaris van Justitie is verantwoordelijk voor, onder meer, de voorbereiding van de besluiten op asielverzoeken en van de besluiten op bezwaar. Daarom behoort, zoals ook al in paragraaf 2.6. is overwogen, de regie over de gehele procedure in handen te liggen van de Staatssecretaris, meer in het bijzonder van de IND. Het is dan ook de IND die behoort na te gaan op welke punten nadere informatie wenselijk wordt geacht, en die zowel de reikwijdte als de strekking dient te bepalen van de door het Ministerie van Buitenlandse Zaken te beantwoorden vragen.

De vraagstelling vanuit de IND behoort daarom zodanig specifiek te zijn dat voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken direct duidelijk is op welke concrete aspecten het onderzoek door de Post in elk geval moet zijn gericht. Een geheel open vraagstelling, zoals bijvoorbeeld het geval is geweest in de zaken F5 en F9, is met het voorgaande niet te rijmen. Dit klemt temeer nu - zoals in paragraaf 4.3. nog zal blijken - overleg tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de IND voorafgaande aan de verzending van de vragen die het Ministerie heeft opge-

steld voor de Post geen vast onderdeel uitmaakt van de procedure.

4.2.6. Op grond van het voorgaande moet worden geoordeeld dat de vraagstelling vanuit de IND aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet te allen tijde heeft voldaan aan de daaraan te stellen eis van specificiteit.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

4.2.7. Uit het onderzoek is gebleken dat de eis van specificiteit voor wat betreft de vraagstelling aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet is neergelegd in een richtlijn voor de IND. Daarom bestaat er reden voor een aanbeveling aan de Staatssecretaris van Justitie tot het in een richtlijn vastleggen van de criteria, waaronder in elk geval de eis van specificiteit, waaraan een verzoek van de IND aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken om een ambtsbericht dient te voldoen (zie AANBEVELING B1).

4.2.8. Hiervoor is steeds uitgegaan van asielzaken waarin de Staatssecretaris aan de Minister van Buitenlandse Zaken om een onderzoek heeft gevraagd.

Uit het dossieronderzoek zijn echter verschillende zaken naar voren gekomen waarin het Ministerie van Buitenlandse Zaken op eigen initiatief en zonder voorafgaand overleg met de IND is overgegaan tot een onderzoek in het land van herkomst van de betrokken asielzoeker. In de paragrafen 4.3.9. tot en met 4.3.13. zal nader worden ingegaan op deze praktijk.

4.3. De vraagstelling aan de Post

Onderzoek op verzoek van de IND

4.3.1. Indien de betrokken afdeling (Asiel- en Migratiezaken) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken mogelijkheden ziet tot een onderzoek in het land van herkomst van de betrokken asielzoeker, worden door deze afdeling concrete onderzoeksvragen geformuleerd ten behoeve van de desbetreffende Post.

In het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman merkte de Minister van Buitenlandse Zaken in dit verband, in zijn antwoord op vraag A.1.7., op dat hij zich niet strikt gebonden acht aan de vraagstelling zoals die door de IND in zijn verzoeken om onderzoek wordt verwoord. Daarbij wees hij erop dat binnen de IND niet altijd bekend is welke zaken door tussenkomst van ambassades kunnen worden uitgezocht, en dat de IND ook niet altijd specifieke vragen formuleert. Bovendien wees de Minister erop dat door zijn Ministerie wordt nagegaan of de door de IND gestelde vragen daadwerkelijk betrekking hebben op de aanvraag om toelating als vluchteling, dan wel om een verblijfsvergunning. De Minister voegde daar nog aan toe dat regelmatig telefonisch overleg plaatsvindt tussen zijn Ministerie en de IND indien bij de IND twijfel bestaat of bepaalde zaken kunnen worden onderzocht, of indien zijn Ministerie naar aanleiding van het toegezonden dossier vragen heeft. Tevens wees de Minister er, in zijn antwoord op vraag A.1.9., op dat door zijn Ministerie elk dossier wordt bestudeerd, en dat op basis daarvan zelfstandig vragen worden opgesteld voor de desbetreffende Post. Daarbij wordt, aldus de Minister, wel aandacht besteed aan de eventuele specifieke vragen zoals die door de IND zijn opgesteld. Het komt volgens de Minister voor dat de vragen zoals die door de IND zijn geformuleerd, overeenstemmen met de vragen die per memorandum aan de Post worden voorgelegd. Volgens hem komt het echter ook voor dat door zijn Ministerie wordt afgeweken van de vraagstelling van de IND, of dat er extra vragen worden geformuleerd.

4.3.2. De zogenaamde "Vuistregels" voor onder andere het opstellen van onderzoeksmemoranda aan de Posten (zie ACHTERGROND, onder 7.) bevatten richtlijnen voor het opstellen van onderzoeksvragen aan de betrokken Posten. In deze vuistregels, van 1993, is onder het kopje "onderzoeksmemoranda" onder meer aangegeven dat de door de IND gestelde vragen niet zonder meer moeten worden overgenomen, maar dat moet worden bezien of die vragen zinvol zijn, alsmede of die vragen aanvulling dan wel aanpassing behoeven. Voorts is aangegeven dat contact moet worden opgenomen met de behandelend medewerker bij het Ministerie van Justitie wanneer de vragen van de zijde van dit Ministerie onduidelijk zijn. In deze vuistregels is voorts aangegeven dat niet alle voorgelegde documenten zonder meer op authenticiteit moeten worden onderzocht, maar alleen die documenten die relevant zijn voor de beoordeling van de gegrondheid van het asielverzoek.

4.3.3. Het plaatsvervangend hoofd van de Afdeling Asiel- en Migratiezaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken verklaarde in het kader

van het onderzoek dat het de Minister van Buitenlandse Zaken vrijstaat om de IND ongevraagd advies te geven en dat het aantreffen van een ongerijmdheid in een IND-dossier voor zijn medewerkers aanleiding kan zijn voor een ambtshalve onderzoek. Sommige van zijn medewerkers hebben, zo stelde hij voorts, geen behoefte aan concrete vragen van de IND. In de gevallen waarin er twijfel bestaat aan het asielrelaas, kan er volgens hem meer aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken worden overgelaten. Hij voegde daar aan toe dat wanneer zijn medewerkers afwijken van de vraagstelling van de IND, contact moet worden opgenomen met de betrokken IND-medewerker (zie BEVINDINGEN, onder A.1b.5). De beleidsmedewerker van de Afdeling Asiel- en Migratiezaken met wie in het kader van het onderzoek werd gesproken, verklaarde dat het voor haar en haar collega's niet zoveel uitmaakt of de IND wel of geen concrete vragen formuleert, en dat zij op basis van hun eigen kennis en ervaring concrete onderzoeksvragen opstellen. Daarbij gaat het volgens haar vooral om de asielrelevantie en om de onderzoekbaarheid. Zij verklaarde voorts dat medewerkers van genoemde afdeling op basis van hun eigen kennis en ervaring concrete onderzoeksvragen opstellen, en dat zij in de regel over de vraagstelling geen contact hebben met de IND (zie BEVINDINGEN, onder A.1b.6.).

4.3.4. Uit het dossieronderzoek van de Nationale ombudsman is met betrekking tot de vraagstelling van de betrokken afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan de Posten gebleken dat steeds een aantal concrete vragen is voorgelegd aan de Post die het betrof (zie BEVINDINGEN, onder het antwoord op vraag A.1.9.). In een aantal gevallen nam het Ministerie van Buitenlandse Zaken de vragen van de zijde van de IND vrijwel letterlijk over (bijvoorbeeld in de zaken C2 en C5). In zaken waarin de IND met het oog op de opvangmogelijkheden voor minderjarige asielzoekers had gevraagd om een onderzoek, formuleerde het Ministerie van Buitenlandse Zaken vervolgens echter vragen die niet alleen de opvangmogelijkheden betroffen, maar ook vragen die betrekking hadden op de leeftijd van de betrokkene en op betrokkene vluchtrelaas (B1, F7, E5). In zaken waarin de IND ermee had volstaan om in algemene bewoordingen om een onderzoek te vragen, werden door het Ministerie van Buitenlandse Zaken gedetailleerde vragen voor de Post geformuleerd (F9, E8, F5). In zaken waarin de IND verschillende concrete vragen had voorgelegd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, voegde het Ministerie daar in het desbetreffende memorandum aan de Post soms nog een aantal concrete vragen aan toe (F4). Een aantal van deze vragen betrof soms andere aspecten dan de vragen die door de IND waren gesteld (E1, E10). In weer een andere zaak (C9), waarin de IND had gevraagd om een onderzoek naar de authenticiteit van drie documenten, verzocht het Ministerie de betrokken Post slechts om een onderzoek naar de authenticiteit van twee van die documenten, zonder dat op enige wijze uit het dossier bleek waarom het derde document niet behoefde te worden onderzocht. Ook in de zaak F8, weergegeven onder het antwoord van de Staatssecretaris op vraag A.5.2., werd een concrete vraag van de IND, met betrekking tot de door de betrokken asielzoeker beweerde detentie, niet in de vraagstelling aan de Post opgenomen, zonder dat op enige wijze uit het dossier bleek waarom die vraag niet aan de Post was voorgelegd.

4.3.5. Uit het dossieronderzoek is niet gebleken dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken in de desbetreffende zaken voorafgaand overleg met de IND heeft gevoerd over de onderzoeksvragen ten behoeve van de Post die het aanging.

4.3.6. Het is op zichzelf juist dat aan de Posten concrete vragen worden voorgelegd. Omdat de specifieke deskundigheid op het punt van onderzoeksmogelijkheden in het buitenland zich met name op het Ministerie van Buitenlandse Zaken bevindt, is het op zichzelf ook niet onbegrijpelijk dat de uiteindelijke onderzoeksvragen voor de Posten op dit Ministerie worden opgesteld. Gezien de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Justitie voor de asielprocedure moeten echter vraagtekens worden gezet bij de gang van zaken zoals die met name ook uit het dossieronderzoek is gebleken.

4.3.7. Zoals in paragraaf 2.6. van deze BEOORDELING is overwogen, behoort de regie over de procedure in een individuele asielzaak in handen van de IND te liggen. Indien de IND van oordeel is dat over bepaalde aspecten van een individueel geval nadere informatie nodig is en dat in dat verband onderzoek door het Ministerie van Buitenlandse Zaken is aangewezen, dient de IND deze aspecten uitdrukkelijk te vermelden (zie hiervoor, in paragraaf 4.2.5.). Vervolgens dient het onderzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (in elk geval) gericht te zijn op die aspecten. De formulering, door de betrokken afdeling van dit Ministerie, van de vragen die worden voorgelegd aan de desbetreffende Post dient dan plaats te vinden op basis en binnen de reikwijdte van de vraagstelling van de IND.

4.3.8. In paragraaf 4.3.4. is aangegeven dat uit het dossieronderzoek is gebleken dat dit in een aantal gevallen niet is gebeurd. Voor een deel is een en ander het gevolg van de wijze waarop de IND het Ministerie van Buitenlandse Zaken had gevraagd om een onderzoek. In een aantal gevallen immers had de IND geen concrete onderzoeksvragen gesteld, en soms zelfs in het geheel géén vragen.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is er echter ook in zaken waarin de IND wél concrete vragen had gesteld of waarin de IND in ieder geval de strekking van een eventueel onderzoek had aangegeven, bijvoorbeeld naar de opvangmogelijkheden in het land van herkomst, verschillende keren toe overgegaan vragen aan de Post voor te leggen die een andere strekking hadden dan de vragen van de IND, zonder over deze afwijking eerst overleg te plegen met de IND. De binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken opgestelde "Vuistregels" bieden daartoe ook de ruimte.

Op deze wijze zijn de reikwijdte en de strekking van het onderzoek door de desbetreffende Posten niet (namens de Staatssecretaris van Justitie) door de IND bepaald, maar door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Gezien de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Justitie is zo'n gang van zaken onjuist.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Het vorenstaande geeft aanleiding tot een aanbeveling op dit punt aan de Minister van Buitenlandse Zaken (zie AANBEVELING A1).

Onderzoek op initiatief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

4.3.9. Hiervoor, in paragraaf 4.2.8., is al opgemerkt dat uit het onderzoek van de Nationale ombudsman is gebleken dat niet aan alle onderzoeken door het Ministerie van Buitenlandse Zaken een daartoe strekkend verzoek van de IND ten grondslag heeft gelegen. In een aantal gevallen heeft het onderzoek in het land van herkomst van de betrokken asielzoeker plaatsgevonden op initiatief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In de desbetreffende zaken, F1, F2 en F6, was het dossier steeds door de IND ter kennisneming voorgelegd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Vervolgens zijn op dit Ministerie concrete onderzoeksvragen geformuleerd ten behoeve van de Post in Kinshasa.

4.3.10. In de "Consulaire voorschriften" (zie ACHTERGROND, onder 5.) wordt de mogelijkheid van onderzoek op eigen initiatief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken uitdrukkelijk genoemd. In deze voorschriften is niet aangegeven dat in de gevallen waarin dit Ministerie ambtshalve reden ziet voor onderzoek, vooraf contact dient te worden opgenomen met de IND.

4.3.11. De betrokken beleidsmedewerker van de Afdeling Asiel- en Migratiezaken verklaarde in dit verband dat in de gevallen waarin het Ministerie van Buitenlandse Zaken ambtshalve besluit tot het instellen van een onderzoek, in de regel geen contact wordt opgenomen met de IND (zie BEVINDINGEN, onder A.1b.6.).
Uit de desbetreffende drie dossiers is ook niet gebleken dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken in die zaken vooraf aan de IND heeft laten weten dat het aanleiding zag tot onderzoek op eigen initiatief.

4.3.12. Voor de totstandkoming van individuele ambtsberichten is een samenspel vereist tussen de IND en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Zo bezien, is het op zichzelf niet onbegrijpelijk dat de IND bepaalde individuele dossiers met het oog op eventueel onderzoek in het land van herkomst voorlegt aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Wanneer dit Ministerie in een dergelijk geval, of wanneer het een aan de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken voorgelegd dossier krijgt toegestuurd, aanleiding en mogelijkheden ziet voor onderzoek, mag echter, gezien de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Justitie voor de asielprocedure, van het Ministerie van Buitenlandse Zaken worden verwacht dat het contact opneemt met de IND. In dat contact kunnen dan de zin en de wenselijkheid van eventueel onderzoek in het land van herkomst worden besproken, en kan, indien tot onderzoek wordt besloten, worden ingegaan op de reikwijdte en de strekking van dat onderzoek.

Aangezien de Staatssecretaris - in de praktijk namens deze de IND - de regie behoort te voeren over elke asielprocedure, past het niet dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken zonder voorafgaand overleg met de IND overgaat tot een onderzoek in een individuele asielzaak.

Waar is gebleken dat dit in sommige gevallen toch is gebeurd, is de onderzochte gedraging in zoverre niet behoorlijk.

4.3.13. De richtlijnen binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken bevatten ook op dit punt geen duidelijke voorschriften. Daarom wordt op dit punt eveneens een aanbeveling aan de Minister van Buitenlandse Zaken gedaan (zie AANBEVELING A2).

4.4. Het onderzoek in het land van herkomst; de vertrouwenspersonen

De selectie van vertrouwenspersonen

4.4.1. Voor het verrichten van het onderzoek in het land van herkomst wordt door het Ministerie van Buitenlandse Zaken veelal een lokale vertrouwenspersoon ingeschakeld.

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat de beantwoording van de onderzoeksvragen door de desbetreffende Post veelal grotendeels, en soms zelfs volledig, is gebaseerd op de onderzoekbevindingen van de ingeschakelde vertrouwenspersoon. De vertrouwenspersonen vervullen dan ook een cruciale rol bij de totstandkoming van individuele ambtsberichten. Dit betekent in de eerste plaats dat aan de selectie van deze vertrouwenspersonen zware eisen moeten worden gesteld. Bij deze selectie zal onder meer moeten worden gelet op betrouwbaarheid, objectiviteit en deskundigheid.

4.4.2. In het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman verstrekte de Minister van Buitenlandse Zaken informatie over de wijze waarop de selectie van lokale vertrouwenspersonen plaatsvindt en over de eisen die aan een vertrouwenspersoon worden gesteld (zie BEVINDINGEN, antwoorden van de Minister op de vragen A.2.1. tot en met A.2.4.). Uit deze informatie blijkt onder meer dat de selectie van vertrouwenspersonen valt onder de verantwoordelijkheid van de betrokken Chef de Poste. Volgens de Minister worden de vertrouwenspersonen pas na een zorgvuldige selectie met hun belangrijke taak belast. Bij deze selectie wordt volgens de Minister onder meer gelet op hun reputatie, op hun (verifieerbare) referenties, op hun opleiding en op hun achtergrond. Voorts moeten volgens de Minister hun neutraliteit en betrouwbaarheid buiten kijf staan. De Minister wees er voorts op dat per "aanstelling" van een vertrouwenspersoon steeds overleg is gevoerd tussen de betrokken Chef de Poste en zijn Ministerie.

4.4.3. In de "Consulaire voorschriften" (zie ACHTERGROND, onder 5.) is in dit verband aangegeven dat, indien de situatie in het land het toelaat, een vertrouwenspersoon kan worden ingeschakeld die gegevens kan verzamelen zonder de naam van zijn opdrachtgever of het doel van zijn onderzoek prijs te geven.

In de "Aangescherpte richtlijnen" van 21 mei 1997 (zie ACHTERGROND, onder 6.) is onder punt 2.e. onder meer aangegeven aan welke eisen vertrouwenspersonen dienen te voldoen.

Ook is in deze richtlijnen bepaald dat de betrokken Post over de inschakeling en de selectie van vertrouwenspersonen contact dient op te nemen met de Afdeling Asiel- en Migratiezaken.

4.4.4. De Chefs de Poste te Lagos, Ankara, Teheran, Belgrado, Addis Abeba en Kinshasa gaven in het kader van het onderzoek nadere informatie over de selectie van "hun" vertrouwenspersonen en over de eisen

waaraan deze vertrouwenspersonen naar hun mening dienen te voldoen. Hun informatie stemt overeen met die van de Minister.

4.4.5. Uit de informatie van de Nigeriaanse vertrouwenspersoon met wie in het kader van het onderzoek werd gesproken (zie BEVINDINGEN, onder A.2b.6.) en van de betrokken medewerker van de ambassade te Teheran (zie BEVINDINGEN, onder A.2b.7.), blijkt dat zowel de Nigeriaanse vertrouwenspersoon als de betrokken Iraanse vertrouwenspersoon op een gegeven moment door een medewerker van de desbetreffende Post zijn benaderd met het verzoek of zij als vertrouwenspersoon werkzaamheden voor de Nederlandse ambassade wilden verrichten.

4.4.6. Een medewerker van de ambassade te Lagos (zie BEVINDINGEN, onder A.2b.4.) heeft aangegeven dat voordat een vertrouwenspersoon wordt ingeschakeld, eerst navraag wordt gedaan bij ambassades van andere landen.

Ook de betrokken medewerker van de ambassade te Teheran (zie BEVINDINGEN, onder A.2b.7.) heeft verklaard dat vooraf informatie is ingewonnen bij andere ambassades. Deze medewerker merkte voorts op dat een veiligheidsscreening heeft plaatsgevonden van de betrokken vertrouwenspersonen.

4.4.7. De Nationale ombudsman beschikt niet over aanwijzingen dat de selectie van vertrouwenspersonen op onzorgvuldige of anderszins op onverantwoorde wijze plaatsvindt. De onderzoekbevindingen geven op het punt van de wijze van selecteren van vertrouwenspersonen en op het punt van de criteria die daarbij worden gehanteerd geen reden voor kritiek op de huidige praktijk.

In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

Het aantal vertrouwenspersonen

4.4.8. Blijkens de opgave van de Minister werken 23 Posten met een vertrouwenspersoon. Alleen de Post te Teheran beschikt over twee vaste vertrouwenspersonen. De andere 22 Posten werken alle met één vertrouwenspersoon.

4.4.9. De betrokken medewerker van de ambassade te Teheran (zie BEVINDINGEN, onder A.2b.7. en A.3b.7.) merkte in het kader van het onderzoek op dat een tweede vertrouwenspersoon was aangesteld omdat hij had geconstateerd dat er teveel werk was voor één vertrouwenspersoon, en omdat hij een mogelijkheid wilde hebben om het werk van de vertrouwenspersoon te controleren. In het geval zijn oordeel over de authenticiteit van een document niet overeenkomt met dat van de vertrouwenspersoon die het document heeft onderzocht, laat hij dat document nogmaals onderzoeken, door de andere vertrouwenspersoon.

4.4.10. De Minister van Buitenlandse Zaken noemde het "uitbesteden" van onderzoek aan lokale vertrouwenspersonen een relatief zwakke schakel in de procedure, aangezien hun werk naar zijn aard niet goed is te controleren (zie BEVINDINGEN, onder C.2.).

De Chef de Poste te Addis Abeba gaf aan het als een gemis te beschouwen dat zijn Post niet over een tweede vertrouwenspersoon beschikt, waardoor een steekproef als controlemiddel niet is te realiseren (zie BEVINDINGEN, onder C.2.).

4.4.11. Zowel het plaatsvervangend hoofd van de Afdeling Asiel- en Migratiezaken als de betrokken beleidsmedewerker van deze afdeling liet weten de inschakeling van een vertrouwenspersoon in verband met het ontbreken van goede controlemogelijkheden een zwakke schakel in het proces van de totstandkoming van individuele ambtsberichten te vinden (zie BEVINDINGEN, onder A.2b.1. en A.2b.2.).

4.4.12. Ook volgens het Stafbureau Vreemdelingenzaken van de Arrondissementsrechtbank 's-Gravenhage (zie ACHTERGROND, onder 10.) vormt het feit dat in de meeste landen slechts één vertrouwenspersoon beschikbaar is, een relatief zwakke schakel in de totstandkoming van individuele ambtsberichten. Dit stafbureau wees er in dat verband op dat bij de betrokken vertrouwenspersoon patronen, gewoonten en oordelen kunnen inslijten waarop geen controle bestaat.

4.4.13. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft laten weten dat wordt getracht om in landen waar nu nog sprake is van één vertrouwenspersoon, in elk geval een tweede te lokaliseren (zie BEVINDINGEN, onder C.4.). Tegelijkertijd stelde hij dat het, gezien de hoge eisen die aan vertrouwenspersonen worden gesteld, in het algemeen niet gemakkelijk is een geschikte vertrouwenspersoon te vinden, en dat in veel landen noodgedwongen met slechts één vertrouwenspersoon wordt gewerkt.

4.4.14. De Nationale ombudsman acht het van groot belang dat er zoveel mogelijk naar wordt gestreefd dat de Posten met meer dan één vertrouwenspersoon samenwerken. Het aanstellen van tenminste twee vertrouwenspersonen per land heeft als voordeel dat het werk van de ene vertrouwenspersoon eventueel kan worden gecontroleerd door een andere vertrouwenspersoon, zoals in Iran gebeurt. Bovendien kan dan, afhankelijk van de aard van de desbetreffende asielzaak, een keuze worden gemaakt voor een bepaalde vertrouwenspersoon. Ook zal aldus de noodzaak tot het inschakelen van derden door de vertrouwenspersonen (waarover meer hieronder, in paragraaf 4.4.16. en volgende) zich minder vaak voordoen. Verder zal er niet direct een probleem ontstaan indien er - om welke reden dan ook - niet langer een beroep kan worden gedaan op een bepaalde vertrouwenspersoon. Ten slotte heeft het aanstellen van meer dan één vertrouwenspersoon per Post als voordeel dat bij een toename van het aantal verzoeken om een onderzoek toch steeds binnen een redelijke termijn een onderzoek kan worden ingesteld.

4.4.15. Een van de betrokken medewerkers van de ambassade te Lagos heeft verklaard dat hij van mening is dat het in Nigeria geen probleem is een andere vertrouwenspersoon te vinden (zie BEVINDINGEN, onder A.3b.5.). In elk geval mag, gezien het voorgaande, worden verwacht dat de nodige inspanningen worden gedaan om de situatie te bereiken dat elke Post die het aangaat over tenminste twee vertrouwenspersonen kan beschikken.

Het belang van de mogelijkheid om per land dat het aangaat over meer dan één vertrouwenspersoon te beschikken, geeft eveneens aanleiding voor een aanbeveling aan de Minister van Buitenlandse Zaken (zie AANBEVELING A3).

Het inschakelen van derden

4.4.16. Uit het dossieronderzoek van de Nationale ombudsman is voorts gebleken dat de door het Ministerie van Buitenlandse Zaken aangestelde vertrouwenspersonen in (voormalig) Zaïre en in Nigeria in verschillende gevallen (F3, F4, F7, F10, E2 en E6) voor hun onderzoek derden hebben ingeschakeld. De namen van deze derden zijn niet genoemd in de desbetreffende rapportage van deze vertrouwenspersonen aan de Chef de Poste.

4.4.17. De Nigeriaanse vertrouwenspersoon verklaarde dat hij niet al het werk voor de Nederlandse ambassade zelf kan doen, en dat hij daarom soms medewerkers inschakelt. Volgens deze vertrouwenspersoon werken zijn medewerkers op dezelfde wijze als hij (zie BEVINDINGEN, onder A.2b.6.).

4.4.18. Uit de reactie van de Chef de Poste te Belgrado blijkt dat ook de door deze Post aangestelde vertrouwenspersoon medewerkers en anderen inschakelt voor het verrichten van feitenonderzoek (zie BEVINDINGEN, onder de reacties op vraag A.2.1.).

4.4.19. Het plaatsvervangend hoofd van de Afdeling Asiel- en Migratiezaken noemde het onvermijdelijk dat vertrouwenspersonen gebruik maken van derden. Hij merkte in dat verband op dat deze derden niet door de ambassade worden gescreend, en dat de betrokken vertrouwenspersonen garant staan voor deze derden (zie BEVINDINGEN, onder A.2b.1.). Ook de betrokken beleidsmedewerker van deze afdeling noemde het onontkoombaar dat een vertrouwenspersoon soms medewerkers inschakelt voor het te verrichten onderzoek. Deze beleidsmedewerker noemde in dat verband het voorbeeld van een blanke vertrouwenspersoon in een Afrikaans land, en voegde daar aan toe dat de betrokken vertrouwenspersoon verantwoordelijk is voor de betrouwbaarheid en onpartijdigheid van de medewerkers die hij inschakelt (zie BEVINDINGEN, onder A.2b.2.).

4.4.20. De Chef de Poste te Lagos verklaarde dat hij niet weet of de Nigeriaanse vertrouwenspersoon derden inschakelt voor het verzamelen van informatie (zie BEVINDINGEN, onder A.2b.3.).

Een van de betrokken medewerkers van de ambassade te Lagos deelde mee dat de vertrouwenspersoon soms werk voor de ambassade uit handen geeft aan medewerkers, en dat het aan de vertrouwenspersoon wordt overgelaten

om te bepalen of zijn medewerkers betrouwbaar zijn (zie BEVINDINGEN, onder A.2b.4.).

De andere betrokken medewerker van deze ambassade verklaarde dat hij niet weet welke medewerkers de Nigeriaanse vertrouwenspersoon inschakelt voor onderzoek (zie BEVINDINGEN, onder A.2b.5.).

4.4.21. Zoals hiervoor in paragraaf 4.4.1. is gesteld, vervullen de door de verschillende Posten aangestelde vertrouwenspersonen een cruciale rol bij het verzamelen van informatie in individuele asielzaken. Het is daarom juist dat zij pas na een strenge selectie worden belast met deze taak.

Het valt niet met het delicate karakter van deze taak te rijmen, wanneer een vertrouwenspersoon geheel buiten de Post om voor het feitelijke onderzoekwerk derden inschakelt. Indien het noodzakelijk is dat een vertrouwenspersoon een derde inschakelt voor het verrichten van onderzoek, mag worden verwacht dat de betrokken Chef de Poste daarvan weet, en in beginsel ook dat hij uitdrukkelijk kenbaar heeft gemaakt dat zijnerzijds geen bezwaar bestaat tegen diens inschakeling. Van de Chef de Poste mag in dat verband verder worden verwacht dat hij zo mogelijk de referenties van de betrokken derde natrekt.

4.4.22. Op grond van het voorgaande moet worden geoordeeld dat de praktijk op dit punt niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen. In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

In de desbetreffende beleidsregels is niets bepaald met betrekking tot de betrokkenheid van de Chef de Poste bij het inschakelen van derden door een vertrouwenspersoon. Dit geeft aanleiding om ook op dit punt een aanbeveling te doen aan de Minister van Buitenlandse Zaken (zie AANBEVELING A4).

De instructie van de vertrouwenspersonen

4.4.23. De vertrouwenspersonen behoren van de desbetreffende Post duidelijke instructies te krijgen over de wijze waarop zij hun onderzoeken voor de Post moeten verrichten, en over de wijze waarop zij aan de Post moeten rapporteren. In die instructies moet in ieder geval worden benadrukt dat niet bekend mag worden dat het in te stellen onderzoek betrekking heeft op een asielzoeker.

Ook behoort in de instructies te zijn aangegeven dat de vertrouwenspersonen zo volledig mogelijk moeten rapporteren, en dat uit hun rapportages duidelijk moet blijken op welke wijze zij aan hun informatie zijn gekomen. Dit klemmt temeer omdat controle op het onderzoekwerk van de vertrouwenspersonen vaak niet of slechts in beperkte mate mogelijk is.

4.4.24. In zijn antwoord op vraag A.2.5. deelde de Minister van Buitenlandse Zaken mee dat de vertrouwenspersonen in die zin worden geïnstrueerd dat zij ervan doordrongen dienen te zijn dat bij de autoriteiten van het desbetreffende land niet bekend mag worden dat zij werken in opdracht van de Nederlandse vertegenwoordiging en dat het onderzoek betrekking heeft op een in Nederland verblijvende asiel-

zoeker. Voorts houden de instructies voor vertrouwenspersonen in dat uit hun rapportages de methoden en technieken van onderzoek voldoende blijken, en dat voldoende duidelijk blijkt welke bronnen zijn geraadpleegd en wat de redenen van de specifieke kennis van deze bronnen is.

4.4.25. In de "Aangescherpte richtlijnen" van 21 mei 1997 (zie ACHTERGROND, onder 6.) is aangegeven dat de vertrouwenspersonen dienovereenkomstig moeten worden geïnstrueerd.

4.4.26. De Nigeriaanse vertrouwenspersoon verklaarde dat het hem in de regel lukt de benodigde informatie te verzamelen, en dat het daarbij niet nodig is om aan de autoriteiten te onthullen dat het om asielzaken gaat. Zodra hij een onderzoek heeft afgerond, stelt hij een rapport op, dat hij afgeeft aan de betrokken ambassademedewerker (zie BEVINDINGEN, onder A.3b.7.). Deze ambassademedewerker bepaalt vervolgens of de rapportage nog moet worden toegelicht, of dat eventueel nader onderzoek nodig is. De betrokken ambassademedewerker verklaarde dat de rapportages van de vertrouwenspersoon in Nigeria in de loop van de tijd beter zijn geworden, en dat de ambassademedewerkers zeer tevreden zijn over zijn werk (zie BEVINDINGEN, onder A.3b.5.).

De Iraanse vertrouwenspersoon met wie werd gesproken, verricht voor de Nederlandse ambassade in dit verband uitsluitend authenticiteitsonderzoeken, en komt daardoor in dat verband niet in aanraking met de Iraanse autoriteiten. Deze vertrouwenspersoon bespreekt de desbetreffende zaken persoonlijk met de betrokken ambassademedewerker, die daarna een rapportage van de bevindingen opstelt (zie BEVINDINGEN, onder A.3b.7. en A.3b.8.).

Overigens benadrukte de Chef de Poste te Teheran dat de vertrouwenspersonen ervan op de hoogte zijn dat de persoonsgegevens van de betrokken asielzoekers onder geen enkele voorwaarde bekend mogen worden bij de Iraanse autoriteiten.

4.4.27. De Chef de Poste te Ankara wees erop dat zijn ambassade zoekt naar optimale zekerheid dat het vertrouwelijke karakter van de desbetreffende zaak wordt gerespecteerd.

In dat verband benadrukte de Chef de Poste te Addis Abeba dat de vertrouwenspersoon ervan doordrongen dient te zijn dat het om asielzaken gaat, en dat het onderzoek daarom met de hoogst mogelijke omzichtigheid dient plaats te vinden (zie BEVINDINGEN, onder de reacties op de vragen A.2.3. en A.2.4.).

4.4.28. Uit het voorgaande maakt de Nationale ombudsman op dat er binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken - terecht - veel belang aan wordt gehecht dat wordt voorkomen dat bij de desbetreffende autoriteiten de naam van de betrokkene, als asielzoeker, bekend wordt, en dat de vertrouwenspersonen dienovereenkomstig zijn geïnstrueerd.

In zoverre bestaat er geen reden voor kritiek, en is de onderzochte gedraging behoorlijk.

Het onderzoek door de vertrouwenspersonen

4.4.29. Afgezien van het hiervoor bedoelde inschakelen van derden door de vertrouwenspersoon in Nigeria, heeft het onderzoek van de Nationale ombudsman geen enkele aanwijzing gegeven dat de bedoelde vertrouwenspersonen in Iran en in Nigeria, wat betreft de door hen gehanteerde methoden van onderzoek, hun onderzoek ter plaatse niet op een zorgvuldige wijze verrichten.

In zoverre ziet de Nationale ombudsman evenmin aanleiding voor kritiek, en is de onderzochte gedraging eveneens behoorlijk.

4.4.30. Het onderzoek van de Nationale ombudsman heeft overigens evenmin aanwijzingen opgeleverd dat de vertrouwenspersonen in de andere landen hun onderzoek voor de Nederlandse Posten niet naar behoren verrichten. Ten aanzien van dit punt is het onderzoek echter beperkter geweest dan dat ten aanzien van Iran en Nigeria. Om die reden zal de Nationale ombudsman ervan afzien om over de werkwijze van de vertrouwenspersonen in andere landen dan Iran en Nigeria een afzonderlijk oordeel te geven.

4.4.31. Zoals is aangegeven in paragraaf 4.4.24., heeft de Minister van Buitenlandse Zaken in zijn antwoord op de vraag welke instructies er gelden voor de vertrouwenspersonen aangegeven dat uit hun rapportages de gehanteerde methoden en technieken van onderzoek, alsmede de geraadpleegde bronnen en de reden van de deskundigheid van deze bronnen, voldoende dienen te blijken.

De Nationale ombudsman onderschrijft deze instructies ten volle. Hierna zal, in paragraaf 4.5., aan de hand van het door de Nationale ombudsman verrichte dossieronderzoek worden nagegaan of de desbetreffende rapportages van de vertrouwenspersonen op deze punten steeds hebben voldaan aan de daaraan te stellen eisen.

4.5. De rapportage door de vertrouwenspersoon aan de Chef de Poste

4.5.1. Nadat de vertrouwenspersoon zijn onderzoek heeft afgerond, brengt hij verslag uit aan de desbetreffende Post.

In zijn antwoord op vraag A.2.5. stelde de Minister van Buitenlandse Zaken dat uit de rapportages van de vertrouwenspersonen de methoden en technieken van het door hen uitgevoerde onderzoek voldoende duidelijk dienen te blijken. Ook dient uit die rapportages voldoende duidelijk te blijken welke de bronnen zijn die de vertrouwenspersoon heeft geraadpleegd, en wat de reden is van de (specifieke) kennis van die bronnen. Bronvermelding wordt, zo blijkt uit het antwoord van Minister op vraag A.2.6., ook van belang geacht in verband met het eventueel natrekken van informatie.

Met betrekking tot de wijze van rapporteren deelde de Minister, in zijn antwoord op vraag A.3.3., mee dat de meeste vertrouwenspersonen schriftelijk rapporteren. De vertrouwenspersonen van vier landen hadden echter te kennen gegeven dat zij in verband met hun veiligheid niets aan het papier willen toevertrouwen. Deze vertrouwenspersonen rapporteren mondeling aan een ambassademedewerker, die de bevindingen vervolgens op schrift stelt en naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken zendt.

4.5.2. Uit het dossieronderzoek van de Nationale ombudsman is naar voren gekomen dat de rapportage van de vertrouwenspersonen in voormalig Zaïre, in Ethiopië en in Nigeria zich meestal in het desbetreffende dossier bevindt.

In de onderzochte dossiers die betrekking hebben op asielzoekers uit Iran, Turkije en de Federatieve Republiek Joegoslavië bevinden zich geen rapportages van vertrouwenspersonen. Uit de rapportages van de desbetreffende Posten bleek in de meeste gevallen dat de beantwoording van de onderzoeksvragen had plaatsgevonden op basis van de bevindingen van een vertrouwenspersoon (zie BEVINDINGEN, onder de reacties op vraag A.3.3.).

4.5.3. Uit de verklaringen van de Iraanse en de Nigeriaanse vertrouwenspersonen en van de betrokken medewerkers te Teheran en te Lagos is naar voren gekomen dat de vertrouwenspersonen en de betrokken ambassademedewerkers in deze landen over elke individuele asielzaak persoonlijk contact met elkaar hebben. In Iran is het de betrokken ambassademedewerker die, na een bespreking van de desbetreffende zaak met de vertrouwenspersoon, een memorandum opstelt met daarin de onderzoekbevindingen.

In Nigeria stelt de vertrouwenspersoon zelf een rapportage op, waarna deze rapportage wordt besproken met de betrokken ambassademedewerker.

4.5.4. Na de weergave van de antwoorden van de Minister van Buitenlandse Zaken en van een aantal Chefs de Poste op de vragen A.3.5., A.3.6., A.3.7. en A.4.3. is een aantal citaten opgenomen uit rapportages van vertrouwenspersonen aan de desbetreffende Chef de Poste. Uit deze citaten, die zijn ontleend aan het dossieronderzoek, komt naar voren dat de betrokken vertrouwenspersoon in een aantal gevallen niet

heeft voldaan aan de door de Minister genoemde eisen van vermelding van onderzoekmethoden en van bronnen, alsmede van de reden van de (specifieke) kennis van deze bronnen.

Zo is in de rapportage van de vertrouwenspersoon in de zaak E5 (zie BEVINDINGEN, onder de antwoorden op de vragen A.3.5. en A.3.6.) in antwoord op twee vragen volstaan met de opmerking dat de desbetreffende straat niet bestaat, is aangegeven dat twee scholen niet bestaan, en is vermeld dat de vader van de betrokken asielzoeker niet bekend is bij een bepaalde politieke organisatie, zonder dat op enige wijze duidelijk is gemaakt waarop deze informatie is gebaseerd. Pas nadat het Ministerie van Buitenlandse Zaken de betrokken Chef de Poste had gevraagd om informatie over de wijze waarop de vertrouwenspersoon aan zijn informatie was gekomen, verstrekke deze in een nadere rapportage enige nadere informatie over zijn onderzoekmethoden (persoonlijke waarneming) en over een informant met wie hij had gesproken (de broer van de secretaris-generaal van de bedoelde politieke organisatie). Overigens bleek ook uit deze nadere rapportage niet wanneer de vertrouwenspersoon onderzoek ter plaatse had verricht, wanneer hij met de broer van de bedoelde secretaris-generaal had gesproken, of waarom deze broer als betrouwbare bron kon worden aangemerkt.

In de zaak E9, die in de BEVINDINGEN is weergegeven onder de reacties op vraag A.3.7., stelde de vertrouwenspersoon in een rapportage aan de betrokken Chef de Poste dat de betrokken asielzoekster niet bekend was bij een bepaalde politieke organisatie, en dat de door haar genoemde gebeurtenissen werden ontkend door een bij naam genoemde persoon van deze organisatie, met wie de vertrouwenspersoon had gesproken. In deze rapportage was echter geen nadere informatie gegeven over de reden van de specifieke kennis van zaken van de genoemde informant. Evenmin bleek uit de rapportage van de vertrouwenspersoon wanneer met bedoelde informant was gesproken.

In de eveneens in de BEVINDINGEN onder de reacties op vraag A.3.7. weergegeven zaak E4 is in de rapportage van de vertrouwenspersoon aangegeven dat hij op een bepaalde datum een bepaalde gevangenis had bezocht. Vervolgens stelde de vertrouwenspersoon dat deze gevangenis geen vrouwenafdeling heeft. Van welke bron deze informatie afkomstig was, was echter niet aangegeven.

In de zaak B10 (zie BEVINDINGEN, onder de reacties op de vragen A.3.5. en A.3.6.) berichtte de vertrouwenspersoon aan de betrokken Chef de Poste dat een bepaald huisadres niet bestond, aangezien ook de desbetreffende straat niet bestond. Op welke wijze de vertrouwenspersoon aan deze informatie was gekomen, bleek niet uit zijn rapportage.

Een soortgelijke situatie deed zich voor in de zaak B3 (zie BEVINDINGEN, onder de reacties op vraag A.3.7.). Ook in deze zaak stelde de vertrouwenspersoon dat een bepaald adres niet bestond, zonder aan te geven hoe hij aan deze kennis was gekomen. Bovendien stelde hij in zijn rapportage aan de Chef de Poste dat de desbetreffende politieke organisatie hem onder meer had laten weten dat de betrokken asielzoeker nimmer lid van die organisatie was geweest, zonder dat hij daarbij aangaf welke bron binnen die organisatie hem had geïnformeerd of

wanneer het onderzoek had plaatsgevonden.

In de zaak B9 (weergegeven in de BEVINDINGEN onder het antwoord op vraag A.4.3.) stelde de ingeschakelde vertrouwenspersoon in een rapportage aan de Chef de Poste dat de desbetreffende politieke organisatie hem had laten weten dat de betrokken asielzoeker niet bekend was als lid van die organisatie, en dat in een bepaald deel van Addis Abeba geen gevangenis is. Welke bron van de bedoelde politieke organisatie de vertrouwenspersoon had geïnformeerd of op welke wijze de vertrouwenspersoon aan zijn informatie over de gevangenis was gekomen, bleek niet uit zijn rapportage.

Ook in de zaak E8 (eveneens weergegeven onder het antwoord op vraag A.4.3.) volstond de vertrouwenspersoon ermee in zijn rapportage aan de Chef de Poste te melden dat een bepaalde straat niet bestond en dat de moeder van de betrokken asielzoeker niet woonachtig was in de dichtstbijzijnde straat, zonder dat hij daarbij enig inzicht verschafte in de wijze waarop hij aan zijn informatie was gekomen.

Een voorbeeld van een zaak waarin de betrokken vertrouwenspersoon wél concrete informatie heeft verstrekt over zijn bron, is de zaak F3 (zie eveneens onder het antwoord op vraag A.4.3.). In die zaak, zo bleek uit de rapportage van deze vertrouwenspersoon, was onder meer gesproken met de vader van de betrokken asielzoeker. Overigens werd in deze zaak niet vermeld wanneer dat gesprek had plaatsgevonden.

4.5.5. Uit de gegeven voorbeelden blijkt dat in de periode waarop het onderzoek van de Nationale ombudsman betrekking heeft in een aantal gevallen de vertrouwenspersonen in hun rapportages aan de betrokken Chef de Poste niet (voldoende) inzicht hebben gegeven in hun methoden van onderzoek, en niet hebben vermeld wie hun bronnen waren en wat de reden van de specifieke deskundigheid van deze bronnen was.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

De Nationale ombudsman heeft geen reden om aan te nemen dat de praktijk inmiddels zodanig is veranderd dat intussen wél is gewaarborgd dat op dit punt in alle gevallen aan de te stellen eisen wordt voldaan. Daarom geeft het vorenstaande aanleiding om ook op dit punt een aanbeveling in dit rapport op te nemen (zie AANBEVELING A5).

4.5.6. Zoals in paragraaf 4.5.1. en 4.5.2. is aangegeven, rapporteren de vertrouwenspersonen in vier landen, waaronder Iran, Turkije en de FRJ, mondeling aan de betrokken ambassademedewerker. Van deze mondelinge rapportage wordt vervolgens door deze ambassademedewerker een memorandum opgesteld ten behoeve van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In paragraaf 4.6. zal, onder meer, worden nagegaan of deze memoranda voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

4.6. De rapportage door de Post aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Vermelding bronnen en onderzoeksmethoden

4.6.1. Nadat de ingeschakelde vertrouwenspersoon zijn rapportage heeft uitgebracht aan de desbetreffende Post, kan de Post rapporteren aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Indien de vertrouwenspersoon mondeling heeft gerapporteerd, worden zijn onderzoekbevindingen ten behoeve van het Ministerie eerst door een ambassademedewerker op schrift gesteld.

4.6.2. In zijn antwoord op vraag A.2.6. stelde de Minister van Buitenlandse Zaken dat medewerkers van de Nederlandse vertegenwoordigingen steeds controleren of de rapportages van de vertrouwenspersonen voldoen aan de eis van vermelding van methoden, technieken en bronnen, alvorens de rapportage wordt doorgestuurd naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Blijkens het antwoord van de Minister op de vragen A.3.5. en A.3.6. controleert de beleidsmedewerker op de Post in dat verband of de gestelde vragen volledig zijn beantwoord, of voldoende blijkt hoe het onderzoek is uitgevoerd en met wie is gesproken. De reden van de specifieke kennis van de bronnen moet volgens de Minister eveneens voldoende blijken uit de rapportage van de vertrouwenspersoon.

In zijn antwoord op vraag A.3.12. merkte de Minister op dat de Chef de Poste verantwoordelijk is voor het onderzoek, en dat deze erop dient toe te zien dat het onderzoek naar behoren geschiedt, zowel wat betreft het aandeel van de vertrouwenspersoon als wat betreft het aandeel van zijn medewerkers op de Post. Verder liet de Minister weten dat de desbetreffende functionaris op de Post in het kader van de controle van het onderzoek nagaat of de rapportage innerlijk consistent is, of de verschaft informatie betrouwbaar en actueel is, en of de bronnen betrouwbaar en kwalitatief hoogstaand zijn.

4.6.3. In de "Consulaire voorschriften" (zie ACHTERGROND, onder 5.) is aangegeven dat uit de rapportage door de Post dient te blijken dat de eisen van zorgvuldigheid in acht zijn genomen en dat het onderzoek objectief is verricht. Voorts is in deze voorschriften aangegeven dat het steeds aanbeveling verdient dat uit de rapportage blijkt op welke wijze en van wie gegevens zijn verkregen, en dat zoveel mogelijk de naam en de positie of de functie van de desbetreffende informant(en) worden vermeld. Voorts dienen blijkens deze voorschriften de bevindingen van de Post zo mogelijk te worden gemotiveerd. Dit vereiste geldt volgens de voorschriften altijd in die gevallen waarin een oordeel wordt gegeven over de authenticiteit van stukken.

4.6.4. Uit het dossieronderzoek van de Nationale ombudsman is gebleken dat de Posten in een aantal gevallen rapportages van vertrouwenspersonen hebben doorgestuurd naar het Ministerie waarin niet of nauwelijks is aangegeven op welke wijze het onderzoek in het land van herkomst van de betrokken asielzoeker is verricht, of waarin niet is aangegeven wie de bronnen zijn met wie is gesproken of wat de reden van de specifieke kennis van deze bronnen is.

In dit verband kan worden verwezen naar de zaken die hiervoor in paragraaf 4.5.4. zijn genoemd. In zeven van de acht daar aangehaalde zaken is in de rapportage van de betrokken vertrouwenspersoon geen

melding gemaakt van de onderzoeksmethode, van de bronnen en van de reden van deskundigheid van deze bronnen. Voorts is in de meeste van die gevallen niet aangegeven wanneer de betrokken vertrouwenspersoon zijn onderzoek heeft verricht. Desondanks heeft de desbetreffende Post deze rapportages zonder meer doorgestuurd naar het Ministerie.

4.6.5. Uit het dossieronderzoek is voorts gebleken dat ook in de zaken waarin de betrokken vertrouwenspersonen hun onderzoekbevindingen niet zelf op schrift hebben gesteld, maar in plaats daarvan mondeling hebben gerapporteerd aan de desbetreffende ambassademedewerker, in de rapportage van de Post aan het Ministerie meer dan eens is verzuimd om voldoende informatie te geven over onderzoeksmethoden, bronnen en achtergronden van die bronnen.

Zo werd in de zaak A3 (zie BEVINDINGEN, onder de reacties op de vragen A.3.5. en A.3.6.) door de desbetreffende Post in een memorandum aan het Ministerie gesteld dat niet bekend was of de betrokken asielzoeker activiteiten voor een bepaalde politieke organisatie had ontplooid, en dat hij in ieder geval géén activiteiten voor het Koerdische instituut te Istanbul had verricht. Op geen enkele wijze werd echter uit de rapportage aan het Ministerie duidelijk op welke wijze aan deze informatie was gekomen.

In de zaak C8 (eveneens in de BEVINDINGEN weergegeven onder de reacties op de vragen A.3.5. en A.3.6.) werd in de berichtgeving van de Post te Teheran aan het Ministerie onder meer meegedeeld dat via bronnen in een bepaald ziekenhuis was gebleken dat een door de betrokken asielzoeker overgelegde ontslagbrief niet authentiek was. In een vervolgmemoandum aan het Ministerie werd bedoelde ontslagbrief als belangrijkste stuk genoemd, en werd aangegeven dat via relaties in het ziekenhuis was vastgesteld dat het om een vals stuk ging. Op geen enkele wijze bleek echter uit de rapportage van de Post welke functionaris binnen het ziekenhuis was geraadpleegd, of wat de reden was om de betrokken persoon in dit verband als betrouwbare informant aan te merken.

4.6.6. Uit deze voorbeelden blijkt dat in de periode waarop het onderzoek van de Nationale ombudsman betrekking heeft in de berichtgeving van de Post aan het Ministerie niet steeds (voldoende) inzicht is gegeven in de wijze waarop de Post aan zijn informatie was gekomen. Indien op dit punt onvoldoende informatie over bronnen en onderzoeksmethoden wordt verstrekt, worden de mogelijkheden om de onderzoekbevindingen te controleren en te beoordelen aanzienlijk beperkt. Gezien de in het geding zijnde belangen is dit niet juist. In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Authenticiteitonderzoeken

4.6.7. Een bijzondere categorie wordt gevormd door zaken waarin onderzoek wordt verricht naar de authenticiteit van documenten. Met name in de landen waarin de vertrouwenspersonen mondeling rapporteren aan de betrokken ambassademedewerker, gaat het om dit soort onderzoeken. In zaken van Iraanse asielzoekers gaat het in de praktijk vrijwel uitsluitend om onderzoeken naar de authenticiteit van over-

gelegde documenten.

4.6.8. De betrokken medewerker van de ambassade te Teheran (zie BEVINDINGEN, onder A.3b.7.) deelde mee dat hij op basis van zijn bevindingen van de afgelopen jaren een checklist heeft opgesteld met een groot aantal punten waaraan documenten kunnen worden getoetst. Voorts heeft hij samen met een Duitse collega een documentenwerkgroep opgezet. Door deze werkgroep is een boekwerk samengesteld met alle documenten waarover via de verschillende ambassades kan worden beschikt.

De bedoelde medewerker deelde mee dat hij alle zaken bespreekt met de betrokken vertrouwenspersoon, en dat deze vertrouwenspersoon vervolgens een oordeel geeft over de authenticiteit van de desbetreffende documenten. Volgens de ambassademedewerker geeft de vertrouwenspersoon nooit een valsheidoordeel op basis van één kenmerk, tenzij het evident is dat het om een vervalsing gaat. Deze medewerker verklaarde voorts dat hij, indien zijn oordeel over de authenticiteit van een bepaald document niet spoort met dat van de vertrouwenspersoon, vaak kiest voor een dubbelcheck. Als er twijfel blijft, geeft hij de asielzoeker het voordeel van de twijfel. Hij voegde daar aan toe dat de meeste valsheidkenmerken evident zijn, en dat hij niet vaak twijfelt. Volgens hem is ongeveer 90% van de overgelegde documenten vals.

Met betrekking tot zijn rapportage aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken merkte hij op dat hij wel eens authentieke documenten meestuurt, en dat hij daarbij dan de authenticiteitkenmerken vermeldt. Hij voegde daar aan toe dat hij geen materiaal prijsgeeft waarmee vreemdelingen vervalsingen zouden kunnen verbeteren.

4.6.9. De Iraanse vertrouwenspersoon met wie in het kader van het onderzoek werd gesproken (zie BEVINDINGEN, onder A.3b.8.), verklaarde dat hij zijn oordeel over de authenticiteit van een document nooit baseert op slechts één kenmerk, tenzij het evident is dat het desbetreffende document niet authentiek is. Ook volgens deze vertrouwenspersoon is het vaak eenvoudig om vast te stellen dat een document niet authentiek is.

4.6.10. In de BEVINDINGEN is onder de reacties op vraag A.3.8. aangegeven op welke wijze de Post te Teheran heeft gerapporteerd in een achttal zaken waarin authenticiteitonderzoek heeft plaatsgevonden. Uit dit dossieronderzoek is gebleken dat in de desbetreffende memoranda van de Post steeds is aangegeven om welke reden(en) het desbetreffende document als niet-authentiek is aangemerkt. In één zaak (C5) bevond zich geen memorandum van de Post in het dossier.

4.6.11. Op zichzelf gaat het in de desbetreffende zaken steeds om gemotiveerde oordelen van de zijde van de Post over de authenticiteit van de onderzochte documenten. Echter, in geen van de onderzochte zaken bevindt zich in het desbetreffende dossier referentiemateriaal, zoals een specimen van een authentiek document of een voorbeeld van een authentiek stempel of logo. Door het ontbreken daarvan is het voor degenen die in het vervolg van de procedure een rol spelen, te weten de

Afdeling Asiel- en Migratiezaken die de individuele ambtsberichten opstelt, de IND die de ambtsberichten gebruikt in de asielprocedure, en de rechter die de zaak eventueel krijgt voorgelegd, niet goed mogelijk om de opvatting van de zijde van de Post over de authenticiteit van het onderzochte document te beoordelen.

Gezien de verhouding tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Justitie, alsmede gezien de verhouding tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht, is dat een onwenselijke situatie.

In zoverre is in de desbetreffende zaken bij het rapporteren aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet de vereiste volledigheid in acht genomen, en is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

4.6.12. De "Aangescherpte richtlijnen" van 21 mei 1997 (zie ACHTERGROND, onder 6.) bevatten een aanvulling op de hiervoor in paragraaf 4.6.3. bedoelde "Consulaire voorschriften". Deze aanvulling, die mede tot stand is gekomen naar aanleiding van het onderzoek van het Stafbureau Vreemdelingenzaken (zie ACHTERGROND, onder 10), heeft onder meer betrekking op authenticiteitonderzoeken. Onder andere is in deze aanvulling aangegeven dat indien mogelijk een specimen van een authentiek document moet worden bijgevoegd.

Met deze aanvulling zijn de richtlijnen duidelijk verbeterd. Het is aan de betrokken medewerkers op de Posten om dienovereenkomstig te handelen, en om aldus hun beoordeling van de authenticiteit van de desbetreffende documenten meer inzichtelijk en daarmee beter controleerbaar te maken.

4.6.13. De Chef de Poste te Belgrado verklaarde in het kader van het onderzoek dat de bevindingen van de vertrouwenspersoon niet door de ambassade worden gecontroleerd indien het om authenticiteitonderzoeken gaat (zie BEVINDINGEN, onder de reacties op de vragen A.3.5. en A.3.6.).

4.6.14. Gezien de verantwoordelijkheid van de Chef de Poste voor de zorgvuldigheid van het ter plaatse verrichte onderzoek en voor de juistheid van de verzamelde informatie, is het niet juist dat de resultaten van een door een vertrouwenspersoon ingesteld onderzoek zonder meer worden overgenomen. Dit is niet anders indien het gaat om een onderzoek naar de authenticiteit van documenten. Van de betrokken Post mag worden verwacht dat de onderzoekresultaten in alle gevallen kritisch worden bezien alvorens deze worden doorgegeven aan het Ministerie.

Aangezien dit kennelijk niet op alle Posten vaste praktijk is, is de onderzochte gedraging in zoverre niet behoorlijk.

Ook op dit punt is er reden voor een aanbeveling aan de Minister van Buitenlandse Zaken (zie AANBEVELING A6).

4.7. De controle en de beoordeling door het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de rapportage van de Post

Controle op volledigheid

4.7.1. Op basis van de berichtgeving vanuit de desbetreffende Post stelt de betrokken afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken het uiteindelijke individuele ambtsbericht voor de Staatssecretaris van Justitie op.

De informatie die het Ministerie vanuit de Post ontvangt, bestaat in het geval van inschakeling van een vertrouwenspersoon uit de rapportage van de vertrouwenspersoon, of de door een ambassademedewerker opgestelde weergave daarvan, uit eventuele achterliggende stukken, en uit een eventuele toelichting daarop van de zijde van de Post. Ook in het geval dat het onderzoek is verricht door medewerkers van de Post, wordt hun rapportage aan het Ministerie gestuurd.

4.7.2. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft er in zijn antwoord op vraag A.4.3. onder meer op gewezen dat door zijn Ministerie wordt gecontroleerd of het onderzoek volledig en voldoende specifiek is geweest. Daarbij wordt volgens hem nagegaan of de bronnen voldoende blijken en of voldoende blijkt welke methoden en technieken van onderzoek zijn gehanteerd.

4.7.3. Voor wat betreft de richtlijnen die in dit verband gelden voor de betrokken medewerkers van het Ministerie, zijn de zogenaamde "Vuistregels" van belang (zie ACHTERGROND, onder 7.). Deze vuistregels zijn in mei 1997 aanzienlijk uitgebreid.

4.7.4. De vuistregels van 1993 - die golden tot mei 1997, en dus ook tijdens de periode waarop het onderzoek van de Nationale ombudsman betrekking heeft - bevatten geen aanwijzingen met betrekking tot de controle van de rapportages van de Posten.

4.7.5. Uit het dossieronderzoek van de Nationale ombudsman is gebleken dat in de desbetreffende periode niet steeds voldoende controle heeft plaatsgevonden op de volledigheid, met name op de vermelding van bronnen en van onderzoeksmethoden.

In paragraaf 4.5.4. en 4.6.5. zijn voorbeelden aangehaald van zaken waarin in de rapportage van de vertrouwenspersoon of de Post geen, of in ieder geval onvoldoende, melding was gemaakt van bronnen en onderzoeksmethoden. Gebleken is dat het Ministerie slechts in één van de desbetreffende acht zaken aanleiding heeft gezien tot het stellen van nadere vragen aan de betrokken Post. In deze, in de BEVINDINGEN onder de reacties op de vragen A.3.5. en A.3.6. aangehaalde, zaak E5 verzocht het Ministerie de Chef de Poste "in verband met een mogelijke inzage van het dossier door een rechtbank" om informatie over de wijze waarop de betrokken vertrouwenspersoon aan zijn bevindingen was gekomen. In de andere zeven zaken werd een ambtsbericht opgesteld op basis van inlichtingen waarvan niet, of in ieder geval onvoldoende, was aangegeven op welke wijze die waren verzameld.

Overigens wekt de argumentatie van het Ministerie in de zaak E5, waarin wél om nadere informatie werd gevraagd, enige verbazing. Het vermelden van onderzoekmethoden en bronnen is immers primair van belang om zelf, met het oog op het opstellen van het individuele ambtsbericht, de verkregen informatie te kunnen beoordelen, en niet zozeer om eventueel in een later stadium de rechter adequaat te kunnen bedienen.

4.7.6. Met betrekking tot de controle van de volledigheid van het onderzoek in het buitenland is uit het dossieronderzoek in ieder geval één zaak naar voren gekomen waarin in de rapportage vanuit de Post geen aandacht was besteed aan één van de vragen van het Ministerie, en waarin vervolgens door het Ministerie niet is nagevraagd waarom dat niet was gebeurd. Uit het desbetreffende dossier is niet gebleken of een controle op volledigheid had plaatsgevonden, en of daarbij was opgevallen dat één van de vragen niet was beantwoord (de zaak D6, zie BEVINDINGEN, onder het antwoord van de Minister op vraag A.4.3.).

4.7.7. Uit het voorgaande blijkt dat tijdens de periode waarop het onderzoek betrekking heeft in een aantal gevallen niet steeds (voldoende) controle heeft plaatsgehad op de rapportages van de Posten. In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

In dit verband moet worden opgemerkt dat de vuistregels zoals die gedurende bedoelde periode golden, te summier waren. In die vuistregels was immers niets geregeld over controle van de rapportages van de Posten.

4.7.8. In de aangepaste vuistregels van mei 1997 is onder meer ook aandacht besteed aan de toetsing van de informatie die is verstrekt door de Posten op volledigheid, waaronder op vermelding van bronnen, methoden en technieken. Onder andere is in deze vuistregels aangegeven wat er moet gebeuren wanneer bij controle van de rapportage van de Post naar voren komt dat daaruit onvoldoende blijkt welke de door de Post/zijn vertrouwenspersoon geraadpleegde bronnen zijn, wat de reden van de specifieke kennis van die bronnen is, of welke methoden en technieken van onderzoek zijn gehanteerd. In die gevallen moeten ofwel aan de betrokken Post nadere vragen worden gesteld, ofwel moet van de desbetreffende passage, indien mogelijk, geen melding worden gemaakt in het ambtsbericht aan de IND. In deze aangepaste vuistregels is voorts aangegeven dat ook nadere vragen aan de Post moeten worden gesteld wanneer de antwoorden van de Post niet duidelijk, of onvoldoende gemotiveerd zijn.

4.7.9. De aanpassing van 1997 van de vuistregels op het punt van het opstellen van individuele ambtsberichten betekent een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de tot dan toe geldende vuistregels. Op onder meer het punt van de controle van de rapportages van de Posten en op het punt van de inhoud van het op te stellen ambtsbericht bevatten de nieuwe vuistregels aanwijzingen die, indien zij goed worden nageleefd, kunnen bijdragen aan de kwaliteit van individuele ambtsberichten. Het is aan de Minister van Buitenlandse Zaken om er op toe te zien

dat deze aanwijzingen in de praktijk steeds worden nageleefd.

Beoordeling van de inhoud

4.7.10. Met betrekking tot de inhoudelijke beoordeling van de informatie die is verstrekt door de Posten deelde de Minister in zijn antwoord op vraag A.4.3. mee dat ook wordt nagegaan of de rapportage consistent is, en dat de verstrekte informatie wordt gewogen.

4.7.11. In de vuistregels van 1993 was in dit verband aangegeven dat slechts die informatie in een individueel ambtsbericht mocht worden opgenomen die onomstotelijk vaststond.

4.7.12. Wat betreft de inhoudelijke toetsing door het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de rapportage die is verstrekt door de Posten moet voorop worden gesteld dat zorgvuldige controle en beoordeling van die rapportage niet mogelijk is indien niet voldoende is aangegeven op welke wijze de desbetreffende informatie is verkregen.

4.7.13. Zoals hiervoor, in paragraaf 4.5. en 4.6., al is aangegeven, is uit het onderzoek gebleken dat het in een aantal van de bestudeerde gevallen in de desbetreffende rapportages heeft ontbroken aan voldoende informatie over gehanteerde onderzoeksmethoden en over geraadpleegde bronnen. Dit betekent dat in die gevallen geen sprake kon zijn van een zorgvuldige controle en beoordeling.

4.7.14. In paragraaf 3.1. van deze BEOORDELING is ingegaan op de problemen die zich kunnen voordoen bij onderzoek in het land van herkomst van asielzoekers. Onder meer is daar opgemerkt dat in verband met deze problemen de resultaten van onderzoeken in de desbetreffende landen steeds met een kritische blik moeten worden gezien, en dat die onderzoekresultaten vaak niet zonder meer mogen worden vertaald in stellige uitspraken over bepaalde feitelijkheden.

Zoals daar ook al is opgemerkt, wordt dit uitgangspunt door de Minister van Buitenlandse Zaken, blijkens zijn antwoord op vraag A.4.3., onderschreven. Indien er slechts sprake is van één bron, mag het desbetreffende punt ofwel niet worden gemeld in het ambtsbericht, ofwel mogen in het ambtsbericht terzake daarvan geen conclusieve formuleringen worden gebruikt.

Dit antwoord van de Minister maakt duidelijk dat in die gevallen waarin bepaalde informatie slechts afkomstig is van één door de Post/zijn vertrouwenspersoon gebruikte bron, de nodige terughoudendheid moet worden betracht bij het gebruik van die informatie. Meer concreet betekent dit dat wanneer een bewering van een asielzoeker door slechts één bron in het buitenland wordt tegengesproken, er in het ambtsbericht niet zonder meer van mag worden uitgegaan dat de informatie van die ene bron juist is en de bewering van de asielzoeker dus onjuist.

De Nationale ombudsman acht dit, gezien de in paragraaf 3.1. bedoelde problemen bij onderzoeken in de desbetreffende landen, een juist uitgangspunt.

4.7.15. Het plaatsvervangend hoofd van de Afdeling Asiel- en Migratiezaken verklaarde dat de bedoelde richtlijn werkbaar is en strikt wordt toegepast. In reactie op het verslag van bevindingen deelde de Minister van Buitenlandse Zaken naar aanleiding van deze stelling echter mee dat het antwoord op de vraag of één bron kan dienen als grondslag voor een stellige uitspraak ten aanzien van de feiten, afhangt van de aard van de bron (zie BEVINDINGEN, onder A.4b.1.).

De betrokken beleidsmedewerker van deze afdeling verklaarde dat inderdaad als uitgangspunt geldt dat een 'feit' dat slechts door één bron wordt bevestigd, niet in het ambtsbericht wordt opgenomen of dat daar geen gevolgen aan worden verbonden. Deze medewerker voegde daar aan toe dat daarbij wel rekening wordt gehouden met het type informatie waar het om gaat, en met de aard van de bron. Zo wordt informatie uit een register waarvan volgens het Ministerie van Buitenlandse Zaken bekend is dat het compleet is, als 'harde' informatie aangemerkt (zie BEVINDINGEN, onder A.4b.2.).

4.7.16. Uit het dossieronderzoek van de Nationale ombudsman is naar voren gekomen dat in een aantal individuele ambtsberichten stellige uitspraken zijn gedaan op punten ten aanzien waarvan slechts uit één bron informatie is verkregen. In de meeste van deze gevallen week deze informatie af van de inlichtingen die de betrokken asielzoeker had verstrekt. Voor voorbeelden van dit soort gevallen kan worden verwezen naar de hiervoor bedoelde, in paragraaf 4.5.4. en 4.6.5. aangehaalde zaken. In al die gevallen werd, blijkens de inhoud van de desbetreffende ambtsberichten, zonder meer uitgegaan van de juistheid van de informatie die door de Post was verzameld. Die informatie was bijna steeds gebaseerd op de informatie van slechts één bron. Voor zover in de rapportage van de Post werd gesproken van meerdere bronnen, was geen nadere informatie gegeven over die bronnen, zodat weging van die informatie niet mogelijk was (de zaak C8, zie de BEVINDINGEN, onder de reacties op de vragen A.3.5. en A.3.6.).

Voorts kan hier worden gewezen op de zaken die betrekking hebben op asielzoekers uit het voormalige Joegoslavië (FRJ). In de desbetreffende rapportages van de Post te Zagreb aan de Minister van Buitenlandse Zaken was de opmerking opgenomen dat de onderzochte documenten 'naar de mening van de ingeschakelde vertrouwenspersoon' niet authentiek zijn. In de meeste van deze gevallen heeft het Ministerie in het uiteindelijke ambtsbericht zonder meer aangegeven dat de desbetreffende documenten niet authentiek zijn (zie BEVINDINGEN, onder het antwoord op vraag A.4.4.).

4.7.17. Op grond van het voorgaande moet worden geoordeeld dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken in de desbetreffende gevallen bij het opstellen van het individuele ambtsbericht de onderzoeksgegevens die waren verstrekt door de Posten niet steeds met de vereiste terughoudendheid heeft gebruikt.

De zaak F9 vormt een duidelijk voorbeeld van een geval waarin het Ministerie van Buitenlandse Zaken ten onrechte is afgegaan op de beweringen van slechts één bron. Pas nadat de Staatssecretaris van Justitie naar aanleiding van de reactie van betrokkene op het indivi-

duale ambtsbericht om een nieuw onderzoek had gevraagd, bleek uit de nadere rapportage van de betrokken vertrouwenspersoon dat de in eerste instantie verkregen informatie, op basis waarvan het individuele ambtsbericht was opgesteld, op essentiële punten feitelijke onjuistheden bevatte (zie BEVINDINGEN, onder het antwoord van de Staatssecretaris van Justitie op vraag A.6.3.).

Juist waar de Staatssecretaris van Justitie, zoals blijkt uit haar antwoorden op de vragen A.5.2. en C.2., de individuele ambtsberichten van de Minister van Buitenlandse Zaken aanmerkt als de meest gezaghebbende bron van informatie en er op voorhand van uitgaat dat de gegeven informatie betrouwbaar is, is een dergelijke gang van zaken niet juist.

4.7.18. Op grond van het voorgaande moet worden geoordeeld dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken de informatie van de Posten niet steeds met de vereiste terughoudendheid heeft gebruikt. In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

4.7.19. De vuistregels van 1993 waren op het punt van de inhoudelijk toetsing van de rapportages van de Posten in het buitenland te summier, nu op dat punt uitsluitend was aangegeven dat slechts onomstotelijk vaststaande informatie in het individuele ambtsbericht mocht worden opgenomen.

Overigens is het door de Minister genoemde uitgangspunt met betrekking tot situaties waarin slechts sprake is van één bron niet opgenomen in de aangepaste vuistregels van 1997. Gezien het belang van dit uitgangspunt, en van een consequente naleving ervan, is dit niet juist.

Ook op dit punt is er aanleiding tot een aanbeveling aan de Minister van Buitenlandse Zaken (zie AANBEVELING A7).

4.8. De selectie door het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de informatie van de Post ten behoeve van het individuele ambtsbericht

4.8.1. Nadat het Ministerie van Buitenlandse Zaken de rapportage die het van de Post heeft gekregen, heeft beoordeeld, kan het individuele ambtsbericht worden opgesteld. In dat kader zal moeten worden nagegaan of alle informatie die van de Post is gekregen en die van belang is voor de beantwoording van de vraagstelling van de IND en voor het door de Staatssecretaris van Justitie te nemen besluit op de betreffende asielaanvraag ook in het ambtsbericht kan worden opgenomen.

De beoordeling die op dit punt moet worden gemaakt, heeft in het bijzonder betekenis voor de betrokken asielzoeker en zijn eventuele gemachtigde of hulpverlener. Immers, de Staatssecretaris van Justitie/de IND moet ook in die gevallen waarin niet alle relevant te achten informatie wordt opgenomen in het individuele ambtsbericht hoe dan ook te allen tijde óók in kennis worden gesteld van de achterliggende stukken. In paragraaf 4.9. van deze BEOORDELING wordt nader ingegaan op dit aspect. De betrokken asielzoeker kan echter niet meer informatie krijgen dan die welke is opgenomen in het individuele ambtsbericht. Daarom zal hieronder eerst worden ingegaan op de selectie van de informatie die het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de Post heeft gekregen voor zover die uitmondt in weergave in het individuele ambtsbericht.

4.8.2. Van de informatie die het Ministerie van Buitenlandse Zaken ontvangt van de desbetreffende Post, wordt slechts een deel weergegeven in het individuele ambtsbericht.

In zijn antwoord op vraag A.4.4. ging de Minister van Buitenlandse Zaken nader in op de wijze waarop de resultaten van het onderzoek in het land van herkomst uiteindelijk worden weergegeven in het individuele ambtsbericht. Daaruit blijkt dat de Minister zich op het standpunt stelt dat om redenen van bronbescherming, de bescherming van derden, de bescherming van methoden en technieken en het belang van bescherming van buitenlandse betrekkingen niet alle informatie kan worden prijsgegeven.

4.8.3. Het plaatsvervangend hoofd van de Afdeling Asiel- en Migratiezaken verklaarde dat tot nu toe in de individuele ambtsberichten geen mededelingen werden gedaan over de methoden, technieken en bronnen. Men is nu echter bezig te bezien of er toch niet meer informatie in de ambtsberichten kan worden opgenomen, dit mede om het proces van totstandkoming van de ambtsberichten transparanter te maken (zie BEVINDINGEN, onder A.4b.1.).

De betrokken beleidsmedewerker van deze afdeling wees erop dat tot een jaar of vier geleden standaard de informatie die in de ambtsberichten werd opgenomen heel summier was, maar dat inmiddels zoveel mogelijk informatie in de ambtsberichten komt te staan (zie BEVINDINGEN, onder A.4b.2.).

4.8.4. Een van de betrokken medewerkers van de ambassade te Lagos

verklaarde in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman dat in de memoranda aan het Ministerie altijd standaard om geheimhouding van de bronnen wordt gevraagd. Hij wees er in dat verband op dat de naam van de vertrouwenspersoon niet bekend mag worden, en dat ook niet bekend moet worden gemaakt waarom documenten niet authentiek worden geacht. Anderzijds deelde hij mee dat hij het geen probleem zou vinden indien bekend zou worden gemaakt op welke wijze in Nigeria informatie wordt verzameld (zie BEVINDINGEN, onder A.5b.5.).

De andere betrokken medewerker van deze ambassade merkte op dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken wellicht meer informatie zou kunnen verstrekken dan op dit moment gebeurt, en dat niet te krampachtig moet worden vastgehouden aan de vertrouwelijkheid van de informatie van de Post (zie BEVINDINGEN, onder A.5b.4.).

De Nigeriaanse vertrouwenspersoon deelde in dit verband mee dat zijn naam niet bekend mag worden gemaakt. Voor wat betreft zijn werkwijze ging hij ervan uit dat die niet geheim was (zie BEVINDINGEN, onder A.5b.6.).

4.8.5. De betrokken medewerker van de ambassade te Teheran benadrukte dat hij het ongewenst zou vinden wanneer de redenen waarom onderzochte documenten niet authentiek worden geacht, openbaar zouden worden. Volgens hem zou dat soort informatie ertoe kunnen leiden dat de kwaliteit van vervalsingen wordt verbeterd (zie BEVINDINGEN, onder A.5b.7.).

4.8.6. De vuistregels die tot mei 1997 golden, bevatten op dit punt slechts summiere aanwijzingen. Naast de hiervoor al aangehaalde aanwijzing dat slechts die informatie in een ambtsbericht mocht worden opgenomen die onomstotelijk vaststond, hielden de aanwijzingen op dit punt in dat in de regel gebruik moest worden gemaakt van standaardzinnen, dat bij de formulering van een ambtsbericht moest worden bedacht dat dit ambtsbericht in een procedure werd gebruikt en dat het door derden zonder nadere toelichting gelezen moest kunnen worden, en dat het ambtsbericht altijd gebaseerd moest zijn op de achterliggende rapportage van de Post.

4.8.7. Met betrekking tot het verstrekken van informatie over een individueel ambtsbericht heeft de Nationale ombudsman in rapport 97/95 van 12 maart 1997 (zie ACHTERGROND, onder 8.) overwogen dat de door de Minister van Buitenlandse Zaken genoemde argumenten die er tegen pleiten om een asielzoeker, volgens vaste praktijk, inzage te geven in de stukken die ten grondslag liggen aan het desbetreffende ambtsbericht, moeten prevaleren boven de door de betrokken verzoeker aangevoerde argumenten om inzage te krijgen in alle achterliggende stukken. De Nationale ombudsman wees er daarbij op dat in dat verband van belang is dat de Minister van Buitenlandse Zaken er niet zonder meer van afziet om informatie aan de betrokken asielzoeker prijs te geven, maar dat hij het antwoord op de vraag welke informatie in een concreet geval kan worden verstrekt, laat afhangen van de belangen die zich eventueel tegen dergelijke informatieverstrekking verzetten.

4.8.8. In rapport 97/95 heeft de Nationale ombudsman echter tegelijkertijd uitdrukkelijk overwogen dat erkend moet worden dat de betrokken asielzoeker en zijn rechtshulpverlener(s) duidelijk kunnen worden bemoeilijkt in hun mogelijkheden om eventuele onjuistheden in een ambtsbericht aan de kaak te stellen wanneer zij niet in de gelegenheid worden gesteld om ook kennis te nemen van de achterliggende stukken en om, langs die weg, inzicht te krijgen in de wijze waarop het betreffende ambtsbericht tot stand is gekomen.

Dit betekent dat de selectie van de beschikbare informatie met het oog op het uit te brengen ambtsbericht nauw luistert. Daarom zal hierna nader op deze selectie worden ingegaan. Het gaat daarbij uitsluitend om het belang van de betrokken asielzoeker. Immers, zoals al opgemerkt, zal in paragraaf 4.9. worden aangegeven dat hoe dan ook de Staatssecretaris van Justitie te allen tijde ook in kennis moet worden gesteld van de achterliggende stukken.

4.8.9. Bij het opstellen van een individueel ambtsbericht behoort als uitgangspunt te gelden dat daarin alle informatie wordt opgenomen die van direct belang is voor het te nemen besluit, en voor het verkrijgen van een goed inzicht in de gronden van dat besluit door de belanghebbende asielzoeker. Immers, alleen dan krijgt de betrokken asielzoeker zo goed mogelijk de gelegenheid om in het kader van de asielprocedure te reageren op de resultaten van het onderzoek zoals dat onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft plaatsgevonden.

Bedoeld uitgangspunt mag alleen uitzondering lijden wanneer en voor zover sprake is van zwaarwegende belangen die zich verzetten tegen openbaarmaking van bepaalde informatie. Artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht biedt voor die situatie een grondslag voor geheimhouding van gegevens. De geheimhoudingsverplichting ex artikel 2:5 wordt overigens begrensd door de Wet openbaarheid van bestuur. Steeds zal per geval zorgvuldig moeten worden beoordeeld of er een toereikende reden is om bepaalde informatie die wel beschikbaar is, en die van belang is voor het te nemen besluit, niet in het ambtsbericht op te nemen, en aldus aan de asielzoeker te onthouden.

4.8.10. Op grond van het voorgaande mag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken worden verwacht dat het in individuele ambtsberichten alleen dan er toe besluit om verkregen informatie aan de betrokken asielzoeker te onthouden wanneer dit met het oog op het belang van de bescherming van bronnen of van bepaalde methoden en technieken van onderzoek in redelijkheid noodzakelijk is te achten, of wanneer de buitenlandse betrekkingen dit vereisen.

4.8.11. Gelet op de door de Minister genoemde belangen die zich kunnen verzetten tegen bekendmaking van bepaalde informatie acht de Nationale ombudsman het begrijpelijk en ook ten volle aanvaardbaar dat de naam van de vertrouwenspersoon geheim wordt gehouden. Voor die geheimhouding kan in bepaalde gevallen ook een goede reden zijn in het geval van informanten.

Het is eveneens aanvaardbaar dat niet, althans niet in detail, wordt

onthuld op grond van welke kenmerken wordt geoordeeld dat een overgelegd document niet overeenstemt met een authentiek document. Echter, ten aanzien van bijvoorbeeld de wijze waarop bepaalde informatie is verzameld, kan in het algemeen niet worden gezegd dat er een overtuigende reden is waarom de betrokken asielzoeker daarover geen informatie kan krijgen.

4.8.12. Uit het dossieronderzoek van de Nationale ombudsman zijn verschillende zaken naar voren gekomen waarin over de bronnen, de onderzoeksmethoden, of de redenen van niet-authenticiteit minder informatie in het ambtsbericht is opgenomen dan redelijkerwijs mogelijk was geweest.

Zo is in de zaken D7 en D9 (beide in de BEVINDINGEN weergegeven onder het antwoord van de Minister van Buitenlandse Zaken op vraag A.4.4.) niet aangegeven dat de betrokken asielzoekers documenten hadden overgelegd waarin - volgens de informatie vanuit de Post te Belgrado - een niet-bestaand wetsartikel (artikel 95 van de Woningwet) respectievelijk een niet-bestaand artikellid (lid 10 van het Servische Wetboek van Strafrecht) werden genoemd. Niet valt in te zien waarom deze informatie niet aan betrokkenen bekend mocht worden. Overigens blijkt uit de voorbeelden die in de aangepaste vuistregels zijn opgenomen dat inmiddels als richtlijn geldt dat van dergelijke informatie wél gewag moet worden gemaakt.

In onder meer de zaak E5 (zie eveneens in de BEVINDINGEN onder het antwoord van de Minister op vraag A.4.4.) is in het ambtsbericht zonder meer gesteld dat bepaalde scholen en een bepaalde straat niet bestaan. Niet valt in te zien waarom niet is aangegeven op welke wijze deze informatie is verzameld. Blijkens de voorbeelden in de aangepaste vuistregels is inmiddels voorgeschreven dat in dit soort gevallen in het ambtsbericht moet worden aangegeven op welke wijze (onderzoek ter plaatse, persoonlijke waarneming) deze informatie is verzameld.

4.8.13. Uit deze voorbeelden blijkt dat in een aantal gevallen de betrokken asielzoeker danwel zijn gemachtigde niet alle informatie die hij redelijkerwijs had kunnen krijgen, ook daadwerkelijk heeft gekregen. In de gevallen waarin dit niet is gebeurd, zijn de betrokkenen onnodig bemoeilijkt in hun mogelijkheid om adequaat te reageren op de inhoud van het desbetreffende ambtsbericht.

In dit verband moet worden opgemerkt dat de tot mei 1997 geldende vuistregels (zie ACHTERGROND, onder 7.) ook op dit punt te summier waren. Daarin werd immers op dit punt niet meer gezegd dan dat in de regel gebruik moest worden gemaakt van standaardzinnen.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

4.8.14. Ten aanzien van het opstellen van individuele ambtsberichten is in de hiervoor genoemde aangepaste vuistregels van mei 1997 bepaald dat hetgeen in de rapportage van de Posten is vermeld, zoveel mogelijk ook in het individuele ambtsbericht moet worden opgenomen, voor zover althans redenen van bronbescherming, van bescherming van onderzoeksmethoden en -technieken of van diplomatieke betrekkingen zich daar niet

tegen verzetten. Onder de kopjes "bronbescherming" en "bescherming van methoden en technieken van onderzoek" is in deze vuistregels aangegeven dat altijd kritisch moet worden bezien of het inderdaad beter is om géén bron te vermelden. Verder moet bij authenticiteitonderzoeken altijd worden nagegaan of de redenen van niet-authenticiteit van dien aard zijn dat de geheimhouding daarvan gerechtvaardigd is. Daarbij zijn verschillende voorbeelden gegeven van situaties waarin in het individuele ambtsbericht wel een bron, een onderzoeksmethode, of een reden van niet-authenticiteit kan worden vermeld.

4.8.15. De Nationale ombudsman onderschrijft de aangepaste richtlijnen op dit punt. Uitgangspunt behoort immers te zijn dat in een procedure beide partijen gelijkelijk kunnen beschikken over alle relevante informatie. Voor het geheimhouden van bepaalde informatie voor de betrokken asielzoeker dienen dan ook dringende en toereikende redenen te bestaan.

Het is aan de Minister van Buitenlandse Zaken om ervoor te zorgen dat ook op dit punt de aanwijzingen consequent worden nageleefd en dat in de desbetreffende zaken de juiste afwegingen worden gemaakt. Juist ook omdat de situatie per land kan verschillen, ligt het voor de hand dat de Afdeling Asiel- en Migratiezaken ten behoeve van de beoordeling op dit punt overleg voert met de medewerkers van de betrokken Post. In dat verband kan worden verwezen naar hetgeen de betrokken ambassademedewerkers te Lagos en de Nigeriaanse vertrouwenspersoon ter zake hebben opgemerkt.

4.8.16. Eén van de rechtshulpverleners met wie in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman is gesproken, heeft verklaard dat binnen de rechtshulpverlening veel ongenoegen bestaat over de praktijk rond de individuele ambtsberichten, en dat dit ongenoegen voortkomt uit het feit dat de ambtsberichten oncontroleerbaar en daarmee in feite onaanvechtbaar zijn (zie BEVINDINGEN, onder V.2.).

4.8.17. Drie van de vier IND-ambtenaren met wie in het kader van dit onderzoek werd gesproken, hebben laten weten dat zij individuele ambtsberichten vaak te summier vinden (zie BEVINDINGEN, onder A.5b.9. tot en met A.5b.11.). Dit wijst erop dat ook van de zijde van de IND belang wordt gehecht aan ambtsberichten die voldoende informatie bevatten.

4.8.18. Gelet op het voorgaande behoort, binnen de hiervoor, onder 4.8.10., genoemde grenzen, alle informatie in een ambtsbericht te worden opgenomen die van belang is te achten voor de controle op de inhoud van dit ambtsbericht en op het (mede) op basis van dit ambtsbericht te nemen besluit.

De desbetreffende openheid is essentieel voor het vertrouwen dat de asielzoeker - en zij die hem bijstaan - als hij kennis neemt van het ambtsbericht in zijn zaak moet kunnen stellen in de zorgvuldigheid van de asielprocedure. Daarmee is zij ook van direct belang voor de bereidheid om de uitkomst van die procedure te aanvaarden.

Een en ander geeft aanleiding om ook voor dit onderdeel van de procedure een aanbeveling te doen aan de Minister van Buitenlandse Zaken (zie AANBEVELING A8).

4.9. Het verstrekken door het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de achterliggende stukken aan de IND

4.9.1. In de periode waarop het onderzoek van de Nationale ombudsman betrekking heeft, bestond niet de vaste praktijk om de stukken op basis waarvan het individuele ambtsbericht werd opgesteld - de zogenoemde achterliggende stukken - beschikbaar te stellen aan de IND. Deze stukken, zoals de rapportage van de vertrouwenspersoon of van de Post, werden niet met het ambtsbericht meegestuurd of anderszins ter kennis gebracht van de IND.

4.9.2. Het plaatsvervangend hoofd van de Afdeling Asiel- en Migratiezaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken verklaarde in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman dat hij van mening is dat de achterliggende stukken niet aan de IND bekend behoeven te worden gemaakt, en dat de IND in het algemeen zal moeten aanvaarden dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn werk goed heeft gedaan (zie BEVINDINGEN, onder A.5b.1.).

De betrokken beleidsmedewerker van deze afdeling liet weten deze mening te delen. Zij wees er daarbij nog op dat zij het, vanuit een oogpunt van gelijke behandeling, niet zuiver zou vinden wanneer de IND wel kennis zou kunnen nemen van de achterliggende stukken, maar de betrokken asielzoeker niet. Daarnaast merkte zij op dat indien het Ministerie de achterliggende stukken zou meesturen naar de IND, deze stukken volgens haar binnen de kortste keren "op straat" zouden liggen (zie BEVINDINGEN, onder A.5b.2.).

4.9.3. De vier ambtenaren van de IND met wie in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman is gesproken, verklaarden allen dat zij op voorhand uitgaan van de juistheid van de inhoud van de individuele ambtsberichten. Twee van hen deelden mee dat zij er geen behoefte aan hebben om de achterliggende stukken in te zien. Een derde stelde zich op het standpunt dat de IND de keuze zou moeten hebben om de achterliggende stukken in te zien. De vierde IND-medewerker merkte op dat hij de achterliggende stukken wel graag zou zien, maar dat dit praktisch gezien niet mogelijk is. In dat verband wees ook hij erop dat wanneer de IND de bedoelde stukken zou mogen inzien, hetzelfde zou moeten gelden voor de betrokken asielzoeker (zie BEVINDINGEN, onder A.5b.9. tot en met A.5b.12.).

4.9.4. Met erkenning van het principiële belang van gelijkheid tussen procespartijen, moet worden opgemerkt dat het te ver zou voeren wanneer dit uitgangspunt ertoe zou leiden dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken de Staatssecretaris van Justitie informatie onthoudt die voor een zorgvuldige voorbereiding van het besluit op een asielaanvraag van evident belang is te achten. Immers, de Staatssecretaris is in dezen ten volle verantwoordelijk, en dient in dat verband bij de voorbereiding van het besluit op een asielaanvraag de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen (artikel 3:2 van de Awb).

De Minister van Buitenlandse Zaken is in dat verband een bestuursorgaan dat ten dienste van de Staatssecretaris informatie verzamelt. Verwacht mag daarom worden dat deze informatie, voor zover die wordt verzameld ten behoeve van de beslissing op het asielverzoek, ook ten volle beschikbaar komt in de verdere procedure van besluitvorming. Vanuit een oogpunt van een behoorlijke procesorde zal de betrokken asielzoeker overigens zoveel als mogelijk in kennis moeten worden gesteld van dezelfde informatie, een en ander binnen de hiervoor, in paragraaf 4.8.10. genoemde, grenzen.

4.9.5. In dit verband is ook artikel 3:9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van betekenis. In dit artikel is bepaald dat indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, het betrokken bestuursorgaan zich ervan behoort te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Dit betekent dat het betrokken bestuursorgaan in een dergelijk geval inzicht behoort te hebben in de onderzoeksmethoden, kennis behoort te hebben van de geraadpleegde bronnen en van de achtergronden van deze bronnen, en de beschikking behoort te hebben over de achterliggende stukken.

4.9.6. Blijkens artikel 3:5 van de Awb heeft de hiervoor aangehaalde bepaling van artikel 3:9 betrekking op situaties waarin sprake is van een adviseur die bij of krachtens wettelijk voorschrift is belast met het adviseren inzake door een bestuursorgaan te nemen besluiten.

4.9.7. In zijn antwoord op vraag C.1. - met welk antwoord de Staatssecretaris van Justitie uitdrukkelijk heeft ingestemd - heeft de Minister van Buitenlandse Zaken aangegeven dat hij zich in zaken waarin door hem een individueel ambtsbericht wordt uitgebracht, wel beschouwt als een adviseur, maar niet als een adviseur in de zin van de Awb. Volgens de Minister is het individuele ambtsbericht aan te merken als een advies aan de Staatssecretaris van Justitie. In dat verband stelde hij dat zijn Ministerie, met zijn netwerk van Posten in de meeste landen van herkomst van asielzoekers, de meest aangewezen instantie is om ter plaatse relevante feiten te onderzoeken en op grond van dat onderzoek elementen aan te dragen ter beoordeling van de geloofwaardigheid van de beweringen van de betrokken asielzoeker. De Minister voegde daar aan toe dat voor het uitbrengen van dit soort adviezen in asielzaken geen wettelijke grondslag bestaat, en dat in verband daarmee de bepaling van artikel 3:5 van de Awb niet van toepassing is. Overigens merkte de Minister nog op dat de Awb volgens hem volledig is toegespitst op de Nederlandse situatie, en dat deze wet op geen enkele wijze rekening houdt met afwijkende buitenlandse omstandigheden, waaronder het onderzoek in landen van herkomst van asielzoekers moet plaatsvinden.

4.9.8. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft terecht opgemerkt dat zijn "adviseurschap" in individuele asielzaken niet berust op een wettelijk voorschrift. Naar de letter van artikel 3:9 van de Awb geldt daarmee deze bepaling voor dit soort situaties inderdaad niet. Dit

neemt niet weg dat er voldoende reden is om artikel 3:9 van de Awb van overeenkomstige toepassing te achten op de adviesrelatie tussen de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie. In dit verband is van belang dat de Staatssecretaris van Justitie, in de zaken waarin wordt gevraagd om een individueel ambtsbericht, zich kennelijk niet in staat acht om zonder onderzoek in het land van herkomst een verantwoord besluit te nemen. Verder is van belang dat het Ministerie van Justitie/de IND, anders dan het Ministerie van Buitenlandse Zaken met zijn Posten, niet (goed) is toegerust voor een dergelijk onderzoek. Medewerking door het Ministerie van Buitenlandse Zaken en zijn Posten ligt daarom alleszins voor de hand, en is in het algemeen belang.

4.9.9. Het voorgaande betekent dat de IND met het oog op een zorgvuldige beoordeling van de berichtgeving vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken ook dient te kunnen beschikken over de achterliggende stukken. Juist omdat - om reden van bescherming van bronnen, van onderzoeksmethoden en van onderzoekstechnieken - in het algemeen slechts een deel van de informatie die in het buitenland is verzameld, wordt weergegeven in het desbetreffende ambtsbericht, valt niet in te zien op welke wijze de IND deze beoordeling adequaat kan uitvoeren zonder ook kennis te nemen van de achterliggende stukken. In dit verband moet ervan worden uitgegaan dat de IND in alle gevallen een goede reden heeft gehad om het Ministerie van Buitenlandse Zaken te vragen om een individueel ambtsbericht.

4.9.10. Zoals al opgemerkt, stelde het Ministerie van Buitenlandse Zaken in de periode waarop het onderzoek van de Nationale ombudsman betrekking had in zaken waarin een ambtsbericht werd uitgebracht niet ook de achterliggende stukken ter beschikking aan de IND. Gelet op het voorgaande is dit niet juist. In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

4.9.11. De Rechtseenheidskamer Vreemdelingenzaken heeft in haar uitspraak van 16 april 1998 (zie ACHTERGROND, onder 9.4.) inmiddels bepaald dat de Staatssecretaris van Justitie in zaken waarin een individueel ambtsbericht is uitgebracht zich, in het kader van de voorbereiding van een besluit, door middel van kennisneming van de achterliggende stukken ervan dient te vergewissen dat de in het ambtsbericht opgenomen conclusies kunnen worden gedragen door het verrichte onderzoek.

Volgens het hoofd van de Afdeling Asiel- en Migratiezaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt inmiddels gevolg gegeven aan deze uitspraak van de Rechtseenheidskamer. Ambtenaren van de IND kunnen op het Ministerie van Buitenlandse Zaken inzage nemen in de achterliggende stukken (zie BEVINDINGEN, onder A.5b.13.). Deze ontwikkeling is een belangrijke verbetering van de procedure. In het vertrouwen dat deze nieuwe praktijk zal worden bestendigd, ziet de Nationale ombudsman geen aanleiding om op dit punt een aanbeveling te doen.

4.10. Het gebruik van het individuele ambtsbericht door de
Staatssecretaris van Justitie/de IND

Beoordeling van de ontvangen informatie

4.10.1. Met het uitbrengen van het individuele ambtsbericht door de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Staatssecretaris van Justitie komt een eind aan de bemoeienis van het Ministerie van Buitenlandse Zaken met de desbetreffende zaak, en komt die zaak weer geheel in handen te liggen van de IND.

4.10.2. De Staatssecretaris van Justitie deelde, in haar antwoord op vraag A.5.2., mee dat "de rapportage" van het Ministerie van Buitenlandse Zaken "in beginsel" wordt beoordeeld op specificiteit, begrijpelijkheid, consistentie en actualiteit. Zij wees er in dat verband op dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor de IND een gezaghebbende bron van informatie is. Daarom gaat de IND er op voorhand van uit dat de door dat Ministerie gegeven informatie en de door dat Ministerie geraadpleegde bronnen en informanten betrouwbaar zijn. Voorts merkte de Staatssecretaris op dat doorgaans telefonisch om een toelichting op een ambtsbericht wordt gevraagd wanneer dat ambtsbericht bij de IND vragen oproept.

4.10.3. De Staatssecretaris van Justitie is als enige verantwoordelijk voor het besluit op de asielaanvraag, respectievelijk op een eventueel bezwaarschrift tegen de afwijzing van een asielverzoek. Daarom is een beoordeling door de IND van de informatie die is verkregen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken een cruciale stap in de gehele procedure.

De beoordeling door de IND van die informatie zal moeten zijn gericht op de door de Staatssecretaris genoemde aspecten van specificiteit, begrijpelijkheid, consistentie en actualiteit van die informatie. Voorts dient deze beoordeling zich te richten op de vraag hoe de informatie die van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is verkregen zich verhoudt tot de informatie die (met name) de betrokken asielzoeker heeft verstrekt. Ten slotte dient te worden bepaald welk gewicht aan de informatie van de kant van het Ministerie van Buitenlandse Zaken dient te worden toegekend met het oog op het te nemen besluit.

4.10.4. Zoals hiervoor, onder 4.9., is overwogen, is het van belang dat de Staatssecretaris van Justitie/de IND met het oog op een zorgvuldige weging van het eventuele commentaar van een asielzoeker op een in zijn zaak uitgebracht individueel ambtsbericht niet uitsluitend beschikt over het individuele ambtsbericht, maar ook kennis draagt van de stukken die ten grondslag hebben gelegen aan het desbetreffende ambtsbericht.

In verband daarmee is het onjuist dat de IND in de periode waarop dit onderzoek betrekking heeft in de desbetreffende asielzaken besluiten heeft genomen zonder te (kunnen) beschikken over de achterliggende stukken.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

4.10.5. Uit het dossieronderzoek van de Nationale ombudsman is naar voren gekomen dat in verschillende gevallen concrete onderzoeksvragen van de Staatssecretaris van Justitie aan de Minister van Buitenlandse Zaken in het ambtsbericht van de Minister aan de Staatssecretaris onbeantwoord zijn gebleven. In verschillende van deze zaken heeft de IND vervolgens zonder meer genoeg genomen met het uitgebrachte ambtsbericht.

Zo is in de zaak C9, zoals in de BEVINDINGEN weergegeven onder het antwoord van de Staatssecretaris op vraag A.5.2., door de Minister van Buitenlandse Zaken in zijn ambtsbericht van 18 maart 1997 niet ingegaan op de vraag van de Staatssecretaris naar de authenticiteit van een door de betrokken asielzoeker overgelegde lidmaatschapskaart van een politieke groepering in Iran, terwijl ook uit de dossiers die zijn ingezien op het Ministerie van Buitenlandse Zaken en bij de IND niet blijkt waarom deze vraag verder buiten beschouwing is gebleven. In de op dezelfde plaats in de BEVINDINGEN weergegeven zaak F10 verzocht de IND de Minister van Buitenlandse Zaken om nadere informatie nadat uit het ambtsbericht was gebleken dat verschillende concrete vragen die de IND op 21 juni 1996 aan de Minister had gesteld, in dat ambtsbericht niet waren beantwoord. Ook in het nieuwe ambtsbericht van de Minister, van 13 maart 1997, werd niet op deze vragen ingegaan. Dit nieuwe ambtsbericht gaf de IND echter geen aanleiding opnieuw contact op te nemen met het Ministerie van Buitenlandse Zaken, terwijl op geen enkele enige wijze uit het dossier bleek waarom nu wél genoeg werd genomen met de informatie van het Ministerie. Uit deze twee voorbeelden blijkt dat de IND de uitgebrachte individuele ambtsberichten niet in alle gevallen voldoende zorgvuldig heeft getoetst op volledigheid.

Ook in zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Het voorleggen van het ambtsbericht aan de betrokken asielzoeker

4.10.6. Met het oog op de mogelijkheid voor de asielzoeker om te reageren op de inhoud van een individueel ambtsbericht behoort de IND, op grond van artikel 4:7 van de Awb, dit ambtsbericht in de daarvoor in aanmerking komende gevallen tijdig, vóórdat de Staatssecretaris op de asielaanvraag beslist, aan de betrokken asielzoeker om commentaar voor te leggen.

4.10.7. De President van de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage, zittinghoudende te 's-Hertogenbosch, heeft in zijn uitspraak van 15 maart 1996 (zie ACHTERGROND, onder 9.1.) aangegeven dat naar zijn indruk door de Staatssecretaris van Justitie in asielzaken waarin een individueel ambtsbericht is uitgebracht artikel 4:7, eerste lid, van de Awb doorgaans niet of nauwelijks wordt toegepast.

4.10.8. Een van de ambtenaren van de IND met wie in het kader van het onderzoek werd gesproken, gaf aan dat de betrokken vreemdeling vroeger niet altijd de gelegenheid kreeg om te reageren op een individueel

ambtsbericht, maar dat daar tegenwoordig beter op wordt gelet (zie BEVINDINGEN, onder A.6b.4.).

4.10.9. Uit het dossieronderzoek van de Nationale ombudsman zijn eveneens verschillende zaken naar voren gekomen waarin niet overeenkomstig artikel 4:7 van de Awb is gehandeld, of waarin niet is gebleken dat overeenkomstig dat artikel is gehandeld.

Zo is in de zaak A3, die in de BEVINDINGEN is opgenomen onder het antwoord van de Staatssecretaris op de vragen A.6.1. en A.6.2., op 7 mei 1996 een individueel ambtsbericht uitgebracht waarin was gesteld dat, in tegenstelling tot hetgeen de betrokkene had verklaard, het Nederlandse Consulaat-Generaal te Istanbul geen visum aan hem had verstrekt. De Staatssecretaris wees de asielaanvraag bij beschikking van 10 juni 1996 af. In de motivering van haar beschikking verwees zij uitdrukkelijk naar de desbetreffende stelling in het ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken. Pas in de fase van bezwaar kreeg de betrokken asielzoeker de gelegenheid om te reageren op de inhoud van het ambtsbericht. Daarmee is in die zaak niet voldaan aan de bepaling van artikel 4:7 van de Awb.

Ook in de zaak C8 (die op dezelfde plaats als de hiervoor genoemde zaak is weergegeven in de BEVINDINGEN) is de betrokkene pas na de afwijzing van zijn asielaanvraag in de gelegenheid gesteld om op de inhoud van het individuele ambtsbericht te reageren. Net als in deze zaak volgde eerst een (afwijzend) besluit van de Staatssecretaris op de asielaanvraag voordat de betrokkene, in bezwaar, de gelegenheid kreeg om te reageren op de inhoud van het ambtsbericht. Aangezien de inhoud van het ambtsbericht in belangrijke mate had meegewogen bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas van betrokkene, had ook in deze zaak het ambtsbericht aan hem moeten worden voorgelegd voordat op de aanvraag werd beslist.

4.10.10. Uit deze voorbeelden blijkt dat de IND in de periode waarop het onderzoek van de Nationale ombudsman betrekking heeft in asielzaken in eerste aanleg individuele ambtsberichten van de Minister van Buitenlandse Zaken niet volgens vaste praktijk in de daarvoor in aanmerking komende gevallen om commentaar heeft voorgelegd aan de betrokken asielzoeker, vóórdat op de aanvraag werd beslist.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

4.10.11. In haar antwoord op de vragen A.6.1. en A.6.2. heeft de Staatssecretaris van Justitie aangegeven dat ook indien in de bezwaarfase een individueel ambtsbericht wordt uitgebracht, de betrokken asielzoeker of zijn gemachtigde de gelegenheid krijgt om daarop te reageren.

4.10.12. Uit dossieronderzoek van de Nationale ombudsman is echter niet zonder meer gebleken dat in de desbetreffende zaken de betrokken asielzoeker steeds tijdig, dat wil zeggen voordat op het bezwaarschrift werd beslist, in de gelegenheid is gesteld om te reageren op een uitgebracht individueel ambtsbericht.

Zo is in de zaak D10 (opgenomen in de BEVINDINGEN onder het antwoord van de Staatssecretaris op de vragen A.6.1. en A.6.2.) in de afwijzende beschikking op het bezwaarschrift door de Staatssecretaris aangegeven dat de raadvrouw van de betrokken asielzoeker geen aanleiding heeft gezien om te reageren op de inhoud van het haar toegezonden afschrift van het individuele ambtsbericht. In het IND-dossier bevindt zich echter geen kopie van de brief waarmee bedoeld ambtsbericht is toegestuurd aan de raadvrouw van betrokkene. Voor zover dit ambtsbericht wel aan haar is voorgelegd, is in ieder geval sprake van een onvolledig dossier. Overigens is in deze zaak de vreemdeling op grond van het bepaalde in artikel 32, tweede lid van de Vreemdelingenwet niet op zijn bezwaar gehoord.

Ook in zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Het moment waarop het ambtsbericht aan betrokkene wordt voorgelegd

4.10.13. Met het oog op de voortgang van de procedure verdient het de voorkeur dat een individueel ambtsbericht direct na het uitbrengen daarvan om commentaar aan de betrokken asielzoeker wordt voorgelegd. Juist waar het voor de betrokken asielzoeker vaak niet eenvoudig zal zijn om snel met een inhoudelijke reactie te komen, mag worden verwacht dat de IND betrokkene zo spoedig mogelijk in de gelegenheid stelt om kennis te nemen van de inhoud van een ambtsbericht.

4.10.14. Met betrekking tot het tijdstip waarop een individueel ambtsbericht om commentaar aan de betrokken asielzoeker wordt gezonden, heeft een van de betrokken IND-ambtenaren verklaard dat dit in de bezwaarfase meestal niet direct gebeurt. In die zaken, waarin de betrokkene volgens hem bijna altijd wordt gehoord, wordt het ambtsbericht meegestuurd met de stukken voor de zitting van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken danwel van de ambtelijke commissie (zie BEVINDINGEN, onder A.6b.4.).

4.10.15. Op deze wijze wordt de betrokkene echter gedurende enige tijd - onnodig - de mogelijkheid onthouden om een reactie voor te bereiden op het in zijn geval uitgebrachte ambtsbericht. Dit is niet juist.

In zoverre is de onderzochte gedraging eveneens niet behoorlijk.

Het vorenstaande geeft aanleiding tot een aanbeveling aan de Staatssecretaris van Justitie (zie AANBEVELING B2).

Ten slotte

4.10.16. In haar antwoord op vraag A.5.2. heeft de Staatssecretaris van Justitie aangegeven dat de IND er op voorhand van uitgaat dat door de Minister van Buitenlandse Zaken gegeven informatie betrouwbaar is. Zoals hiervoor in overweging 4.9.3. is aangegeven, hebben de vier medewerkers van de IND met wie werd gesproken zich allen in dezelfde zin uitgelaten. Dit uitgangspunt is ook duidelijk naar voren gekomen

uit het dossieronderzoek van de Nationale ombudsman. Een aantal voorbeelden van de resultaten van de besluitvorming, in de verschillende stadia van de procedure, is weergegeven in de BEVINDINGEN, onder het antwoord van de Staatssecretaris op vraag A.6.3.

4.10.17. Uit deze voorbeelden blijkt dat de Staatssecretaris van Justitie bij de beoordeling van asielaanvragen en bij de beoordeling van bezwaarschriften tegen de afwijzing van een asielaanvraag veel gewicht toekent aan de inhoud van de individuele ambtsberichten van de Minister van Buitenlandse Zaken.

In de eerste plaats leidt een ambtsbericht waarin de Minister heeft aangegeven dat een door de betrokken asielzoeker overgelegd document niet authentiek is of een door hem gesteld feit niet juist is, doorgaans tot een dienovereenkomstige opvatting van de IND over dat document respectievelijk over dat feit. Bovendien kan een dergelijk ambtsbericht duidelijk negatief uitpakken voor de beoordeling van de aannemelijkheid als zodanig van het asielrelaas van de betrokken asielzoeker. Zo trekt de IND soms naar aanleiding van de - op de inhoud van een individueel ambtsbericht gebaseerde - conclusie dat een bepaald feit niet klopt of een bepaald document niet authentiek is, de geloofwaardigheid van het gehele asielrelaas in twijfel. Dit is tijdens het dossieronderzoek onder meer naar voren gekomen bij de zaken E4, F4 en D7. Op deze wijze kunnen de onderzoekresultaten van de Minister van Buitenlandse Zaken over enkele feiten of documenten een groot effect hebben op de besluitvorming op de asielaanvraag, en daarmee op de toekomst van de betrokken asielzoeker.

4.10.18. De opgenomen voorbeelden laten zien hoe individuele ambtsberichten en de reacties daarop van de zijde van de betrokken asielzoekers een rol spelen in de besluitvorming van de Staatssecretaris van Justitie. Het gaat hier slechts om zaken die ter illustratie zijn opgenomen. Zoals in paragraaf 1.2. van de **Inleiding** van deze BEOORDELING is aangegeven, kan de Nationale ombudsman zich immers niet uitlaten over de juistheid van besluiten op asielverzoeken, of op bezwaarschriften tegen de afwijzing van dergelijke verzoeken. Uiteindelijk is immers de bestuursrechter bevoegd daarover een uitspraak te doen.

Bedoelde voorbeelden onderstrepen het belang dat moet worden gehecht aan een, in alle fasen, zorgvuldige procedure van totstandkoming en gebruik van individuele ambtsberichten in asielzaken.

5. Het belang van terugkoppeling

5.1. De ambtenaren (en de vertrouwenspersonen) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en van de IND die in de verschillende stadia zijn betrokken bij de totstandkoming respectievelijk het gebruik van individuele ambtsberichten, vormen ieder een schakel in het totale proces van de behandeling van asielaanvragen. In de praktijk worden de werkzaamheden die in een bepaalde fase zijn verricht onderwerp van controle en beoordeling door degene die in de volgende fase van dit proces aan de beurt is.

Zo wordt de vraagstelling zoals de IND die heeft opgesteld, vervolgens bekeken door de ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, wordt de rapportage van de vertrouwenspersoon beoordeeld door de medewerkers op de desbetreffende Post, wordt de rapportage van de Post gecontroleerd door de ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en wordt het ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken beoordeeld door de IND.

Aan het eind van deze keten is het, eventueel, de bestuursrechter die een oordeel geeft over de juistheid van het besluit van de Staatssecretaris. Eventuele kritiek van de rechter kan onder meer betrekking hebben op een in de desbetreffende zaak uitgebracht individueel ambtsbericht.

Naast de hiervoor genoemde actoren is het uiteraard de betrokken asielzoeker die commentaar kan leveren op een hem toegestuurd individueel ambtsbericht. Dat kan gebeuren voordat het besluit wordt genomen met het oog waarop dat ambtsbericht is gevraagd, of eventueel in zijn reactie op dat besluit, in bezwaar of beroep.

5.2. In verband met het leereffect dat daarvan kan uitgaan, is het van belang dat (de resultaten van) de hiervoor bedoelde beoordelingen bekend worden bij degene op wiens werk zij betrekking hebben. Aldus kan een ieder die een rol vervult in het proces van de behandeling van asielzaken nagaan of zijn aandeel in dit proces voldoet aan hetgeen daarvan wordt verwacht door actoren in een andere/volgende fase van de procedure. Indien daartoe aanleiding bestaat, kan hij vervolgens zijn manier van werken aanpassen aan verkregen commentaar. Een zorgvuldige terugkoppeling op de desbetreffende actoren van eventueel commentaar op hun werkzaamheden zoals die in een eerdere fase zijn verricht, kan een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van dat soort werkzaamheden in toekomstige gevallen.

5.3. In paragraaf 4.3. is in algemene zin al aangegeven dat over de uiteindelijke vraagstelling in de praktijk niet altijd voldoende overleg plaatsvindt tussen de medewerkers van de IND en van de betrokken afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Een voorbeeld daarvan is de ook al in paragraaf 4.10.5. genoemde zaak C9, waarin de Staatssecretaris van Justitie had gevraagd om een onderzoek naar de authenticiteit van een lidmaatschapskaart van een bepaalde politieke groepering in Iran. In zijn reactie op het verslag van bevindingen merkte de Minister van Buitenlandse Zaken op dat jarenlange ervaring binnen zijn Ministerie had geleerd dat buiten Iran afgegeven lidmaatschapskaarten niet in Iran kunnen worden onderzocht.

Om die reden had de betrokken afdeling van zijn Ministerie dan ook er van afgezien de volledige vraagstelling van de Staatssecretaris over te nemen en was de bedoelde vraag niet aan de Post voorgelegd. Het feit dat het onmogelijk is om dergelijk onderzoek in Iran te verrichten, was kennelijk bij de IND onvoldoende bekend.

Dit voorbeeld is een aanwijzing dat de communicatie tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de IND op het punt van onderzoeksmogelijkheden in de landen van herkomst voor verbetering vatbaar is. Goede communicatie op dit punt kan ook voorkomen dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken reden ziet om af te wijken van de vraagstelling van de IND.

5.4. Voor wat betreft de latere fasen in het proces wees de Minister van Buitenlandse Zaken er in zijn antwoord op vraag A.7. op dat de IND in die gevallen waarin de asielzoeker of diens advocaat op grond van wezenlijke argumenten de juistheid van de inhoud van een individueel ambtsbericht bestrijdt, zijn Ministerie daarvan op de hoogte stelt. Indien de rechter kritiek uit op een individueel ambtsbericht wordt dit, aldus de Minister, veelal, maar niet altijd, door middel van toezending van de desbetreffende uitspraak aan zijn Ministerie bekend gemaakt. De Posten worden, blijkens het antwoord van de Minister op vraag A.7.2., in het algemeen echter alleen geïnformeerd over kritiek van de zijde van een asielzoeker op een individueel ambtsbericht in die gevallen waarin nader onderzoek wordt gevraagd. Hetzelfde geldt volgens de Minister voor uitspraken van de rechter. Hij wees er daarbij op dat hij het van belang acht dat ook de Posten zien hoe wordt omgegaan met ambtsberichten die zijn gebaseerd op een rapportage van hun kant, maar hij noemde het ondoenlijk om de Posten op de hoogte te stellen van alle kritische noten.

5.5. In de Consulaire voorschriften is onder punt AM.F.2.1. aangegeven dat het in de praktijk niet mogelijk is om de Posten consequent over de uiteindelijke uitslag van asielprocedures in te lichten, ook niet in die gevallen waarin door de Post een onderzoek ter plaatse is ingesteld (zie ACHTERGROND, onder 5.).

5.6. Het plaatsvervangend hoofd van de Afdeling Asiel- en Migratiezaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken verklaarde dat er geen terugkoppeling plaatsvindt van de IND naar zijn Ministerie over het gebruik van ambtsberichten in de asielprocedure. Hij merkte daarbij op dat het voor de motivatie van zijn medewerkers nuttig zou zijn om te zien wat de gevolgen zijn van hun werkzaamheden (zie BEVINDINGEN, onder A.7b1.). De beleidsmedewerker van deze afdeling met wie in het kader van het onderzoek werd gesproken, verklaarde dat zij en haar collega's meestal niet zien wat de IND met de door hen opgestelde ambtsberichten doet. Zij wees er voorts op dat zij wel dergelijke "feedback" krijgen via rechterlijke uitspraken waarin kritiek wordt gegeven op ambtsberichten (zie BEVINDINGEN, onder A.7b.2.).

5.7. Zowel de Chef de Poste te Lagos als de twee betrokken medewerkers van deze Post lieten weten geen zicht te hebben op hetgeen er verder met de rapportage vanuit hun Post gebeurt. De Chef de Poste stelde met

zoveel woorden dat hij te weinig "feedback" krijgt (zie BEVINDINGEN, onder A.3b.5., A.7.b.3. en A.7b.4.).

5.8. Uit de verklaringen van de vier ambtenaren van de IND met wie in het kader van het onderzoek werd gesproken, blijkt dat zij allen van mening zijn dat de terugkoppeling van uitspraken van de rechter in beroepszaken te wensen overlaat. Een van hen wees er in dit verband op dat een andere afdeling van de IND, namelijk de unit procesvertegenwoordiging, de beroepszaken doet (zie BEVINDINGEN, onder A.7b.5. tot en met A.7b.8.).

5.9. Op grond van het voorgaande moet worden geoordeeld dat voor verschillende fasen van de asielprocedure terugkoppeling ontbreekt dan wel te wensen overlaat. Zowel met het oog op de verbetering van de kwaliteit van de werkzaamheden, als met het oog op de motivatie van de betrokken medewerkers, verdient verbetering van deze terugkoppeling de bijzondere aandacht zowel van het Ministerie van Buitenlandse Zaken als van het Ministerie van Justitie.

Dit geeft aanleiding om ook op dit punt een aanbeveling te doen, aan beide betrokken bestuursorganen (zie AANBEVELING A9 en B3).

6. Afsluitende opmerkingen

6.1. De afgelopen jaren is er vanuit de samenleving veel kritiek geuit op de totstandkoming en op het gebruik van individuele ambtsberichten in asielzaken. Ook de rechtshulpverleners met wie in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman gesprekken zijn gevoerd, hadden bepaald veel commentaar op de bestaande praktijk op dit punt. Eén van hen verklaarde nog nooit goede ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken te hebben gezien. Een ander benadrukte dat de individuele ambtsberichten voor rechtshulpverleners oncontroleerbaar en daarmee in feite onaanvechtbaar zijn.

6.2. Door dit onderzoek uit eigen beweging heeft de Nationale ombudsman willen bijdragen aan het inzicht in de praktijk rond de totstandkoming en het gebruik van individuele ambtsberichten. Het onderzoek was er met name op gericht om na te gaan waar zich in deze praktijk knelpunten voordoen. Dit is gebeurd vanuit de opvatting dat de procedure van totstandkoming en gebruik van individuele ambtsberichten zodanig zal moeten zijn dat de kwaliteit van deze berichten zo goed mogelijk gewaarborgd is. Daartoe is bij het begin van het onderzoek een aantal dimensies van kwaliteit geformuleerd (zie onder ONDERZOEK). Zoals uit de voorgaande paragrafen van de BEOORDELING blijkt, ziet de Nationale ombudsman op een aantal punten van de procedure van totstandkoming en gebruik van individuele ambtsberichten redenen voor kritiek. Deze punten worden hierna, onder CONCLUSIE, nogmaals weergegeven.

6.3. Een belangrijke reden voor kritiek is gelegen in een tekort aan transparantie in het proces dat leidt tot een individueel ambtsbericht. De Nationale ombudsman acht het van belang dat de betrokken asielzoeker/zijn gemachtigde zo goed mogelijk inzicht wordt gegeven in de wijze waarop een eventueel onderzoek ter plaatse is uitgevoerd, en in de resultaten van dat onderzoek. Openheid kan conflicteren met het belang van de bescherming van bronnen, onderzoeksmethoden en onderzoekstechnieken. Dit neemt niet weg dat uit het onderzoek is gebleken dat in een aantal gevallen meer openheid mogelijk was geweest. Openheid is essentieel voor het in de procedure te stellen vertrouwen, en daarmee ook voor de bereidheid om de uitkomst van die procedure te aanvaarden. Openheid, binnen de grenzen van hetgeen met het oog op de bescherming van de hiervoor bedoelde belangen verantwoord is, kan er aan bijdragen dat over de vraag of een asielverzoek al dan niet behoort te worden toegewezen vóór alles een inhoudelijke discussie wordt gevoerd. Dit is niet alleen in het belang van de asielzoekers en hun rechtshulpverleners, maar uiteindelijk ook van de beide betrokken Ministeries.

6.4. Het hiervoor bedoelde tekort aan transparantie betreft niet alleen de openheid naar de betrokken asielzoeker, maar raakt ook de verhouding tussen de actoren die in de verschillende fasen van de procedure een rol vervullen. Op een aantal punten kwam uit het onderzoek naar voren dat hun onderlinge afstemming voor verbetering vatbaar is.

6.5. Bij al het voorgaande past de opmerking dat dit onderzoek van de Nationale ombudsman is geopend op 9 april 1997, en dat de in het onderzoek onderzochte dossiers betrekking hebben op 1996 en het eerste kwartaal van 1997.

Al kort na het begin van het onderzoek zijn binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken aangescherpte richtlijnen (van 21 mei 1997) uitgevaardigd. Zoals in paragraaf 4.7.9. van deze BEOORDELING is opgemerkt, betekenen deze aangescherpte richtlijnen een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de daarvóór geldende richtlijnen. Voorts is de uitspraak van de Rechtseenheidskamer Vreemdelingenzaken van 16 april 1998 een belangrijke aanzet tot meer duidelijkheid over de verhouding tussen de beide betrokken Ministeries, en tot meer openheid in het algemeen.

Deze ontwikkelingen na de opening van het onderzoek hebben ertoe geleid dat op een aantal punten de situatie die de Nationale ombudsman aanleiding gaf tot kritiek intussen is verbeterd.

6.6. De Nationale ombudsman heeft niet willen volstaan met het beschrijven van de bestaande praktijk en met het identificeren van knelpunten. Belangrijk is dat het inzicht dat met dit onderzoek is verkregen, wordt gebruikt om de gesignaleerde knelpunten aan te pakken, en aldus de kwaliteit van de procedure te verbeteren. Met het oog daarop is overal in dit rapport waar reden werd gevonden voor het uitspreken van kritiek waar nodig een aanbeveling opgenomen om het desbetreffende knelpunt aan te pakken. In dat verband is rekening gehouden met de hiervoor, onder 6.5., genoemde ontwikkelingen. Alle aanbevelingen worden hierna bij elkaar, onder AANBEVELING, weergegeven. De Nationale ombudsman hoopt dat deze aanbevelingen zullen bijdragen aan de kwaliteit van de asielprocedure.

CONCLUSIE**A. Ten aanzien van het Ministerie van Buitenlandse Zaken**

Dit onderzoek geeft de Nationale ombudsman aanleiding voor kritiek op de volgende punten (de verwijzingen hieronder betreffen paragrafen uit de **BEOORDELING**):

1. het in een aantal gevallen zonder voorafgaand overleg met de IND afwijken van de vraagstelling van de IND (paragraaf 4.3.8.);
2. het in een aantal gevallen op eigen initiatief en zonder voorafgaand overleg met de IND overgaan tot onderzoek in individuele asielzaken (paragraaf 4.3.12.);
3. het feit dat in verschillende landen de vertrouwenspersoon buiten de betrokken Chef de Poste om derden heeft ingeschakeld voor het feitelijke onderzoekwerk (paragraaf 4.4.22.);
4. het feit dat de vertrouwenspersonen in hun rapportage aan de Posten niet steeds (voldoende) inzicht hebben gegeven in hun bronnen en in hun methoden en technieken van onderzoek (paragraaf 4.5.5.);
5. het feit dat de Posten bij het rapporteren aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet steeds (voldoende) inzicht hebben gegeven in de wijze waarop de desbetreffende informatie is verkregen, en - in zaken waarin de authenticiteit van documenten is onderzocht - niet vergelijkingsmateriaal hebben meegestuurd (paragrafen 4.6.6. respectievelijk 4.6.11.);
6. het feit dat het niet op alle Posten vaste praktijk is dat de resultaten van een door een vertrouwenspersoon ingesteld authenticiteitonderzoek steeds kritisch worden gezien (paragraaf 4.6.14.);
7. het feit dat de betrokken afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken de onderzoekgegevens van de Posten niet steeds (voldoende) heeft gecontroleerd op volledigheid (paragraaf 4.7.7.);
8. het feit dat deze afdeling de informatie van de Posten niet altijd met de vereiste terughoudendheid heeft gebruikt (paragraaf 4.7.19.);
9. het feit dat in individuele ambtsberichten niet steeds alle informatie was opgenomen die daarvoor redelijkerwijs in aanmerking kwam (paragraaf 4.8.13.);
10. het feit dat de achterliggende stukken niet ter beschikking zijn gesteld aan de IND (paragraaf 4.9.10.).

In zoverre zijn de onderzochte gedragingen **niet behoorlijk**.

Het onderzoek geeft de Nationale ombudsman geen aanleiding voor kritiek op de volgende punten:

1. de selectie van de vertrouwenspersonen (paragraaf 4.4.7);
2. de instructie van de vertrouwenspersonen door de Posten (paragraaf 4.4.28);
3. het onderzoek door de vertrouwenspersonen in Iran en Nigeria (paragraaf 4.4.29).

In zoverre zijn de onderzochte gedragingen **behoorlijk**.

Alle hiervoor genoemde gedragingen worden aangemerkt als gedragingen van de Minister van Buitenlandse Zaken.

Met instemming heeft de Nationale ombudsman kennis genomen van de aanscherping, per 21 mei 1997, van de richtlijnen met betrekking tot onderzoek in individuele asielzaken, alsmede van de aanpassing, in mei 1997, van de "Vuistregels" voor het opstellen van onderzoekmemoranda aan de Posten en voor het opstellen van individuele ambtsberichten.

B. Ten aanzien van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie

Dit onderzoek geeft de Nationale ombudsman aanleiding voor kritiek op de volgende punten (de verwijzingen hieronder betreffen paragrafen uit de BEOORDELING):

1. het feit dat de vraagstelling vanuit de IND aan de Minister van Buitenlandse Zaken niet te allen tijde heeft voldaan aan de daaraan te stellen eis van specificiteit (paragraaf 4.2.6.);
2. het feit dat op asielverzoeken en op bezwaarschriften tegen de afwijzing van een asielverzoek besluiten zijn genomen zonder dat kon worden beschikt over de achterliggende stukken (paragraaf 4.10.4.);
3. het feit dat de uitgebrachte ambtsberichten niet steeds voldoende zijn gecontroleerd op volledigheid (paragraaf 4.10.5.);
4. het feit dat de betrokken asielzoeker niet in alle gevallen in de gelegenheid is gesteld om te reageren op het in zijn zaak uitgebrachte individuele ambtsbericht (paragrafen 4.10.10. en 4.10.12.), dan wel om, in de bezwaarfase, daar direct op te reageren (paragraaf 4.10.15.).

In zoverre zijn de onderzochte gedragingen van de IND, die worden aangemerkt als gedragingen van de Minister van Justitie, **niet behoorlijk**.

AANBEVELING

De Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie wordt in overweging gegeven om, voor zoveel nodig in afstemming met elkaar, maatregelen te treffen met het oog op het bevorderen van de kwaliteit van individuele ambtsberichten in asielzaken, gelet op de dimensies van kwaliteit zoals aangegeven onder ONDERZOEK, en om daartoe de procedure met betrekking tot de totstandkoming en het gebruik van deze ambtsberichten aan te passen, een en ander met inachtneming van de BEVINDINGEN en de BEOORDELING in dit rapport.

In dit verband verdienen de volgende punten in het bijzonder de aandacht (de verwijzingen hieronder betreffen paragrafen uit de BEOORDELING):

A. Ten aanzien van de Minister van Buitenlandse Zaken:

- A1. het treffen van maatregelen die ertoe leiden dat de vragen die worden voorgelegd aan de Posten op zodanige wijze worden geformuleerd dat zij steeds ten volle recht doen aan de reikwijdte en strekking van de vraagstelling van de IND (paragraaf 4.3.8.);
- A2. het in een richtlijn vastleggen van het uitgangspunt dat alleen wordt overgegaan tot onderzoek in een individuele asielzaak na overleg en afstemming met de IND (paragraaf 4.3.13.);
- A3. het doen van inspanningen gericht op het aanstellen van meer dan één vertrouwenspersoon per land (paragraaf 4.4.15.);
- A4. het aanvullen van de "Consulaire Voorschriften" met regels over de betrokkenheid van de Chef de Poste bij het inschakelen door een vertrouwenspersoon van derden voor het onderzoek (paragraaf 4.4.22.);
- A5. het er actief op doen toezien dat de vertrouwenspersonen in hun rapportage te allen tijde inzicht geven in hun bronnen en in de door hen gebruikte onderzoeksmethoden en -technieken (paragraaf 4.5.5.);
- A6. het er actief op doen toezien dat alle Posten de resultaten van een door een vertrouwenspersoon uitgevoerd onderzoek steeds kritisch bezien, ook indien het gaat om een authenticiteitonderzoek (paragraaf 4.6.14.);
- A7. het vastleggen in een richtlijn van het uitgangspunt dat informatie die afkomstig is van slechts één bron en die afwijkt van de door de betrokken asielzoeker verstrekte informatie, niet tot stellige conclusies behoort te leiden en het erop doen toezien dat in de praktijk overeenkomstig dit uitgangspunt wordt gehandeld (paragraaf 4.7.19.);
- A8. het er actief op doen toezien dat in een individueel ambtsbericht alleen dan relevante informatie wordt weggelaten wanneer daarvoor een dringende en toereikende reden bestaat (paragraaf 4.8.18.);
- A9. het bevorderen van de communicatie in de vorm van een goede terugkoppeling tussen de betrokken medewerkers, ook die bij de IND, in de verschillende fasen van de asielprocedure (paragraaf 5.9.).

B. Ten aanzien van de Staatssecretaris van Justitie:

- B1. het in een richtlijn vastleggen van de criteria, waaronder in elk geval de eis van specificiteit, waaraan een verzoek van de IND aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken om een ambtsbericht dient te voldoen (paragraaf 4.2.7.);

- B2. het waarborgen dat een ambtsbericht te allen tijde onmiddellijk na ontvangst door de IND om commentaar wordt voorgelegd aan de betrokken asielzoeker (paragraaf 4.10.15.);
- B3. het bevorderen van de communicatie in de vorm van een goede terugkoppeling tussen de betrokken medewerkers, ook die bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, in de verschillende fasen van de asielprocedure (paragraaf 5.9.).

De Nationale ombudsman,

mr. dr. M. Oosting

BIJLAGE**ACHTERGROND****1. Vreemdelingenwet** (Wet van 13 januari 1965, Stb. 49)

Artikel 15, eerste en tweede lid:

"1. Vreemdelingen die afkomstig zijn uit een land waarin zij gegronde reden hebben te vrezen voor vervolging wegens hun godsdienstige of politieke overtuiging of hun nationaliteit, dan wel wegens het behoren tot een bepaald ras of tot een bepaalde sociale groep, kunnen een aanvraag doen om toelating als vluchteling bij Onze Minister.

2. De toelating kan niet worden geweigerd dan om gewichtige redenen aan het algemeen belang ontleend, indien de vreemdeling door de weigering genoopt zou worden zich onmiddellijk te begeven naar een land als bedoeld in het eerste lid."

Artikel 15a:

"1. Onze Minister onderzoekt of een aanvraag om toelating als vluchteling voor inwilliging vatbaar is.

(...)

4. De inwilliging van aanvragen als bedoeld in het eerste lid is mede afgestemd op het beleid dat Onze Minister in overleg met Onze Minister van Buitenlandse Zaken dienaangaande voert."

In de Handelingen van de Tweede Kamer van 3 september 1991 is ter zake van de herziening van de asielprocedure over de opnemings van het hiervoor opgenomen vierde lid door de toenmalige Minister van Justitie, de heer Hirsch Ballin, onder meer het volgende opgemerkt:

"Ik zei reeds dat er uit een oogpunt van buitenlands beleid een coördinerende verantwoordelijkheid voor het vluchtelingenbeleid ligt bij de minister van Buitenlandse Zaken en dat hij daarom de halfjaarlijkse informatie geeft. (...)

De kritiek op de huidige regeling van het overeenstemmingsvereiste richt zich er kennelijk op, dat de individuele asielverzoeker pas een positieve beslissing kan krijgen, nadat twee bewindslieden - die van Justitie en die van Buitenlandse Zaken - hiermee hebben ingestemd. Bij heroverweging zijn wij gezamenlijk tot de conclusie gekomen dat die dubbele besluitvorming niet op deze manier hoeft te worden gecontinueerd.

Wij zien wel reden voor overleg wegens de rol van mijn collega van Buitenlandse Zaken in het vluchtelingenbeleid als onderdeel van het internationale beleid, de internationaal-politieke aspecten, die aan een toelating als vluchteling verbonden kunnen zijn. Nu wij de procedures aan het herijken zijn en vermijdbare complicaties daarin uit de weg willen ruimen, geven wij er de voorkeur aan, ook gelet op onze ervaringen in de samenwerking gedurende de afgelopen tijd, om het overeenstemmingsvereiste te vervangen door een bepaling, waarin

wordt vastgelegd dat de besluitvorming van de minister, onderscheidenlijk de staatssecretaris van Justitie, plaatsvindt na overleg met de minister van Buitenlandse Zaken. (...) Wij zouden bijvoorbeeld bij gelegenheid van de komende wetswijziging (...) het nu geldende strikt individuele overeenstemmingsvereiste kunnen vervangen door een overlegverplichting uit het oogpunt van de betrokkenheid op dit terrein, ook van mijn collega van Buitenlandse Zaken.

(...)

Er staat nu in de wet "in overeenstemming met". "Na overleg met" betekent concreet dat niet in ieder geval expliciet ingestemd hoeft te worden met de beslissing. Wij stellen ons daarbij in goede verhoudingen voor (...) dat het overleg met name betrekking heeft op de algemene lijn van het erkennen als vluchteling. Wellicht dat er in bepaalde specifieke individuele gevallen een wat intensere vorm van overleg is.

(...)

Wanneer wij nu, zonder dat daarvoor iets in de plaats komt, de rol van de minister van Buitenlandse Zaken zouden schrappen, zou dat ten onrechte de indruk kunnen wekken dat het vluchtelingenbeleid een exclusieve taak en verantwoordelijkheid is van de bewindslieden van Justitie. Feitelijk moet het vluchtelingenbeleid een plaats hebben in het internationaal beleid, met inbegrip van hetgeen ik heb gezegd over het vluchtelingenbeleid als onderdeel daarvan in het algemeen. Dat behoort naar onze overtuiging ook tot uitdrukking te worden gebracht in een bepaling waarin de minister van Buitenlandse Zaken als overlegpartner in de Vreemdelingenwet wordt genoemd.

(...)

Het is duidelijk dat in onze gedachtengang de beslissingsbevoegdheid in deze in individuele gevallen exclusief bij de minister c.q. staatssecretaris van Justitie ligt in plaats van de gedeelde verantwoordelijkheid die nu staat omschreven. Maar juist om het misverstand te voorkomen dat daarmee ook het vluchtelingenbeleid in zijn geheel is onttrokken aan de competentie van de minister van Buitenlandse Zaken, hechten wij eraan dat een overlegverplichting een plaats krijgt in de Vreemdelingenwet.

(...)

In het beperkte tijdbestek dat er dezer dagen rond dit debat was, hebben wij ons voor ogen gesteld dat het in de volgende vorm zal gaan. In de regel - er zijn uiteraard gevallen, waarin een direct en onmiddellijk contact geïndiceerd is - zal, nadat de beslissingen door de staatssecretaris van Justitie genomen zijn, informatie worden gegeven aan het betreffende onderdeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken, zodat de mogelijkheid bestaat om, indien daaraan behoefte is, overleg te plegen over de algemene aspecten van het vluchtelingenbeleid wegens de verantwoordelijkheid ter zake van mijn collega van Buitenlandse Zaken."

Artikel 32, tweede lid:

"Indien Onze Minister bepaalt dat uitzetting op grond van het eerste lid niet achterwege blijft, is artikel 7:2 (...) van de Algemene wet

bestuursrecht niet van toepassing."

Blijkens de Kamerstukken (MvA 22 735, blz. 26) gaat het hier om kennelijk ongegronde en kennelijk niet-ontvankelijke asielverzoeken. In die gevallen hoeft de betrokkene niet in de gelegenheid te worden gesteld om te worden gehoord voordat op het bezwaarschrift wordt beslist.

In de Vreemdelingenwet (artikel 2) is voorts bepaald dat er een Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACV) is, die tot taak heeft de Minister van Justitie van advies te dienen omtrent de toepassingen van het bepaalde bij en krachtens de Vreemdelingenwet. De Staatssecretaris van Justitie wint omtrent het bezwaar van een asielzoeker het advies in van de ACV in die gevallen waarin de asielzoeker tot op zekere hoogte aannemelijk heeft gemaakt dat hij tengevolge van uitzetting gegronde reden heeft te vrezen voor vervolging in de zin van artikel 15 van de Vreemdelingenwet.

In andere gevallen kan de betrokkene in bezwaar worden gehoord door een ambtelijke commissie, of kan, in het geval van kennelijke ongegrondheid of kennelijke niet-ontvankelijkheid van het bezwaar, worden afgezien van het horen van de betrokkene.

2. Algemene wet bestuursrecht (Awb)

In hoofdstuk 2, 'Verkeer tussen burgers en bestuursorganen', van de Algemene wet bestuursrecht is een algemene verplichting opgenomen voor een ieder die als (onderdeel van een) bestuursorgaan of als daarvoor werkzame persoon in aanraking komt met vertrouwelijke gegevens tot geheimhouding daarvan:

Artikel 2:5

"1. Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.
2. Het eerste lid is mede van toepassing op instellingen en daartoe behorende of daarvoor werkzame personen die door een bestuursorgaan worden betrokken bij de uitvoering van zijn taak, en op instellingen en daartoe behorende of daarvoor werkzame personen die een bij of krachtens de wet toegekende taak uitoefenen."

In hoofdstuk 3, 'Algemene bepalingen over besluiten', is onder meer opgenomen:

Artikel 3:2

"Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen."

Artikel 3:5

"1. In deze afdeling wordt verstaan onder adviseur: een persoon of college, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het adviseren inzake door een bestuursorgaan te nemen besluiten en niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan..."

Artikel 3:9

"Indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, dient het bestuursorgaan zich ervan te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden."

In hoofdstuk 4, 'Bijzondere bepalingen over besluiten', is in afdeling 4.1.2. 'De voorbereiding' onder meer opgenomen:

Artikel 4:7

"1. Voordat een bestuursorgaan een aanvraag tot het geven van een beschikking geheel of gedeeltelijk afwijst, stelt het de aanvrager in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien:
a. de afwijzing zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de aanvrager betreffen, en
b. die gegevens afwijken van gegevens die de aanvrager ter zake zelf heeft verstrekt.
2. Het eerste lid geldt niet indien sprake is van een afwijking van de aanvraag die slechts van geringe betekenis voor de aanvrager kan zijn."

In afdeling 4.1.4., 'Motivering', van hoofdstuk 4 is onder meer opgenomen:

Artikel 4:16

"Een beschikking dient te berusten op een deugdelijke motivering."

In afdeling 7.2., 'Bijzondere bepalingen over bezwaar', is onder meer opgenomen:

Artikel 7:2

"1. Voordat een bestuursorgaan op het bezwaarschrift beslist, stelt het belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord."

Artikel 7:3

"Van het horen van belanghebbenden kan worden afgezien indien:
a. het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is,
b. het bezwaar kennelijk ongegrond is..."

Artikel 7:4

"...2. Het bestuursorgaan legt het bezwaarschrift en alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan het horen gedurende ten minste een week voor belanghebbenden ter inzage.
(...)
6. Het bestuursorgaan kan, al dan niet op verzoek van een belanghebbende, toepassing van het tweede lid achterwege laten, voor zover geheimhouding om gewichtige redenen is geboden..."

Artikel 7:18

"...2. Het beroepsorgaan legt het beroepschrift en alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan het horen gedurende ten minste een week voor belanghebbenden ter inzage.
(...)
6. Het beroepsorgaan kan, al dan niet op verzoek van een belangheb-

bende, toepassing van het tweede lid voorts achterwege laten, voor zover geheimhouding om gewichtige redenen is geboden..."

In hoofdstuk 8, 'Bijzonder bepalingen over beroep bij de rechtbank', is in afdeling 8.1.5., 'Partijen', onder meer opgenomen:

Artikel 8:28

"Partijen aan wie door de rechtbank is verzocht schriftelijke inlichtingen te geven, zijn verplicht de verlangde inlichtingen te geven. Partijen worden hierop gewezen, alsmede op artikel 8:31"

Artikel 8:29:

"1. Partijen die verplicht zijn inlichtingen te geven dan wel stukken over te leggen, kunnen, indien daarvoor gewichtige redenen zijn, het geven van inlichtingen dan wel het overleggen van stukken weigeren of de rechtbank mededelen dat uitsluitend zij kennis zal mogen nemen van de inlichtingen onderscheidenlijk de stukken.
2. Gewichtige redenen zijn voor een bestuursorgaan in ieder geval niet aanwezig, voor zover ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur de verplichting zou bestaan een verzoek om informatie, vervat in de over te leggen stukken, in te willigen.
3. De rechtbank beslist of de in het eerste lid bedoelde weigering onderscheidenlijk de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is.
4. Indien de rechtbank heeft beslist dat de weigering gerechtvaardigd is, vervalt de verplichting.
5. Indien de rechtbank heeft beslist dat de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is, kan zij slechts met toestemming van de andere partijen mede op grondslag van die inlichtingen onderscheidenlijk die stukken uitspraak doen."

3. Wet openbaarheid van bestuur (Wet van 31 oktober 1991, Stb. 703)

Artikel 2:

"Een overheidsorgaan verstrekt bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij de wet bepaalde, informatie overeenkomstig deze wet."

Artikel 3, eerste en derde lid:

"1. Een ieder kan een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een overheidsorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een overheidsorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.

3. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11."

Artikel 10, tweede lid:

"Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;

(...)

d. inspectie, controle en toezicht door of vanwege overheidsorganen;

e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

(...)

g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden."

Artikel 11, eerste lid:

"In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen."

Tegen een beschikking op een verzoek om informatie kan ingevolge de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar worden gemaakt bij het betrokken bestuursorgaan en vervolgens beroep worden ingesteld bij de rechtbank. Tegen een uitspraak van de rechtbank is eventueel nog hoger beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

4. Jurisprudentie met betrekking tot openbaarheid

De Minister van Buitenlandse Zaken heeft in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman dat leidde tot rapport 97/95 van 12 maart 1997 (zie hierna, onder 8.) een overzicht overgelegd van relevante jurisprudentie inzake de Wet openbaarheid van bestuur uit de periode 1985-1997. Het overzicht betrof uitspraken van de (voorzitter) van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State (vanaf 1 januari 1994: de sector bestuursrecht van de arrondissementsrechtbanken). Aanleiding voor de uitspraken was telkens de weigering van de Minister van Buitenlandse Zaken om asielzoekers het dossier te verstrekken dat ten grondslag lag aan de op hen betrekking hebbende ambtsberichten. De asielzoekers stelden dat inzage in deze dossiers van belang was om zich te kunnen verweren in de asielprocedures. De Minister baseerde zijn afwijzingen op de uitzonderingsgronden en beperkingen van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (tot de inwerkingtreding van de nieuwe Wet openbaarheid van bestuur op 1 mei 1992: artikel 4). In de meeste gevallen beriep de Minister zich erop dat de belangen gemoeid bij bronbescherming van informanten, alsmede van de vertrouwelijkheid van gebruikte methoden en technieken om aan informatie te komen zwaarder wogen dan het belang van de betrokken asielzoekers bij openbaarmaking. Voorts wees de Minister er in dat verband ook op dat in gevallen dat vervalste documenten door een vreemdeling waren overgelegd en de valsheid daarvan in het land van herkomst was vastgesteld het van belang was dat de valsheidskenmerken niet openbaar werden. Het was in dat geval voor de vervalzers namelijk mogelijk om er achter komen welke kenmerken controle op de echtheid van de betreffende documenten vergemakkelijkten. Een en ander zou er toe kunnen leiden dat de vervalsingen op de punten waarop werd getoetst van steeds betere kwaliteit zouden worden, hetgeen tot gevolg had dat het steeds moeilijker zou worden de echtheid van stukken vast te stellen. In bijna alle uitspraken was de (voorzitter van de) Afdeling rechtspraak, na kennisneming van de onderliggende stukken, van oordeel dat de Minister zich in redelijkheid op het standpunt had kunnen stellen dat het bepaalde in artikel 10, lid 2, onder d en g, van de Wet openbaarheid van bestuur zich verzette tegen openbaarmaking van deze stukken. Voorts overwoog de (voorzitter van de) Afdeling rechtspraak in een aantal gevallen dat de feitelijke gegevens die in de onderliggende stukken waren vervat, de methode van onderzoek naar door de asielzoeker overgelegde stukken en de daaraan verbonden conclusie omtrent de authenticiteit van die stukken zo zeer met elkaar waren vervlochten dat het niet mogelijk was een ingekorte, geobjectiveerde of geanonimiseerde versie van deze stukken te verstrekken.

In uitspraken van de Arrondissementsrechtbank te Zwolle van 17 januari 1997 wordt op het punt van de bronbescherming en de bescherming van methoden en technieken van onderzoek het volgende overwogen:

"...2.8. Naar het oordeel van de rechtbank kan de Minister zich in redelijkheid op het standpunt stellen dat het belang van bronbescherming, zowel van de ingeschakelde vertrouwenspersonen als van

de door hen geraadpleegde bronnen en informanten, een belang is dat in beginsel tot geheimhouding aanleiding geeft. (...)

2.9. Hetzelfde geldt voor de bescherming van de methoden en technieken van onderzoek. Daarbij spelen diverse aspecten een rol, zoals:

- * het voorkomen dat inzicht ontstaat in de wijzen waarop wordt gecontroleerd (daardoor zouden toekomstige aanvragers immers op de mogelijkheden en beperkingen van onderzoek in kunnen spelen door bijvoorbeeld betere vervalsingen te produceren of hun asielrelaas aan te passen);
- * de noodzaak te voorkomen dat aanwijzingen over de identiteit van bronnen uit de gehanteerde methoden en technieken afgeleid kunnen worden;
- * de noodzaak te voorkomen dat toekomstige onderzoeksmogelijkheden verloren gaan..."

Een uitzondering op bovenstaande jurisprudentie vormt de beschikking van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van 4 februari 1994 (S02.93.0392). De voorzitter overwoog in deze beschikking onder meer:

"...Wij hebben met toestemming van verzoekers kennis genomen van de in geding zijnde stukken. Bij kennisneming van deze stukken zijn Wij, mede in aanmerking nemend de door verweerder aan zijn weigering ten grondslag gelegde motieven, tot het oordeel gekomen dat verweerder zich slechts ten dele met recht op het standpunt heeft kunnen stellen dat het bepaalde in artikel 10, tweede lid, onder d en g van de Wet openbaarheid van bestuur zich verzet tegen de openbaarmaking. Naar Onze mening kunnen worden geopenbaard de onder 1. genoemde valsheidskenmerken d en e, luidende:

"d) De kleine formulieren (dagvaarding) zijn, volgens de tekst op de achterkant, bedoeld om getuigen, slachtoffers, experts, specialisten en tolken op te roepen. Betrokkenen worden met deze formulieren echter opgeroepen als beklaagden.

e) Voorts zijn voor de grote formulieren (verordening) naar mijn mening fotokopieën gebruikt, maar dat kan te maken hebben met een tekort aan formulieren bij de rechtbank.", alsmede de tekst vermeld onder onderdeel 2. in zijn geheel.

Het vorenstaande leidt Ons tot de conclusie dat in dit geval sprake is van een onevenredig nadeel als bedoeld in artikel 107 van de Wet op de Raad van State..."

In een uitspraak van de meervoudige Vreemdelingenkamer van de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage, zittingsplaats Zwolle, van 17 januari 1997 is door de rechtbank het volgende overwogen:

"...In de memoranda waarin de Minister de Chef de Poste heeft verzocht een onderzoek in te stellen, is het belang van bronbescherming niet in geding, terwijl de memoranda in dit geval evenmin iets onthullen over de gehanteerde methoden en technieken van het

onderzoek, dan wel de methoden en technieken die in een onderzoek als het onderhavige gehanteerd kunnen worden. In het individuele ambtsbericht is er melding van gemaakt, dat "mede in het land van herkomst een onderzoek is ingesteld". Uit hetgeen in 2.7 tot en met 2.9 is overwogen, volgt dat er geen gewichtige redenen zijn die beperking van de kennisneming van het memorandum in deze zaak rechtvaardigen, met dien verstande dat in het memorandum van 21 juni 1994 enkele woorden die refereren aan de ingeschakelde vertrouwenspersoon, weggelakt moeten worden. Partijen hebben derhalve recht op kennisneming van de memoranda, waartoe de griffier hen een kopie zal zenden..."

5. Consulaire voorschriften van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Deze voorschriften bevatten onder meer aanwijzingen voor de medewerkers van de Nederlandse ambassades en consulaten in het buitenland. Hieronder volgen de aanwijzingen voor zover deze betrekking hebben op individuele ambtsberichten. De tekst is ontleend aan de CD-rom 96.

"AM.D PROCEDURE INFORMATIEVERSTREKKING EN ONDERZOEK IN INDIVIDUELE ASIELZAKEN

AM.D.1 ALGEMEEN

BZ (het Ministerie van Buitenlandse Zaken; N.o.) kan op eigen initiatief of op verzoek van Justitie in alle fasen van de asielprocedure een (nader) onderzoek naar individuele zaken instellen. In een aantal gevallen beschikt DPC/AM (de betrokken afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in 's-Gravenhage; N.o.) over voldoende informatie voor de uitvoering van dit onderzoek of kan worden volstaan met een onderzoek op het departement. Het instellen van (nadere) onderzoeken in het land van herkomst wordt doorgaans beperkt tot zaken waarin dit nodig wordt geacht om tot een verantwoorde beslissing te komen. (...)

AM.D.2 ONDERZOEK IN HET LAND VAN HERKOMST

AM.D.2.1 Administratieve gang van zaken

Een verzoek om onderzoek aan een post wordt gedaan per memorandum via de koeriersdienst of per codebericht. Met memoranda over individuele zaken wordt steeds het **rapport van gehoor** meegestuurd. Kopieën van andere stukken in het dossier, zoals het **bezwaarschrift**, brieven van de asielzoeker, zijn familie of relaties worden alleen bijgevoegd als de inhoud van belang is voor het onderzoek in het land van herkomst. De uiterste datum waarop antwoord is gewenst wordt steeds vermeld.

Het komt vaak voor dat onderzoeksresultaten op korte termijn beschikbaar moeten zijn voor Justitie i.v.m. wettelijk vastgelegde beslissingstermijnen. Voorts kan een spoedige reactie gewenst zijn in verband met een door de asielzoeker bij de rechtbank aanhangig gemaakt verzoek om een voorlopige voorziening of in verband met een ACV-zitting (Adviescommissie voor vreemdelingenzaken; N.o.). Indien het onderzoek niet binnen de gestelde termijn kan worden afgehandeld dient dit met redenen omkleed te worden meegedeeld, zodat met Justitie overleg kan plaatsvinden.

Bij verzoeken per codebericht om onderzoek over individuen wordt zo nodig een samenvatting gegeven van het asielverhaal.

AM.D.2.2 Vraagstelling

Vóór een verzoek om onderzoek in een bepaalde zaak wordt gedaan, toetst DPC/AM de door de asielzoeker aangevoerde feiten aan de algemene rapportage van de post (o.a. aan de jaarlijkse politieke en mensenrechtenverslagen en aan eerdere berichtgeving in individuele zaken). Als daarvoor na deze toetsing aanleiding bestaat, vraagt DPC/AM de post nadere informatie. Omdat ernaar wordt gestreefd die gegevens te ontvangen die essentieel zijn voor de beoordeling van een asielverzoek, worden de vragen meestal toegespitst op dat deel van het asielverhaal dat direct van belang is voor deze beoordeling.

Met betrekking tot de authenticiteit van documenten wordt steeds het gemotiveerd oordeel van de post gevraagd, ook al is op grond van eerdere berichtgeving met betrekking tot gelijksoortige documenten op het departement voldoende informatie voorhanden om tot een zelfstandig oordeel te komen. Dit gebeurt om te voorkomen dat eventuele wijzigingen met betrekking tot de afgifte of de vormgeving van documenten te laat bij de beoordeling op het departement worden betrokken.

Bij de vraagstelling wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de algemene werkwijze op de posten en met specifieke omstandigheden, die in een land bepalend zijn voor het onderzoek dat de post kan doen (zoals reisverboden voor diplomaten, de afwezigheid van betrouwbare informanten, en gebrekkige verbindingen). Er wordt dan ook steeds naar gestreefd alleen die vragen voor te leggen die de post redelijkerwijs kan beantwoorden. Mocht het departement zich daarbij vergissen, dan dient de post gemotiveerd aan te geven waarom het onderzoek niet kan plaatsvinden of welke gegevens minimaal nodig zijn om het onderzoek alsnog te verrichten. Het departement kan op zijn beurt dan het Ministerie van Justitie en/of de rechterlijke macht informeren.

In enkele gevallen geeft het antwoord van de post reden tot een verzoek om toelichting of aanvullende informatie. Dit zal zich voordoen als er twijfel over bestaat of de zorgvuldigheidsnormen wel in acht zijn genomen, als het antwoord van de post niet overeenkomt met gegevens die uit andere betrouwbare bronnen bekend zijn, of als niet duidelijk is of bronbescherming dient te worden verleend.

AM.D.2.3 Onderzoek op de post

Objectiviteitsvereiste

De Nederlandse overheid dient een zodanige procedure te voeren, dat werkelijke vluchtelingen ook als zodanig kunnen worden her- en erkend. Dit legt op BZ de verplichting onderzoek in asielzaken steeds **objectief** te verrichten. Een (aanvankelijk) oordeel over de merites van een asielverzoek mag er dus niet toe leiden dat de zorgvuldigheidseisen die aan onderzoeken worden gesteld, worden veronachtzaamd.

In een aantal gevallen is het noodzakelijk onderzoek te doen naar asielverhalen die inconsistent of ongeloofwaardig overkomen. Ondanks

de (soms begrijpelijke) neiging in deze gevallen aan het asielverhaal te twijfelen, geldt het objectiviteitsvereiste onverkort.

Onderzoeksmogelijkheden in het land van herkomst

Uiteraard verschillen de onderzoeksmogelijkheden sterk van land tot land. Soms laat de situatie een op het individu gericht onderzoek in het geheel niet toe, bijvoorbeeld omdat dit risico's mee zou brengen voor degene die zo'n onderzoek zou verrichten. In die gevallen zal het onderzoek alleen op de post bekende feiten en lokale omstandigheden kunnen betreffen. Raadpleging van medewerkers van internationale en/of niet-gouvernementele organisaties en van vertegenwoordigingen van andere landen kan daarbij van nut zijn.

Contact met autoriteiten

Voor de beantwoording van onderzoeksvragen kan contact nodig zijn met de autoriteiten in het land van herkomst. Rechtstreekse contacten tussen de post en de autoriteiten dienen echter te worden vermeden, indien daarbij of daardoor de **identiteit** van betrokkene als de asielzoeker zou moeten worden onthuld. Het is essentieel dat aan dit vereiste de hand wordt gehouden, omdat de asielzoeker (na eventuele terugzending) en/of zijn familie door het prijsgeven van zijn identiteit problemen kunnen ondervinden.

Daarnaast raakt onderzoek in asielzaken de verhouding tussen een staat en zijn burgers, een zaak waarin onderzoek door derden meestal niet wordt gewaardeerd. Hiermee dient tevens rekening te worden gehouden bij correspondentie en telefoonverkeer.

Vertrouwenspersonen

Het vereiste, dat de identiteit van de asielzoeker niet aan overheidsinstanties mag worden prijsgegeven, bemoeilijkt onderzoek. Soms kan onderzoek door een medewerker worden verricht, zonder de naam van de asielzoeker te noemen. Als de situatie in het land het toelaat kan er een vertrouwenspersoon (bijvoorbeeld een advocaat) worden ingeschakeld die van de autoriteiten gegevens kan verkrijgen of die dossiers kan inzien, zonder de naam van zijn opdrachtgever en het doel van zijn onderzoek prijs te geven. Over het inschakelen en het honorarium van vertrouwensadvocaten dient contact met DPC/AM te worden opgenomen, dat hiervoor een speciaal budget heeft.

Tenzij met informanten anders is overeengekomen, geldt bronbescherming.

AM.D.2.4. Rapportage door de post

Algemeen

De (politieke) verantwoordelijkheid voor de resultaten van het onderzoek door de post ligt niet bij de Chef de Poste, maar bij de Minister. Onder zijn verantwoordelijkheid wordt op het departement bepaald welke informatie wordt gebruikt. In verband hiermee is het aan te bevelen in de rapportage zo uitvoerig mogelijk te vermelden binnen welke context de verstrekte informatie moet worden geplaatst en op welke wijze het onderzoek heeft plaatsgevonden. Dit voorkomt ook verzoeken om toelichting of om nadere informatie aan de post.

De vermelding van feiten die een licht werpen op de betrouwbaarheid van het asielverhaal en die soms zelfs doorslaggevend kunnen zijn, wordt op prijs gesteld.

Het gaat daarbij bijvoorbeeld om plaatselijke omstandigheden (de veiligheidsagenten dragen een ander uniform, een bepaald gebouw staat niet in de door betrokkene genoemde straat, etc.).

Uit de rapportage dient te blijken dat de eisen van zorgvuldigheid in acht zijn genomen.

Persoonlijk commentaar dient zakelijk te zijn; dit commentaar kan onder de ogen van de rechter komen.

Objectiviteitsvereiste

In de rapportage dient tot uitdrukking te komen dat het onderzoek objectief is verricht (...).

Bronvermelding

Het verdient steeds aanbeveling te vermelden op welke wijze en van wie gegevens zijn verkregen. Met name als bij een onderzoek contact is opgenomen met de autoriteiten in het land van herkomst, is het van belang te weten of dit contact door een medewerker van de post of door een vertrouwenspersoon is gelegd. In het eerste geval ware aan te geven dat, en waarom, het rechtstreeks opnemen van contact met de autoriteiten niet tot problemen zal leiden. Zoveel mogelijk dienen de naam en de positie of functie van de informant(en) te worden aangegeven.

Verantwoordelijkheid Chef de Poste en motivering

Het is de bedoeling dat de bevindingen van de post, zo mogelijk, worden **gemotiveerd**. Dit vereiste geldt altijd in gevallen waarin een oordeel wordt gegeven over de authenticiteit van stukken.

In enkele gevallen kan worden volstaan met het overnemen van de mening van een informant. Het is echter uitdrukkelijk de bedoeling dat de (chef de) post(e) aangeeft of hij de mening van de informant deelt.

Wijze van formuleren

De formulering dient niet voor verschillende uitleg vatbaar te zijn. Feiten en gevolgtrekkingen uit die feiten dienen te worden gescheiden.

(...)

AM.F TOELICHTING INFORMATIEVERSTREKKING DOOR HET DEPARTEMENT**AM.F.1 ALGEMEEN**

Door Buitenlandse Zaken wordt in iedere fase van de asielprocedure informatie verstrekt aan medewerkers van Justitie, het kantoor van de Landsadvocaat (die namens de Staat optreedt in een voorlopige voorziening-procedure), de leden van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en de rechterlijke macht.

AM.F.1.1 Mondelinge informatieverstrekking

Mondelinge informatie wordt door de medewerkers van DPC/AM gegeven bij contacten met medewerkers van Justitie en de **Landsadvocaat**.

Op zittingen van de ACV kan een vertegenwoordiger van de minister van Buitenlandse Zaken aanwezig zijn, die informatie verstrekt over de algemene situatie in het land van herkomst en over de aanhangige zaak.

AM.F.1.2 Ambtsberichten

Schriftelijke informatie verstrekt de Minister in de vorm van **ambtsberichten** aan de Staatssecretaris van Justitie. Er zijn algemene en individuele ambtsberichten. **Algemene ambtsberichten** beogen een beeld te geven van de situatie in het desbetreffende land, of een bepaald aspect van de situatie in het desbetreffende land, of een bepaald aspect van de situatie (bijvoorbeeld militaire dienstplicht, een religieuze beweging) voor zover deze relevant zijn voor de beoordeling van asielverzoeken. Bij de formulering van algemene ambtsberichten wordt steeds ruimte gelaten voor het meewegen van de individuele omstandigheden van een bepaald asielverzoek. In een algemeen ambtsbericht wordt met name ingegaan op onderwerpen die in recente asielverzoeken aan de orde zijn gekomen. Deze ambtsberichten worden jaarlijks aan de Tweede Kamer van de Staten Generaal gezonden.

Individuele ambtsberichten zijn toegespitst op de beoordeling van een bepaald asielverzoek en betreffen bijvoorbeeld een aspect van het asielverhaal of de authenticiteit van door de asielzoeker overgelegde documenten.

Functie van ambtsberichten

De functie van de informatieverstrekking door BZ is een objectieve achtergrond te geven waaraan een asiolverhaal kan worden getoetst, om na te gaan of gegronde vrees voor vervolging aannemelijk is. De informatie die door Buitenlandse Zaken, met name in ambtsberichten, wordt verstrekt, maakt deel uit van de motivering van (afwijzende) beschikkingen van de Staatssecretaris van Justitie.

Openbaarheid van ambtsberichten

Algemene ambtsberichten zijn, tenzij anders bepaald niet geclassificeerd. De individuele ambtsberichten worden door het Ministerie van Buitenlandse Zaken in beginsel vertrouwelijk behandeld. Doordat zij echter onderdeel vormen van het individuele asieldossier bij het Ministerie van Justitie kan er in de loop van de asielprocedure kennis van worden genomen door derden, waardoor de vertrouwelijkheid niet altijd gewaarborgd blijft.

De aan ambtsberichten ten grondslag liggende stukken zijn, vanwege de noodzakelijke **bescherming van bronnen**, alsmede van onderzoeksmethoden en -technieken, niet openbaar. (Vertrouwelijke) inzage door de rechter is echter mogelijk op aanvraag van de President van de Rechtbank b.g.v. de Algemene Wet Bestuursrecht en in het kader van de Wet Openbaarheid van Bestuur.

Verantwoordelijkheid voor ambtsberichten

Ambtsberichten worden door DPC/AM geformuleerd op basis van het onderzoek dat, waar nodig, mede in het land van herkomst is verricht. Een ambtsbericht als zodanig valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken.

Bij de selectie van de gegevens en bij de formulering van de ambtsberichten gaat DPC/AM met de grootste zorgvuldigheid te werk. Er wordt geen onderbouwing gegeven van hetgeen is gesteld, omdat de bronnen alsmede de methoden en technieken van onderzoek, mede met het oog op misbruik van de asielprocedure, geheim dienen te blijven.

AM.F.2 INFORMATIE OVER DE AFLOOP VAN ASIELPROCEDURES**AM.F.2.1 Individuele zaken**

Het blijkt in de praktijk niet mogelijk om de posten consequent over de uiteindelijke uitslag van asielprocedures in te lichten, zelfs niet in die gevallen ten behoeve waarvan de post een onderzoek ter plaatse heeft ingesteld."

6. "AANGESCHERPTE RICHTLIJNEN" van 21 mei 1997 met betrekking tot onderzoek in individuele asielzaken

De door de Minister van Buitenlandse Zaken in zijn antwoord op vraag A.3.10. bedoelde "aangescherpte richtlijnen" luiden als volgt:

"...1. Inleiding

In 1996 zijn door dit Ministerie (op verzoek van Justitie dan wel ambtshalve) ca. 1400 ambtsberichten in individuele asielzaken uitgebracht, de meeste op basis van door de posten verricht onderzoek. Deze ambtsberichten spelen een belangrijke rol in de individuele asielprocedure. In de afgelopen anderhalf jaar is er sprake geweest van publieke kritiek op deze ambtsberichten (vooral door de vreemdelingenadvocatuur, maar ook van de zijde van het parlement). Deze kritiek gold vooral het feit dat dit Ministerie meestal niet aangeeft op welke wijze en door wie het onderzoek heeft plaatsgevonden, zodat niet kan worden nagegaan of het onderzoek wel betrouwbaar is geweest.

De invoering van de Algemene Wet Bestuursrecht (1 januari 1994) heeft ertoe geleid dat steeds meer rechters (vertrouwelijke) inzage vragen in de rapportage die ten grondslag ligt aan het in het ambtsbericht gestelde. Tot nu toe kwam de rechter in het algemeen steeds tot het oordeel dat het onderzoek zorgvuldig was gedaan en dat het gestelde in het ambtsbericht werd gedragen door de achterliggende rapportage. Ook de Voorzitter van de Vreemdelingenkamer van de Haagse Rechtbank (de hoogste rechterlijke instantie wat betreft asielzaken) kwam tot eenzelfde conclusie, naar aanleiding van een informeel onderzoek ten departemente waarbij een aantal asielsdossiers werd ingezien. Een klacht van een vreemdelingenadvocaat bij de Nationale Ombudsman (NO) gericht tegen BZ werd door de NO ongegrond verklaard (de klacht handelde over het feit dat door dit Ministerie geen openheid van zaken wordt gegeven over bronnen en methoden en technieken van onderzoek). De NO was van mening dat BZ daarover terecht geen mededelingen doet.

Niettemin moet rekening worden gehouden met voortdurende kritische beschouwingen over de kwaliteit van de ambtsberichten. Van groot belang is daarbij dat recent door de Nationale Ombudsman ambtshalve een onderzoek is ingesteld naar de totstandkoming van individuele ambtsberichten in het algemeen. Het is allerminst uitgesloten dat dit onderzoek zich ook zal uitstrekken tot dossieronderzoek op de posten.

Op grond van de tot nu toe opgedane ervaring met deze inzagepraktijk en naar aanleiding van uitspraken terzake van de rechterlijke macht en de Nationale Ombudsman, acht ik het van belang dat de richtlijnen ten aanzien van onderzoek in asielzaken, zoals verwoord in de Bundel Consulaire Voorschriften (met name AM.D.2 [zie hiervoor onder 5.; N.o.]), nader worden aangevuld c.q. aangescherpt, en dat daaraan ook

Uwerzijds strikt de hand wordt gehouden. Daarbij is van belang dat de Rechtbank de vertrouwenspersonen (veelal de 'vaste' vertrouwensadvocaten) een zwakke schakel achtte, want oncontroleerbaar. Om de onderzoeken van de vertrouwenspersonen op dit punt inzichtelijker te maken, is het nodig dat bij het doen van de onderzoeken de hand wordt gehouden aan de hieronder gestelde richtlijnen (zie voorts over (de aanstelling van) vertrouwenspersonen onder e). Deze gelden natuurlijk ook wanneer het onderzoek zonder tussenkomst van een vertrouwenspersoon wordt verricht.

Wellicht ten overvloede geldt dat BZ op grond van de wet (Wet openbaarheid van bestuur) en op grond van de geldende jurisprudentie zich terecht op het belang van bronbescherming en van bescherming van methoden en technieken heeft beroepen (deze worden dus in het algemeen n i e t openbaar gemaakt. Alleen de rechter kan, zoals gezegd, vertrouwelijke inzage krijgen).

2. Aanvulling op richtlijnen

Bij het opstellen van de rapportage in individuele asielzaken dient er mee rekening te worden gehouden dat die rapportage door een derde (i.c. de rechter) getoetst moet kunnen worden. Onderstaande is o.m. ontleend aan een verslag dat de Rechtbank Den Haag heeft opgesteld n.a.v. hun hogergenoemd bezoek aan DPC/AM (...).

a. Eisen waaraan de rapportage in ieder geval moet voldoen. Uit de rapportage (van Uzelf dan wel die van een vertrouwenspersoon) moet het volgende voldoende blijken:

- welke methoden en technieken van onderzoek zijn gehanteerd?;
- wat is de achtergrond van de geraadpleegde bronnen/informanten en wat is de reden van hun (specifieke) kennis?

b. M.b.t. authenticiteitonderzoek van documenten geldt het volgende:

- is het onderzochte document vergeleken met authentieke resp. 'gangbare' documenten?;
- zo ja, dan aangeven op welke punten het niet overeenkomt met deze documenten;
- zo nee, dan aangeven op welke inhoudelijke dan wel uiterlijke kenmerken het document dan is onderzocht;
- indien mogelijk een specimen van een authentiek document bijvoegen; indien dit niet mogelijk is: aangeven op grond van welke kenmerken het onderzochte document afwijkt van (uiterlijke kenmerken van) authentieke documenten (dus niet: 'stempel is vals', maar een afdruk van een authentiek stempel bijvoegen of aangeven op welke punten het 'valse' stempel afwijkt van een authentiek stempel).

c. M.b.t. adresonderzoek e.d. (vaak in geval van vaststellen van opvang door familieleden van minderjarige asielzoekers):

- aangeven welke de graad van verwantschap is die het familielid tot de asielzoeker heeft (dan wel stelt te hebben);
- aangeven op welke wijze de verwantschap duidelijk werd (aan de hand van mondelinge verklaringen of aan de hand van bijv. documenten?)

d. Waarde-oordelen of suggestieve opmerkingen over het asielrelaas dienen over het algemeen geen enkel doel en moeten derhalve achterwege worden gelaten. Uiteraard wordt Uw eventueel commentaar wel op prijs gesteld; dit dient echter zakelijk van aard en toon te zijn.

e. Vertrouwenspersonen

Indien de situatie in het land van herkomst het toelaat, kan bij onderzoeken in asielzaken gebruik worden gemaakt van de diensten van een lokale vertrouwenspersoon (dit kan een advocaat zijn, maar ook bijv. vertegenwoordigers van mensenrechtenorganisaties). Ten aanzien van deze vertrouwenspersonen geldt het volgende.

- De vertrouwenspersoon dient betrouwbaar en integer te zijn. Hij moet beschikken over verifieerbare referenties en dient zich neutraal op te stellen. Zijn (politieke en/of maatschappelijke) functie en achtergrond dient verenigbaar te zijn met het uit te voeren onderzoek.

- Hij dient ervan doordrongen te zijn dat het onderzoek dat hij uitvoert een asielzaak betreft, en dat het daarom met de hoogst mogelijke omzichtigheid moet geschieden. In ieder geval moet worden vermeden dat de identiteit van de vreemdeling als asielzoeker bij de autoriteiten in zijn land van herkomst bekend raakt. Het verband met 'Nederland' moet zo weinig mogelijk blijken. In elk geval mag bij onderzoek bij de autoriteiten niet de naam van zijn opdrachtgever worden genoemd, noch het verblijf van de vreemdeling in Nederland, noch het feit dat door de vreemdeling een asielaanvraag is ingediend.

Hij dient zich bij het uitvoeren van het onderzoek te houden aan de hierboven gegeven richtlijnen; zijn rapportage dient aan hogergenoemde eisen te voldoen. U dient hierop uiteraard toezicht te houden.

- Steekproefsgewijs dient waar mogelijk van tijd tot tijd door U te worden gecontroleerd of de (vaste) vertrouwenspersoon de onderzoeken conform de geldende eisen heeft uitgevoerd. Deze steekproeven kunnen (indien voorhanden) ook door een andere vertrouwenspersoon worden uitgevoerd (onderzoek 'overdoen').

- Indien U aanwijzingen hebt dat de onderzoeken niet naar behoren worden uitgevoerd, dient hierover onmiddellijk te worden gerapporteerd, onder opgave van redenen. In overleg met DPC/AM zal dan worden nagegaan hoe verder te handelen ware.

- Over de selectie, de inschakeling van en (voor zover van toepassing) het honorarium van vertrouwenspersonen dient contact te worden opgenomen met DPC/AM, die hiervoor een speciaal budget beschikbaar heeft.

Het betreffende gedeelte in de BCV (de Bundel Consulaire Voor-

schriften; N.o.) zal bij de eerstvolgende revisie conform bovenstaande worden aangepast.

Ik moge U verzoeken een en ander aan Uw medewerkers bekend te stellen. Hetzelfde geldt voor de vertrouwenspersonen die normaliter worden ingeschakeld bij het doen van onderzoeken in asielzaken. Voorts verzoek ik U de rapportages in asielzaken opgesteld door vertrouwenspersonen steeds aan bovenstaande eisen te laten toetsen, bij voorkeur door een van Uw beleidsmedewerkers, alvorens deze naar Den Haag door te geleiden..."

7. "VUISTREGELS" voor het opstellen van onderzoekmemoranda aan de Posten en voor het opstellen van individuele ambtsberichten

In zijn antwoorden op de vragen van de Nationale ombudsman verwees de Minister van Buitenlandse naar de binnen zijn Ministerie voor het opstellen van individuele ambtsberichten op schrift gestelde 'vuistregels' (zie het antwoord op vraag A.4.6.).

De tekst van de vuistregels van 1993 luidt als volgt:

"...Onderzoekmemoranda

- Ga in eerdere onderzoekmemoranda na hoe de betreffende post gewoonlijk bevraagd wordt.
- Stel aan de post slechts vragen die van belang zijn voor de beoordeling van het asielverzoek, allereerst vragen die zich direct richten op het vaststellen van het vluchtelingschap (criteria van artikel 1A Vluchtelingenverdrag) en pas daarna vragen die mede van belang zijn voor het vaststellen van de geloofwaardigheid van het verhaal.
- Gebruik de bekende standaardzinnen bij het formuleren van vragen, doch doe dat met overleg: er kunnen gevallen zijn waarin je van de standaardzinnen moet afwijken.
- Vraag je af, voordat je een vraag stelt, of de post de vraag eigenlijk wel kan beantwoorden gezien bijvoorbeeld de bezetting van de post, de mogelijkheden van een eventuele vertrouwenspersoon, de afstand tot en/of de plaats van het gebeuren.
- Neem de door Justitie gestelde vragen niet zondermeer over, doch bezie of ze zinvol zijn, alsmede of ze aanvulling dan wel aanpassing behoeven. Koppel terug naar de behandelend medewerker bij Justitie als de vragen onduidelijk zijn.
- Onderzoek niet alle voorgelegde documenten zondermeer op authenticiteit, doch alleen die documenten die relevant zijn voor de beoordeling van de gegrondheid van het asielverzoek.
- Vraag de post naar feiten en niet naar interpretaties. Vraag niet "of betrokkene vervolgd (persecuted) wordt"; dat wordt vastgesteld in de asielprocedure en niet door de post.
- Stel nadere vragen aan de post als de eerste antwoorden niet duidelijk zijn of als ze onvoldoende zijn gemotiveerd. Leg uit waarom je nadere vragen stelt.
- Vraag niet naar de bekende weg. Onderzoek voordat je vragen aan de post stelt of de gevraagde informatie niet al bij DAZ-BA of elders binnen het ministerie bekend is of dat er reeds door de post over is gerapporteerd. In het laatste geval dient altijd verwezen te worden naar die eerdere rapportage.
- Memoranda waarin vragen worden gesteld die de algemene politieke situatie betreffen (bijv. vragen over het bestaan van politieke partijen) dienen voor medeparaaf langs de betreffende politieke directie geleid te worden.
- Geef zonodig aan wat het belang van een bepaalde vraag is, zodat de post zich niet nodeloos belast voelt.

Individuele ambtsberichten

- Neem slechts die informatie op in het ambtsbericht die onomstotelijk vaststaat.
- Gebruik de bekende standaardzinnen, doch doe dat met overleg: er kunnen gevallen zijn waarin je van de standaardzinnen moet afwijken of waarin een standaardzin niet van toepassing is.
- Bedenk bij de formulering van het ambtsbericht dat het in een procedure gebruikt zal worden en door derden zonder nadere toelichting gelezen moet kunnen worden.
- Het ambtsbericht dient altijd gebaseerd te zijn op de achterliggende rapportage van de post (zulks mede i.v.m. RvSt en WOB).
- Zie de voorbeelden van "standaardzinnen" in de inwerkmap.
- Individuele ambtsberichten waarin informatie is opgenomen m.b.t. de algemene politieke situatie (bijv. vragen over het bestaan van politieke partijen) dienen voor medeparaaf langs de betreffende politieke directie geleid te worden..."

De tekst van de vuistregels is in mei 1997 aangepast. Wat betreft het onderdeel "Onderzoekmemoranda" stemmen de aangepaste vuistregels vrijwel overeen met die van 1993. Wel is in de vuistregels van 1997 op dit onderdeel het volgende toegevoegd:

"...Altijd moet uit de rapportage voldoende blijken welke de bronnen zijn en welke methoden en technieken zijn gehanteerd bij het onderzoek. Als dat niet voldoende blijkt: dan geen melding van het door de post gemelde maken in het ambtsbericht, of nadere vragen stellen aan de post..."

Voor wat betreft het onderdeel "Individuele ambtsberichten" zijn de vuistregels in 1997 aanzienlijk uitgebreid. De tekst van de aangepaste vuistregels luidt als volgt:

"...Het opstellen van een individueel ambtsbericht
Bij het opstellen van een individueel ambtsbericht dient te worden nagegaan of aan de volgende eisen is voldaan. De rapportage moet door een derde (in casu de rechter) kunnen worden getoetst aan de eisen van zorgvuldigheid en objectiviteit.

1. Blijkt uit de rapportage van de post voldoende
 - welke de geraadpleegde bronnen zijn;
 - wat de reden is van hun specifieke kennis;
 - welke methoden en technieken van onderzoek zijn gehanteerd?

Zo nee:

- nadere vragen aan de post stellen (zodanig verwijzen naar circ. 420 van 21 mei 1997), of
 - van de betreffende passage (indien mogelijk) géén melding in het ambtsbericht maken.
2. De informatie in het individuele ambtsbericht moet zo duidelijk mogelijk zijn. Vaagheden dienen te worden vermeden.

Zoveel mogelijk dient wat in de rapportage staat, ook in het individuele ambtsbericht te worden vermeld, voor zover de volgende redenen zich daar niet tegen verzetten:

a. bronbescherming

Hierbij moet echter altijd kritisch worden gekeken of het inderdaad beter is geen bron te vermelden. Niet in alle gevallen hoeft dit zo te zijn (voorbeeld: "Bij de directie van de lagere school X is Y niet bekend"; "Bij de leiding van de politieke partij Z is A niet bekend");

b. bescherming van methoden en technieken van onderzoek

Dit is vooral van toepassing bij het vaststellen van de authenticiteit van documenten. Ga echter altijd na of de redenen van niet-authenticiteit van dien aard zijn, dat geheimhouding daarvan gerechtvaardigd is. Als bijvoorbeeld een dagvaarding is overgelegd waarbij iemand op grond van artikel 456 van het Wetboek van Strafrecht wordt opgeroepen, en als na onderzoek is komen vast te staan dat artikel 456 van het Wetboek van Strafrecht inmiddels uit dat Wetboek is geschrapt, moet dit in het ambtsbericht worden gemeld. Bij adresonderzoek kan bijvoorbeeld in plaats van "het adres XYZ bestaat niet" beter worden gemeld: "Onderzoek ter plekke heeft uitgewezen dat in straat X het huisnummer 123 niet bestaat; de nummering in straat X gaat maar tot 122".

Voorts dient te worden nagegaan of de 'valsheidskenmerken' voldoende zijn onderbouwd. Als in de rapportage staat 'stempel is vals', dan is dat niet voldoende. Aangegeven moet dan worden in hoeverre het stempel afwijkt van een echt stempel, of er moet een afdruk van een echt stempel worden bijgevoegd;

c. bescherming van de diplomatieke betrekkingen (voor zover van toepassing)

Dit is het geval wanneer in de rapportage bepaalde uitspraken staan die, indien openbaar gemaakt, de verhoudingen tussen Nederland en het betreffende land nadelig zouden kunnen beïnvloeden.

3. Verwijs in het individuele ambtsbericht naar de brief van de IND, waarin om onderzoek werd gevraagd. Ga na of de door de IND gestelde vragen in het individuele ambtsbericht zijn beantwoord. Indien de beantwoording van bepaalde vragen niet mogelijk is, vermeld dit dan, zoveel mogelijk onder opgaaf van redenen.
4. Er mag met de IND **niet** worden overlegd over de inhoud van het individuele ambtsbericht.
5. Ga na of bepaalde documenten (pasfoto's of documenten die de vreemdeling toebehoren) moeten worden geretourneerd aan de IND..."

8. Rapport 97/95 van de Nationale ombudsman

Het hiervoor al genoemde rapport 97/95 van de Nationale ombudsman van 12 maart 1997 is het resultaat van het onderzoek naar aanleiding van een klacht van een advocaat dat de ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet openbaar zijn.

De Nationale ombudsman overwoog in zijn rapport het volgende:

"...3. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman een toelichting gegeven op de wijze waarop ambtsberichten in asielzaken tot stand komen. Hij wees er in dat verband op dat met het oog op bronbescherming in het algemeen niet kan worden aangegeven welke de bron is van de verkregen informatie, alsmede dat het bekendmaken van de gebruikte methoden en technieken om aan informatie te komen toekomstig onderzoek ernstig zou kunnen belemmeren of zelfs onmogelijk zou kunnen maken. Hij voegde daar aan toe dat zich ook situaties kunnen voordoen waarin geen bronbescherming geldt; in die gevallen wordt wel aangegeven van wie bepaalde informatie afkomstig is. Ook wees hij erop dat gegevens uit de onderliggende rapportage daadwerkelijk in de ambtsberichten worden vermeld, voor zover daardoor de toegezegde bronbescherming geen geweld wordt aangedaan, de bij het onderzoek gebruikte methoden en technieken daardoor niet kenbaar worden, deze gegevens geen inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van derden, en deze gegevens geen schade toebrengen aan de buitenlandse betrekkingen. De Minister van Buitenlandse Zaken verwees in dat verband naar de jurisprudentie van de rechter in zaken waarin namens asielzoekers met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur was gevraagd om inzage in stukken die ten grondslag lagen aan ambtsberichten van de Minister van Buitenlandse Zaken in asielzaken (...). Daarnaast wees de Minister erop dat de (vreemdelingen)rechter desgevraagd de beschikking kan krijgen over alle stukken, waaronder de stukken die ten grondslag liggen aan een ambtsbericht, en dat langs deze weg controle kan worden uitgeoefend op de wijze van totstandkoming en op de kwaliteit van de ambtsberichten van zijn Ministerie.

(...)

7. Erkend moet worden dat de betrokken asielzoekers en hun rechtshulpverleners duidelijk kunnen worden bemoeilijkt in hun mogelijkheden om eventuele onjuistheden in ambtsberichten aan de kaak te stellen wanneer zij niet in de gelegenheid worden gesteld om ook kennis te nemen van de achterliggende stukken en om, langs die weg, inzicht te krijgen in de wijze waarop die ambtsberichten tot stand zijn gekomen. Bezien vanuit de positie van de asielzoeker zou het dan ook de voorkeur verdienen indien hij kennis zou kunnen nemen van alle stukken, waaronder de stukken die ten grondslag hebben gelegen aan het ambtsbericht. De Minister heeft echter zwaarwegende argumenten genoemd die ertegen pleiten om de betrokken asielzoeker volgens vaste praktijk inzage te geven in de bedoelde achterliggende

stukken. Deze argumenten zijn gebaseerd op de Wet openbaarheid van bestuur en worden, blijkens de jurisprudentie, in het algemeen door de rechter geaccepteerd als toereikende grond om openbaarmaking aan de asielzoeker te weigeren. De Nationale ombudsman is van oordeel dat deze argumenten moeten prevaleren boven hetgeen verzoeker heeft aangevoerd, en dat de Minister niet kan worden verweten dat hij de door verzoeker gewenste inzage niet wil geven. In dit verband is nog van belang dat de Minister, blijkens zijn mededelingen aan de Nationale ombudsman, er niet zonder meer van afziet om informatie aan de betrokken asielzoeker prijs te geven, maar dat hij het antwoord op de vraag welke informatie in een concreet geval kan worden verstrekt, laat afhangen van de vraag welke belangen zich eventueel tegen dergelijke informatieverstrekking verzetten. Daar komt bij dat de rechter, als hij daar om verzoekt, te allen tijde inzage krijgt in de achterliggende stukken..."

9. Jurisprudentie met betrekking tot individuele ambtsberichten

9.1. In talrijke uitspraken van de bestuursrechter is ingegaan op aspecten van de totstandkoming en van het gebruik van individuele ambtsberichten. Een voorbeeld van een dergelijke uitspraak is die van de President van de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage, zittinghoudende te 's-Hertogenbosch, van 15 maart 1996 (Awb 95/6402). In deze uitspraak overwoog de president onder meer het volgende:

"In casu is verweerders afwijzende beslissing met betrekking tot eisers aanspraken op grond van het AMA-beleid louter gebaseerd op het standpunt dat uit het uitgebrachte individuele ambtsbericht zou zijn gebleken dat verzoekster onjuiste informatie heeft verstrekt met betrekking tot de naam van een straat en de naam en plaats van een school.

Aan een dergelijk gegeven kan naar het voorlopig oordeel van de president slechts dan doorslaggevende betekenis worden toegekend, zoals verweerder in casu heeft gedaan, indien aan de juistheid van bedoeld gegeven geen twijfel kan bestaan. Op zich is aanvaardbaar dat verweerder zich te dien aanzien in beginsel laat leiden door het feit dat de desbetreffende informatie afkomstig is van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit uitgangspunt lijdt evenwel uitzondering ingeval de juistheid van de inhoud van een individueel ambtsbericht door de belanghebbende gemotiveerd wordt betwist. Verweerder is in dat geval gehouden zich ervan te vergewissen dat het betreffende ambtsbericht inderdaad juiste gegevens bevat. Een en ander vloeit voort uit de ingevolge artikel 3:2 van de Awb rustende verplichting om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten te vergaren. Hierbij wreekt zich dat de omtrent asielzoekers uitgebrachte individuele ambtsberichten slechts de beantwoording van de door verweerder gestelde vragen bevatten, terwijl uit die ambtsberichten niet blijkt op welke wijze de desbetreffende informatie is verkregen. De president acht in dat verband niet zonder betekenis dat met betrekking tot de uitgebrachte individuele ambtsberichten in Zairese asielzaken van diverse instanties, onder meer van de genoemde Solidariteitsgroep Zairese Vluchtelingen, berichten komen waarin - onder verwijzing naar concrete gevallen - de nodige twijfels worden geuit omtrent de zorgvuldigheid waarmee de bedoelde individuele ambtsberichten tot stand komen.

Tegen deze achtergrond mocht verweerder gelet op verzoeksters gemotiveerde betwisting en bij gebreke van nader onderzoek dien-aangaande niet zonder meer van de juistheid van het onderhavige individuele ambtsbericht worden uitgegaan.

De president laat dan nog daar dat verweerder heeft verzuimd verzoekster na de ontvangst van het ambtsbericht in de gelegenheid te stellen haar zienswijze naar voren te brengen als bedoeld in artikel 4:7, eerste lid, van de Awb. De afwijzende beschikking steunt immers op aan genoemd ambtsbericht ontleende gegevens die afwijken van de gegevens die verzoekster terzake zelf heeft verstrekt. Het belang van bedoeld wetsartikel, dat naar de indruk van

de president door verweerder doorgaans niet of nauwelijks wordt toegepast, is erin gelegen dat in een vroeg stadium voldoende duidelijkheid wordt verkregen omtrent de feiten en omstandigheden die moeten dienen als grondslag voor het te nemen besluit. Mede doordat bedoeld voorschrift niet in acht is genomen is tot op heden onduidelijkheid blijven bestaan omtrent de juiste schrijfwijze van de bewuste straatnaam en het bestaan op zich van die straat alsmede de ligging en het bestaan op zich van de bewuste school..."

9.2. In een uitspraak van de enkelvoudige Vreemdelingenkamer van de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage, zittingsplaats Zwolle, van 19 januari 1998 is het volgende overwogen:

"...In tegenstelling tot hetgeen namens verweerder (de Staatssecretaris van Justitie; N.o.) ter zitting is aangevoerd, acht de rechtbank het in dit verband niet aannemelijk dat wel is getracht dit onderzoek (naar betrokkenes ervaringen gedurende zijn dienstverband bij een ayatollah; N.o.) doch dat dit onderzoek niet mogelijk is gebleken, aangezien het in de rede had gelegen om dit dan in het individuele ambtsbericht te vermelden.

De rechtbank is van oordeel dat, nu verweerder uitdrukkelijk heeft gevraagd om een onderzoek naar - voor de beoordeling van eisers asielverzoek van belang zijnde - aspecten van eisers asielrelaas, verweerder bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken had dienen na te vragen waarom dit onderzoek achterwege was gelaten en - afhankelijk van het antwoord van dat Ministerie - te vragen dit onderzoek alsnog te verrichten. Verweerder heeft dit evenwel nagelaten. In dit verband merkt de rechtbank op dat het niet op de weg van het Ministerie van Buitenlandse Zaken ligt om op eigen initiatief, althans zonder enig overleg met verweerder, het door verweerder gevraagde onderzoek te beperken, bijvoorbeeld omdat was gebleken dat de door de vreemdeling overgelegde documenten niet authentiek waren. Dit geldt des te meer nu de inhoud van individuele ambtsberichten regelmatig - al dan niet onderbouwd - wordt betwist, met name indien zij betrekking hebben op de authenticiteit van stukken.

(...)

Wel wordt ten overvloede overwogen dat het aanbeveling zou verdienen als verweerder in de onderhavige zaak op enig moment onderzoek zou (laten) doen naar de verdiensten van de contra-expertise uitgebracht door de heer Siahpoosh met betrekking tot de overgelegde documenten. In dit verband is mede van belang dat van de zijde van de Iraanse asielzoekers, ter onderbouwing van hun stelling dat de conclusies van het Ministerie van Buitenlandse Zaken ten aanzien van de (niet-)authenticiteit van overgelegde documenten onjuist is, steeds vaker een beroep wordt gedaan op de expertise van deze persoon zoals ook hier het geval was..."

9.3. In een uitspraak van de Rechtseenheidskamer Vreemdelingenzaken van 16 april 1998 is het volgende overwogen:

"... 7. De rechtbank overweegt op de eerste plaats dat de minister van Buitenlandse Zaken, wanneer hij aan verweerder (de Staatssecretaris van Justitie; N.o.) een individueel ambtsbericht uitbrengt, geen adviseur is in de zin van Artikel 3:5 Awb. Er is immers geen sprake van een wettelijk voorschrift bij of krachtens welke de minister belast is met deze advisering.

Krachtens artikel 3:2 Awb berust op verweerder de verplichting om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren. Verweerder kan, om aan het vereiste van artikel 3:2 Awb te kunnen voldoen, (ook) aan de minister van Buitenlandse Zaken informatie vragen en dient, in het kader van zijn eigen verantwoordelijkheid, in die gevallen te onderzoeken of het individueel ambtsbericht qua inhoud en qua procedure zorgvuldig tot stand is gekomen, alvorens dit individueel ambtsbericht ten grondslag te kunnen leggen aan het besluit.

8. Van een voldoende zorgvuldige voorbereiding van een besluit dat in belangrijke mate steunt op een individueel ambtsbericht kan naar het oordeel van de rechtbank niet worden gesproken indien er door verweerder zonder meer van uit wordt gegaan dat het ambtsbericht, de achterliggende stukken daaronder begrepen, door verweerder niet behoeft te worden gezien en op geen enkele wijze behoeft te worden getoetst. Daaraan doet niet af dat met de onder verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken uitgebrachte individuele ambtsberichten slechts in een beperkt aantal gevallen ervaringen zijn opgedaan waarin van tekortkomingen is gebleken.

A fortiori is de rechtbank van oordeel dat de thans in zaken als onderhavige gebezigde praktijk, waarin verweerder in geen enkel geval enig onderzoek doet naar de achterliggende stukken van een individueel ambtsbericht, en verweerder voorts van mening is, dat het, in geval van een betwisting van de juistheid of zorgvuldige wijze van totstandkoming van dit ambtsbericht door de vreemdeling, aan de rechtbank is om in voorkomende gevallen inzage te vragen in de achterliggende stukken om die betwisting te kunnen toetsen, de onder meer uit artikel 3:2 Awb voortvloeiende eigen verantwoordelijkheid van verweerder onvoldoende tot zijn recht doet komen.

De eisen die de Awb stelt brengen naar het oordeel van de rechtbank met zich mee dat verweerder in alle gevallen zich ervan dient te vergewissen dat het verrichte onderzoek, gerelateerd aan de van verweerder uitgegane inleidende vraagstelling, de in het ambtsbericht opgenomen conclusies kan dragen.

Bovendien houdt meergenoemde eigen verantwoordelijkheid van verweerder in dat het, indien de inhoud van het ambtsbericht vragen oproept, op de weg van verweerder ligt om zich te wenden tot de minister van Buitenlandse Zaken met nadere vragen, zodat deze eventuele onduidelijkheden kunnen worden opgeheven voor een besluit wordt genomen. Indien verweerder in een dergelijke situatie zich

niet tot de minister van Buitenlandse Zaken wenst te wenden of onvoldoende antwoord van die zijde ontvangt, zal verweerder naar het oordeel van de rechtbank het individuele ambtsbericht niet ten grondslag mogen leggen aan het besluit.

De rechtbank is met verweerder van oordeel dat er aanleiding kan zijn voor het maken van onderscheid tussen de situatie waarin een bestuursorgaan eenmalig of slechts sporadisch wordt geadviseerd bij de voorbereiding van een besluit en een situatie als de onderhavige waarin reeds vele jaren en met een grote frequentie informatie wordt gevraagd en verkregen van een bestuursorgaan dat bij uitstek geëquipeerd moet worden geacht om advies uit te brengen omtrent feitelijke kwesties die alleen door onderzoek in het land van herkomst kunnen worden opgehelderd. Dat onderscheid zal consequenties hebben voor de omvang en diepgang van een in te stellen onderzoek naar de juistheid van de inhoud van een advies en de vraag of dat zorgvuldig tot stand is gekomen, doch kan niet meebrengen dat het verweerder zou vrijstaan om - bijvoorbeeld wegens ontbreken van, in verweerders ogen, voldoende gemotiveerde betwisting van de inhoud van het ambtsbericht - geheel van kennisneming van de onderliggende stukken af te zien.

De rechtbank acht in dit verband tevens van belang dat de minister van Buitenlandse Zaken voor de opstelling van de onder zijn verantwoordelijkheid opgemaakte ambtsberichten gebruik maakt van veelal in het land van herkomst woonachtige en werkzame vertrouwenspersonen, die op hun beurt ook weer anderen kunnen inschakelen. In dit verband merkt de rechtbank op dat de minister van Buitenlandse Zaken niet altijd direct zicht heeft op de wijze waarop deze vertrouwenspersonen en de door hen ingeschakelde derden zich van hun taak kwijten.

9. Uit het hiervoor overwogene volgt dat verweerder, wanneer een individueel ambtsbericht is uitgebracht, zich in het kader van de voorbereiding van een besluit tot de minister van Buitenlandse Zaken zal dienen te wenden om de achterliggende stukken op te vragen zodat hij zich op basis daarvan kan kwijten van de verplichtingen zoals die hiervoor zijn weergegeven. Verweerder heeft een aantal bezwaren genoemd dat bij de minister van Buitenlandse Zaken bestaat tegen het overleggen van die stukken. De minister van Buitenlandse Zaken acht het van belang dat in verband met voorkoming van misbruik in de asielprocedure de gebruikte methoden en technieken en de geraadpleegde bronnen niet geopenbaard worden en dat de veiligheid van de ingeschakelde vertrouwenspersonen niet in gevaar wordt gebracht; voorts dient voorkomen te worden dat de relaties met het desbetreffende land door het onderzoek onder druk komen te staan. Ten aanzien van deze bezwaren - welke er thans toe leiden dat in het overgrote deel van de gevallen waarin de rechtbank verzoekt om overlegging een beroep op artikel 8:29 Awb wordt gedaan - is de rechtbank van oordeel dat deze niet opgaan wanneer het gaat om kennisname van de achterliggende stukken door verweerder. En voorzover overigens de grote belangen die de minister van Buitenlandse Zaken heeft bij bescherming van onderzoeksmethoden en technieken en bronbescherming van informanten zich in een individueel geval verzetten tegen de

kennisname van de achterliggende stukken door anderen dan verweerder, wijst de rechtbank er op dat artikel 7:4, zesde lid, Awb en artikel 7:18, zesde lid, Awb de mogelijkheden bieden om te voorkomen dat bepaalde gegevens of gebruikte onderzoekstechnieken in de openbaarheid komen..."

10. Onderzoek van het Stafbureau Vreemdelingenzaken

In maart 1997 stelden drie medewerkers van het Stafbureau Vreemdelingenzaken van de Arrondissementsrechtbank 's-Gravenhage een onderzoek in naar een aantal individuele ambtsberichten en naar de achterliggende rapportage. Van hun onderzoek maakten zij een verslag, dat op 24 maart 1997 door de Landelijk Coördinator Vreemdelingenzaken van genoemde rechtbank werd toegezonden aan het hoofd van de Afdeling Asiel- en Migratiezaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Bedoeld verslag luidt als volgt:

"...Verslag dossieronderzoek individuele ambtsberichten verricht bij Buitenlandse Zaken op dinsdag 4 maart 1997.**Onderzoeksmethode en verantwoording**

Op 4 maart 1997 zijn door ons, drie medewerkers van het stafbureau vreemdelingenzaken van de rechtbank Den Haag, 27 individuele ambtsberichten en de achterliggende vertrouwelijke rapportages bestudeerd. Een steekproef werd genomen uit een door Buitenlandse Zaken voor ons klaargelegde stapel dossiers die, naar hun zeggen, ook weer willekeurig was samengesteld.

De bestudeerde dossiers betreffen vreemdelingen uit Iran (9x), Zaïre (7x), de Federatieve Republiek Joegoslavië (2x), Sri Lanka (2x), Syrië (2x), Turkije (2x), Ethiopië (1x), Nigeria (1x) en uit de Russische Federatie (1x).

Vier van de zeven Zaïrese zaken betroffen asielzoekers die zich beriepen op het AMA-beleid en waar op verzoek van de IND/LA (Landsadvocaat; N.o.) onderzoek werd verricht naar de leeftijd en de opvangmogelijkheden. In alle Iraanse zaken werd door Buitenlandse Zaken aan de ambassade gevraagd om een authenticiteitsonderzoek te doen instellen naar overgelegde documenten. Dit geldt ook voor de overige zaken. In de andere twee Zaïrese zaken, de Syrische zaken, één van de Iraanse zaken, één van de Turkse zaken en in de Nigeriaanse, de Russische, de Srilankaanse en de Ethiopische zaak werd tevens om andersoortige informatie gevraagd omtrent gebeurtenissen/plaatsen die in het nader gehoor zijn genoemd door de asielzoeker, zoals bijvoorbeeld de juistheid van beweerd lidmaatschap van de UDP, de echtheid van een brief, de detentie van ouders, de bekendheid van een journalist, de omstandigheden bij een aanslag.

Onderzoeksvragen

De dossiers zijn op tien punten getoetst:

1. Door wie is het onderzoek verricht? Is de onderzoeker al dan niet bij naam genoemd? Is zijn functie bekend? Heeft de onderzoeker een deel van het onderzoek aan anderen gedelegeerd en zo ja zijn de functies/namen van die anderen genoemd?
2. Is aangegeven van welke bronnen de onderzoeker gebruik heeft gemaakt en zo ja welke bronnen zijn dat?

3. Is aangegeven welke onderzoeksmethode de onderzoeker heeft gehanteerd?
 - a. Indien gesprekken zijn gevoerd, is dan aangegeven met wie die gesprekken zijn gevoerd en of informatie in een gesprek verkregen gecontroleerd is door bijvoorbeeld een tweede persoon dezelfde vragen te stellen?
 - b. Is schriftelijke informatie ingezien en zo ja is dan aangegeven hoe die informatie is verkregen?
 - c. Als de authenticiteit van documenten is beoordeeld, is dan aangegeven of het te beoordelen document is vergeleken met gangbare documenten of is dan getoetst aan de formele eisen die aan documenten gesteld worden dan wel of een andere methode is gevolgd?
4. In hoeverre is de rapportage van de vertrouwenspersoon (het memorandum) gemotiveerd?
5. Is er een kenbare reden voor de vertrouwelijkheid, is om vertrouwelijkheid verzocht?
6. Stemmen de door de IND/LA gestelde vragen overeen met de vragen die door Buitenlandse Zaken aan de ambassade zijn gesteld?
7. Geeft het individuele ambtsbericht weer wat in het memorandum is gesteld?
8. Geeft de beschikking (indien in het dossier) weer wat in het memorandum en/of het individuele ambtsbericht is gesteld?
9. Welke stukken zijn in het dossier aanwezig?
10. Zijn er bijzonderheden?

Onderzoekresultaten

Samengevat kan in antwoord op de vragen het volgende worden opgemerkt:

ad 1. De onderzoeker

Vrijwel in alle gevallen is het onderzoek verricht door een vertrouwenspersoon. In de Zaïrese zaken is deze bij naam genoemd, in andere bestudeerde zaken niet. In de Turkse zaken is geen onderzoeker genoemd. Wij zijn ervan uitgegaan dat deze onderzoeken zijn verricht door de ambassade zelf. Vermeld werd dat de onderzoeksresultaten zijn besproken met de vertrouwenspersoon. Het viel ons op dat in de Zaïrese zaken steeds een beroep werd gedaan op hetzelfde (...)kantoor en vaak ook op dezelfde personen. In vrijwel alle Zaïrese zaken heeft de vertrouwenspersoon zich laten assisteren (of het onderzoek in feite laten uitvoeren) door een medewerker waarvan functie en naam niet bekend zijn gemaakt.

Desgevraagd bevestigden de medewerkers van Buitenlandse Zaken dat er in de meeste gevallen per land slechts één vertrouwenspersoon beschikbaar is met name omdat het zeer moeilijk is om een geschikte kandidaat te vinden.

Wij achten het een zwakke schakel in de totstandkoming van individuele ambtsberichten. Niet zozeer omdat wordt getwijfeld aan de betrouwbaarheid van de door de ambassades gebruikte vertrouwenspersonen, maar wel omdat er bij een onderzoeker patronen/gewoonten/oordelen in kunnen slijten waarop geen controle bestaat.

ad 2 en 3. Bronnen en methode

Vrijwel steeds werd nauwkeurig aangegeven van welke bronnen/methode de onderzoeker gebruik had gemaakt.

In de gevallen waarin een onderzoek is gedaan wordt de reden waarom een document als wel of niet authentiek moet worden beschouwd aangegeven. In geen van de door ons bestudeerde gevallen waarin het een onderzoek naar de authenticiteit van documenten betrof werd echter aangegeven of vergeleken was met de in de praktijk gebruikelijke documenten of met de officiële eisen die aan documenten worden gesteld. Wel zijn telkens meerdere valsheidskenmerken genoemd van het betreffende document. Probleem hierbij is echter dat de genoemde kenmerken niet door de rechter te controleren zijn. Immers, niet alleen wordt in sommige gevallen niet aangegeven hoe een echt document er wél uit zou (behoren te) zien, maar ook indien dit wel gebeurt is niet te controleren of deze informatie klopt bij gebrek aan referentiemateriaal. Dit geldt met name voor de Iraanse en Syrische zaken. Wellicht zou het aanbeveling verdienen om de ambassades te verzoeken daarover in hun memoranda specifiek te zijn. In ieder geval zou verlangd mogen worden dat aangegeven wordt waarom bijvoorbeeld een stempel vals is; hoe ziet een authentiek stempel er dan uit? (...)

Met name bij buurt/familie onderzoek viel op dat de verantwoording niet altijd volledig is. Zo werd bijvoorbeeld niet aangegeven hoeveel mensen benaderd werden en welke graad van verwantschap een familielid tot betrokkene heeft. Ook bestond de indruk dat vaak met één interview met een omwonende volstaan werd. Maar zoals gezegd dit werd uit de memoranda onvoldoende duidelijk. Wel moet opgemerkt worden dat in drie van de onderzochte gevallen door Buitenlandse Zaken om nadere informatie op dergelijke punten is gevraagd voordat een individueel ambtsbericht werd uitgebracht. Bij het raadplegen van officiële instantie werd steeds nauwkeurig de naam van de instantie en de functie van de benaderde functionaris aangegeven. (...)

Ons lijkt voorzichtigheid geboden bij het zonder meer aanvaarden van de juistheid van verklaringen van personen die beweerdelijk in een bepaalde relatie staan tot de asielzoeker. Indien in een ambtsbericht verwezen wordt naar een zodanige verklaring en deze wordt betwist door de vreemdeling, verdient het aanbeveling inzage te vragen in de onderliggende rapportage.

ad. 4 De motivering

De motivering is niet geheel te scheiden van de informatie die is gegeven over de bronnen en de methode. Daarom wordt ook verwezen naar het bovenvermelde. Over het algemeen zijn de memoranda goed tot redelijk gemotiveerd. In geval van twijfel werd steeds aangegeven dat er getwijfeld wordt en waarom. In de Iraanse zaken met betrekking tot de authenticiteit van documenten achtten wij de motivering wat mager. (...)

ad 5. Vertrouwelijkheid

In tien zaken is uitdrukkelijk door de vertrouwenspersoon om vertrouwelijkheid verzocht. In de zaken waar het de authenticiteit van

documenten betrof was het gezien de aard van de gegeven informatie begrijpelijk en niet ten onrechte dat vertrouwelijkheid noodzakelijk is geacht. In de overige zaken zagen wij weinig redenen voor vertrouwelijkheid met name niet omdat in de memoranda geen namen worden genoemd.

ad 6. Vergelijking vragen IND/LA met vragen Buitenlandse Zaken

Buitenlandse Zaken blijkt vaak om uitvoeriger onderzoek door de ambassades te verzoeken dan op basis van de vragen van de IND/LA strikt gesproken noodzakelijk zou zijn. Ook blijkt dat de ambassades en/of vertrouwenspersonen soms verdergaand onderzoek doen dan waarom door Buitenlandse Zaken werd verzocht. Met name wordt kennelijk het verslag van nader gehoor ook door Buitenlandse Zaken c.q. de ambassades doorgenomen en kunnen onderdelen die daarin naar voren komen aanleiding vormen voor onderzoek.

Dit werd desgevraagd door Buitenlandse Zaken bevestigd. Aldaar wordt dergelijk initiatief van de onderzoekers op prijs gesteld.

Opvallend was nog dat in één Iraanse zaak door de vreemdeling ook een rijbewijs en een lidmaatschapskaart van de Pasdaran waren overgelegd. Deze documenten zijn echter niet meegezonden door de IND ter verificatie.

ad 7. Vergelijking individueel ambtsbericht met memorandum

Het individuele ambtsbericht is vrijwel altijd aanmerkelijk beperkter dan het memorandum. Met name is het minder uitvoerig gemotiveerd. In het individuele ambtsbericht wordt vrijwel steeds volstaan met algemene formules zoals: 'het document is niet opgesteld op een wijze die overeenkomt met de in het land van herkomst gangbare praktijk'. Opvallend was dat uit de dossiers bleek dat de individuele ambtsberichten voordat zij naar buiten gaan uitvoerig worden gecontroleerd en gecorrigeerd. Bij twijfel worden opmerkingen geschrapd. Oordelen die subjectieve elementen bevatten worden geschrapd of opnieuw, objectiever geformuleerd. Wij hadden de indruk dat dit zeer zorgvuldig gebeurt. (...)

ad. 8 Vergelijking beschikking met memorandum en individueel ambtsbericht

Tweemaal is een beschikking in het dossier aangetroffen daterend van na het ambtsbericht.

Eenmaal stemde deze niet overeen met het ambtsbericht in zoverre dat de informatie uit het ambtsbericht die voor betrokkene overigens nadelig was daarin niet was opgenomen. Het asielverzoek werd om een andere reden als niet ontvankelijk afgewezen. In een aantal dossiers troffen wij wel beschikkingen in primo aan, daterend van voor het ambtsbericht. In die gevallen vroegen wij ons af of niet beter voor de eerste beschikking om een ambtsbericht verzocht had kunnen worden. Wij zijn ons er echter van bewust dat het moment waarop om een individueel ambtsbericht verzocht wordt afhankelijk zal zijn van het moment waarop de vreemdeling stukken overlegt. Dit moment zal in veel gevallen waarschijnlijk pas na de eerste beschikking liggen.

ad 9. Stukken in het dossier

In alle gevallen was in het dossier aanwezig het individuele ambtsbericht, het memorandum van de ambassade/de vertrouwenspersoon, het verzoek van de LA/IND aan Buitenlandse Zaken en het verslag van nader gehoor. Indien relevant bevatten de dossiers ook kopieën van de documenten naar aanleiding waarvan om onderzoek naar de authenticiteit was verzocht.

In een aantal dossier was tevens een (aanvullend) bezwaarschrift en een ACV-advies aanwezig.

Het betrof met name zaken waarin eerst in de bezwaarfase documenten door de (gemachtigde) van de vreemdeling zijn overgelegd. Eenmaal werd een beschikking na de datum van het ambtsbericht aangetroffen. Driemaal werd een verzoek om nadere informatie van Buitenlandse Zaken aan de vertrouwenspersoon aangetroffen en het antwoord daarop. Regelmatig bevatte het dossier eerdere concepten van het individuele ambtsbericht met daarop handgeschreven suggesties voor correctie die in de definitieve versie bleken te zijn overgenomen.

ad 10. Bijzonderheden

In een aantal individuele ambtsberichten wordt gesteld dat 'mede in het land van herkomst een onderzoek is ingesteld', terwijl uit het dossier slechts blijkt dat de ambassade om informatie is gevraagd. Nergens blijkt of en zo ja waar aanvullend onderzoek is verricht. Is dit derhalve een standaardzin?

In twee van de onderzochte Iraanse zaken is, nadat de vreemdeling al was uitgeprocedeerd, voor het moment van uitzetting, nog volledigheidshalve/zekerheidshalve een onderzoek ingesteld naar de authenticiteit van (eerder) overgelegde documenten. In een van deze zaken ging het om een publiciteitsgevoelige zaak van een hongerstaker.

Conclusie

Naar onze indruk wordt op basis van het memorandum van de ambassade of de vertrouwenspersoon op zeer zorgvuldige wijze een individueel ambtsbericht opgesteld. Of het onderzoek door de vertrouwenspersoon zorgvuldig geschiedt, is moeilijk te beoordelen. In elk geval zijn geen aanwijzingen van het tegendeel gevonden. Bezwaarlijk is naar onze mening dat vrijwel steeds met slechts één vertrouwenspersoon wordt gewerkt. In sommige gevallen zou Buitenlandse Zaken om een wat uitvoeriger motivering kunnen verzoeken. In een aantal gevallen is dat ook gebeurd. Het lijkt ons niet noodzakelijk om vaker dan nu individuele ambtsberichten te gaan inzien. Wel lijkt het ons gewenst om, met name als het gaat om een onderzoek naar de authenticiteit van Iraanse documenten, alert te blijven. Voorzichtigheid lijkt ons tevens geboden bij het zonder meer aanvaarden van de juistheid van verklaringen van personen die beweerdelijk in een bepaalde relatie staan tot de asielzoeker. Indien in een ambtsbericht verwezen wordt naar een zodanige verklaring en deze wordt betwist door de vreemdeling, verdient het aanbeveling inzage te vragen in de onderliggende rapportage..."

De Landelijk Coördinator Vreemdelingenzaken bood het verslag van het dossieronderzoek bij brief van 24 maart 1997 aan het hoofd van de

Afdeling Asiel- en Migratiezaken aan. In deze brief stelde hij onder andere het volgende:

"...Een meer algemene conclusie is, dat het als vertrouwelijk bestempelen van de achterliggende informatie niet in alle gevallen noodzakelijk is en daarom ook geen automatisme mag worden..."

In zijn reactie, van 14 april 1997, liet bedoeld hoofd hierop het volgende weten:

"...Uiteraard zullen mijn medewerkers er voor moeten waken alle verzamelde informatie automatisch als 'vertrouwelijk' te bestempen. Voor zover redenen van bronbescherming en bescherming van methoden en technieken zich daartegen niet verzetten zal zoveel mogelijk informatie in de individuele ambtsberichten worden vermeld..."

11. Bijlage bij de brief van de Nationale ombudsman van 9 april 1997 aan de Minister van Buitenlandse Zaken en aan de Staatssecretaris van Justitie.

Vragen onderzoek individuele ambtsberichten

A. De procedure rond de aanvraag, de totstandkoming en het gebruik van individuele ambtsberichten

Ik verzoek u precies aan te geven hoe de gehele procedure rond de aanvraag, de totstandkoming en het gebruik van individuele ambtsberichten er uitziet, en welke richtlijnen/instructies terzake zijn vastgesteld, een en ander voorzover het gaat om dat deel van de procedure waarvoor u verantwoordelijk of mede-verantwoordelijk bent. Ik verzoek u om bij uw beschrijving van de procedure de volgende deelvragen zo goed mogelijk te beantwoorden:

A.1. De aanvraag van een ambtsbericht

- A.1.1 In welke (soorten van) gevallen wordt om een individueel ambtsbericht gevraagd?
- A.1.2 Welke richtlijnen gelden er met betrekking tot de beslissing om een individueel ambtsbericht te vragen?
- A.1.3 Wie binnen de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) neemt feitelijk de beslissing tot het aanvragen van een individueel ambtsbericht?
- A.1.4 In hoeverre en door wie wordt een beslissing om een individueel ambtsbericht te vragen getoetst voordat de aanvraag uitgaat?
- A.1.5 Welke richtlijnen gelden er met betrekking tot de inhoud van een aanvraag om een individueel ambtsbericht?
- A.1.6 In hoeverre is de IND gehouden om aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken concrete onderzoeksvragen voor te leggen?
- A.1.7 In hoeverre is het Ministerie van Buitenlandse Zaken gebonden aan de reikwijdte van de vraagstelling van de zijde van de IND?
- A.1.8 In hoeverre vindt er tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de IND overleg plaats over de reikwijdte van het door het Ministerie van Buitenlandse Zaken te verrichten onderzoek?
- A.1.9 In hoeverre vindt op het Ministerie van Buitenlandse Zaken aanpassing plaats van het verzoek om een individueel ambtsbericht van de IND, voordat dit verzoek wordt doorgeleid naar de betreffende post?

A.2. De totstandkoming van individuele ambtsberichten: degenen die het feitelijke onderzoek verrichten

- A.2.1 Op welke wijze vindt, indien voor het onderzoek in het desbetreffende land gebruik wordt gemaakt van lokale vertrouwenspersonen/informanten, de selectie van deze vertrouwenspersonen/informanten plaats?
- A.2.2 Wie op de post zijn met deze selectie belast?
- A.2.3 Aan welke vereisten dienen deze vertrouwenspersonen/informanten

- te voldoen?
- A.2.4 In hoeverre bestaan er ter zake van de selectie van deze vertrouwenspersonen/informanten richtlijnen/selectiecriteria?
- A.2.5 Welke instructies gelden er voor de werkzaamheden van deze vertrouwenspersonen/informanten?
- A.2.6 Op welke wijze en door wie wordt gecontroleerd of deze vertrouwenspersonen/informanten hun werkzaamheden naar behoren verrichten?
- A.2.7 Komt het voor dat wordt besloten om niet langer gebruik te maken van de diensten van bepaalde vertrouwenspersonen/informanten? Zo ja, om welke redenen? Hebt u enige indicatie van het aantal keren dat dit, per jaar, gebeurt?
- A.2.8 Op welke wijze vindt, indien voor het onderzoek in het desbetreffende land géén gebruik wordt gemaakt van lokale vertrouwenspersonen/informanten, het onderzoek plaats?
- A.2.9 Welke personen worden, in het in de vorige vraag bedoelde geval, belast met het onderzoek?
- A.2.10 Zijn er landen waar in het geheel geen onderzoek mogelijk is? Zo ja, op welke wijze komen individuele ambtsberichten over asielzoekers uit deze landen dan tot stand?
- A.2.11 Is de personele bezetting op de posten naar omvang en deskundigheid in het algemeen toereikend te achten om verzoeken om individuele ambtsberichten tijdig en naar behoren te beantwoorden?
- A.2.12 In hoeverre vindt samenwerking plaats met ambassades van andere landen?
- A.3. De totstandkoming van individuele ambtsberichten: de eerste fase
- A.3.1 Bestaan er richtlijnen voor de wijze waarop onderzoek in het kader van individuele ambtsberichten moet worden verricht?
- A.3.2 Is in de richtlijnen geregeld dat bij bepaalde personen of instanties geen onderzoek mag worden verricht? Zo ja, om welke personen of instanties gaat het daarbij, en op welke wijze behoort in die gevallen onderzoek te worden gedaan?
- A.3.3 Op welke wijze wordt degene die in het desbetreffende land een onderzoek heeft ingesteld (hetzij een ambassademedewerker, hetzij een vertrouwenspersoon) geacht over zijn bevindingen te rapporteren?
- A.3.4 Aan wie vindt deze rapportage plaats?
- A.3.5 In hoeverre worden de bevindingen van het onderzoek gecontroleerd?
- A.3.6 Welke richtlijnen gelden er op het punt van de wijze van rapporteren en op het punt van de controle van de onderzoeksbevindingen?
- A.3.7 Moet de onderzoeksmethodiek daarbij worden vermeld? Moeten de informanten daarbij worden vermeld?
- A.3.8 Op welke wijze worden op de buitenlandse post vervolgens de bevindingen geïnterpreteerd/geformuleerd?
- A.3.9 In hoeverre en door wie wordt bij de onderzoeksbevindingen een toelichting gegeven ten aanzien van de betrouwbaarheid, de volledigheid en de betekenis (bijvoorbeeld een relativering) van die bevindingen?

- A.3.10 Bestaan er op het in de vorige vraag bedoelde punt richtlijnen?
- A.3.11 Welke functionaris is op de post in het algemeen feitelijk verantwoordelijk voor het ambtsbericht zoals het wordt ingezonden naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken?
- A.3.12 Verricht deze functionaris een controle op de dimensies van kwaliteit die zijn genoemd in de openingsbrief (voorzover van toepassing)?
- A.4. De totstandkoming van het ambtsbericht: de tweede fase
- A.4.1 Welke informatie wordt door de post in het buitenland doorgestuurd naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken?
- A.4.2 In hoeverre worden de achterliggende stukken meegestuurd?
- A.4.3 In hoeverre worden de onderzoeksbevindingen vanuit de post door het Ministerie van Buitenlandse Zaken gecontroleerd?
- A.4.4 In hoeverre vindt op het Ministerie van Buitenlandse Zaken ten behoeve van het aan de IND uit te brengen ambtsbericht een herinterpretatie/herformulering plaats van de bedoelde onderzoeksbevindingen?
- A.4.5 In hoeverre worden de onderzoeksbevindingen door het Ministerie van Buitenlandse Zaken nog voorzien van een toelichting of van commentaar ten behoeve van de IND?
- A.4.6 Bestaan er voor deze fase van de totstandkoming van individuele ambtsberichten richtlijnen?
- A.4.7 Is de personele bezetting op het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar omvang en deskundigheid in het algemeen toereikend te achten om verzoeken om individuele ambtsberichten tijdig en naar behoren te beantwoorden?
- A.4.8 Vindt er, voordat het ambtsbericht wordt uitgebracht aan de IND, een controle plaats op de dimensies van kwaliteit die zijn genoemd in de openingsbrief (voorzover van toepassing)?
- A.5. Het gebruik van individuele ambtsberichten door de IND
- A.5.1 Welke stukken worden door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, naast het eigenlijke ambtsbericht, doorgezonden naar de IND?
- A.5.2 In hoeverre wordt de rapportage van het Ministerie van Buitenlandse Zaken door de IND gecontroleerd, gelet op de dimensies van kwaliteit die zijn genoemd in de openingsbrief?
- A.5.3 Op welke wijze wordt de rapportage van het Ministerie van Buitenlandse Zaken door de IND gebruikt in de asielprocedure (wordt deze rapportage bijvoorbeeld nog ge(her)interpreteerd of gerelativeerd)?
- A.5.4 Vindt er, naar aanleiding van de hiervoor bedoelde (her)interpretatie/herformulering, een terugkoppeling plaats door de IND naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken?
- A.5.5 In hoeverre vindt er tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de IND nog overleg plaats over de inhoud van de individuele ambtsberichten?
- A.5.6 Gelden er op dit punt richtlijnen of instructies?
- A.6. De positie van de asielzoeker

- A.6.1 In hoeverre krijgt de asielzoeker of zijn rechtshulpverlener de gelegenheid om te reageren op een individueel ambtsbericht voordat een beslissing wordt genomen op de asielaanvraag?
- A.6.2 In welk stadium en door wie wordt hij in de gelegenheid gesteld om te reageren?
- A.6.3 Door wie wordt het eventuele commentaar van de asielzoeker of zijn rechtshulpverlener beoordeeld?
- A.6.4 Welke richtlijnen bestaan er op dit punt?
- A.7. De terugkoppeling van het effect van een individueel ambtsbericht
- A.7.1 In hoeverre wordt het Ministerie van Buitenlandse Zaken door de IND geïnformeerd over de rol die een individueel ambtsbericht heeft gespeeld in een concrete asielzaak (in het bijzonder indien in de bezwaarschriftfase respectievelijk door de rechter kritiek is geuit op een ambtsbericht)?
- A.7.2 In hoeverre worden de medewerkers op de posten in het buitenland geïnformeerd over eventuele kritiek in de bezwaarschriftfase respectievelijk van de rechter op een door hen uitgebracht ambtsbericht?
- A.7.3 In hoeverre vindt tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de IND overleg plaats over de rol die de individuele ambtsberichten in asielprocedures spelen respectievelijk zouden moeten spelen?

B. Vragen met betrekking tot feiten

- B.1 Hoeveel individuele ambtsberichten zijn er in 1996 uitgebracht?
- B.2 Hoeveel individuele ambtsberichten zijn er in het eerste kwartaal van 1997 uitgebracht?
- B.3 Hoe was de verdeling naar landen voor deze ambtsberichten?
- B.4 In welke stadium van behandeling (aanvraag, bezwaar of beroep) werden deze ambtsberichten aangevraagd respectievelijk uitgebracht? Graag ontvang ik in dit verband een cijfermatig overzicht over de periode van 1 januari 1996 tot 1 april 1997.
- B.5 Hoe vaak heeft de inhoud van het ambtsbericht geleid tot afwijzing van de stellingen van de asielzoeker?
- B.6 Hoe vaak is door of namens de betrokken asielzoeker kritiek geuit op de kwaliteit van het ambtsbericht, en waartoe heeft deze kritiek geleid?
- B.7 Hoe vaak heeft de rechter kritiek geuit op een ambtsbericht? Waar was die kritiek op gericht? Waar heeft deze kritiek toe geleid?
- B.8 Hoe vaak is na het uitkomen van een ambtsbericht nader onderzoek in het desbetreffende land noodzakelijk gebleken?
- B.9 Met hoeveel vertrouwenspersonen/informanten wordt er gewerkt, en om welke landen gaat het daarbij?
- B.10 Binnen welke termijn dienen ambtsberichten te worden uitgebracht?
- B.11 Hoeveel tijd lag gemiddeld tussen de aanvraag van een ambts-

- bericht en het uitbrengen daarvan?
- B.12 Welke procedure wordt gevolgd indien het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet binnen de gestelde termijn een ambtsbericht uitbrengt?
- B.13 Welke procedure wordt gevolgd indien de wettelijke beslistermijnen verstrijken voordat een aangevraagd ambtsbericht wordt uitgebracht?

C. Algemene vragen

- C.1 Hoe ziet u de rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in individuele asielzaken wat betreft de vaststelling van de relevante feiten en wat betreft de beoordeling van de geloofwaardigheid van de beweringen van de betrokken asielzoeker? Kan de Minister van Buitenlandse Zaken in dit verband naar uw mening worden aangemerkt als adviseur in de zin van artikel 3:5 van de Algemene wet bestuursrecht?
- C.2 Welke knelpunten ziet u zelf in de huidige praktijk rond de totstandkoming en het gebruik van individuele ambtsberichten?
- C.3 Welke landen zijn in dit verband het meest problematisch?
- C.4 Op welke wijze zouden de knelpunten kunnen worden opgelost? In hoeverre hebt u op dit punt voornemens?

SAMENVATTING

Onderzoek

Naar aanleiding van aanhoudende kritiek vanuit de samenleving op de gang van zaken rond individuele ambtsberichten in asielzaken is de Nationale ombudsman, na een vooronderzoek, op 9 april 1997 op eigen initiatief een onderzoek begonnen naar de totstandkoming en het gebruik van deze ambtsberichten. Uitgangspunt was daarbij de overweging dat individuele ambtsberichten moeten voldoen aan hoge kwaliteitseisen. In verband daarmee heeft de Nationale ombudsman het onderzoek gericht op de procedurele aspecten van asielzaken waarin door het Ministerie van Buitenlandse Zaken een individueel ambtsbericht is uitgebracht aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het Ministerie van Justitie. Een zorgvuldige procedure vormt immers de basis voor betrouwbare resultaten.

Het onderzoek betreft met name individuele ambtsberichten die zijn uitgebracht in het jaar 1996 en in het eerste kwartaal van 1997.

Voorzover zich na deze periode belangrijke ontwikkelingen hebben voorgedaan, zijn deze ook betrokken in het onderzoek..

In het kader van het onderzoek is aan beide betrokken bestuursorganen, de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie, een groot aantal vragen voorgelegd.

Ook de Chefs de Poste van de Nederlandse ambassades in een zestal landen waar in verhouding het meest onderzoek naar aanleiding van individuele asielzaken wordt verricht, werd gevraagd om een aantal vragen te beantwoorden. Het betreft: Ethiopië, Federatieve Republiek Joegoslavië, Iran, Nigeria, Turkije en voormalig Zaïre.

In het kader van het onderzoek namen medewerkers van de Nationale ombudsman inzage in 59 asioldossiers, verdeeld over de genoemde zes landen. Verder voerden zij gesprekken met een aantal betrokken ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en van de IND, met de ambassadeur en met medewerkers van de Nederlandse ambassade in Nigeria, met een medewerker van de Nederlandse ambassade in Iran, met een Iraanse en met een Nigeriaanse vertrouwenspersoon, met twee vreemdelingenadvocaten en met een beleidsmedewerker van VluchtelingenWerk Nederland.

Bevindingen

Hoofdstuk A van de BEVINDINGEN geeft een beschrijving van het proces van de aanvraag, van de totstandkoming en van het gebruik van individuele ambtsberichten. Per fase van dit proces is de informatie van de zijde van de betrokken bewindslieden weergegeven, is aangegeven in hoeverre voor de desbetreffende fase beleidsregels bestaan, zijn - ter illustratie - citaten opgenomen uit de dossiers die zijn ingezien, en zijn de opmerkingen weergegeven van de andere betrokkenen, voor zover zij over de desbetreffende fase inlichtingen hebben verstrekt.

Hoofdstuk B van de BEVINDINGEN bevat informatie van feitelijke aard. Deze betreft onder meer de aantallen uitgebrachte individuele ambtsberichten (1.899 in de periode waarop het onderzoek betrekking heeft) en de verdeling naar landen, alsmede een overzicht van de (23) Posten in het buitenland die voor onderzoek in asielzaken gebruik maken van vertrouwenspersonen.

In hoofdstuk C van de BEVINDINGEN wordt ingegaan op een aantal algemene aspecten. Onder meer wordt de visie van beide bewindslieden op de rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in individuele asielzaken weergegeven, en wordt aangegeven welke knelpunten door hen, en door een aantal betrokken Chefs de Poste, worden gezien met betrekking tot de praktijk rond de totstandkoming en het gebruik van individuele ambtsberichten.

Hoofdstuk D van de BEVINDINGEN bevat de verklaringen van de drie rechtshulpverleners met wie in het kader van het onderzoek is gespro-

ken.

Beoordeling, conclusie en aanbeveling

In de inleiding van de BEOORDELING benadrukt de Nationale ombudsman dat hoge eisen moeten worden gesteld aan individuele ambtsberichten, gezien deze een belangrijke rol spelen in individuele asielzaken. In verband hiermee moeten dergelijke hoge eisen ook worden gesteld aan de procedure van totstandkoming van individuele ambtsberichten. Een zorgvuldige procedure vormt immers de basis voor betrouwbare resultaten.

In hoofdstuk 2 van de BEOORDELING gaat de Nationale ombudsman eerst in op de verhouding tussen de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie. In dat verband stelt hij vast dat de Staatssecretaris van Justitie verantwoordelijk is voor de behandeling van asielzaken. Deze verantwoordelijkheid betreft zowel de te nemen besluiten - op de asielaanvraag en op een eventueel bezwaar - als het verloop van de procedure. De verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken in asielzaken waarin een individueel ambtsbericht wordt uitgebracht aan de IND beperkt zich tot het onderzoek dat aan zo'n ambtsbericht ten grondslag ligt en tot de inhoud van dat ambtsbericht. De Nationale ombudsman overweegt dat uit deze scheiding van verantwoordelijkheden voortvloeit dat de Staatssecretaris van Justitie/de IND de regie behoort te voeren over de procedure in een individuele asielzaak.

Voorafgaand aan de beoordeling van het feitelijke proces van de totstandkoming en het gebruik van individuele ambtsberichten, komen, in hoofdstuk 3 van de BEOORDELING, twee kwesties aan de orde die kenmerkend zijn voor asielzaken waarin een individueel ambtsbericht wordt uitgebracht. In de eerste plaats wijst de Nationale ombudsman er op dat asielzoekers doorgaans afkomstig zijn uit landen waarin het bijna per definitie niet eenvoudig is om ter plaatse onderzoek te verrichten. De te verwachten problemen bij onderzoek ter plaatse betekenen volgens hem dat de resultaten van dat onderzoek steeds met een kritische blik moeten worden bezien, en dat deze vaak niet zonder meer mogen worden vertaald in stellige uitspraken over feitelijkheden.

In de tweede plaats gaat de Nationale ombudsman in op de belangen van bronbescherming en van geheimhouding van onderzoeksmethoden en -technieken. Hij stelt in dit verband dat in die gevallen waarin aan de asielzoeker geen (volledige) openheid van zaken kan worden gegeven, gewaarborgd moet zijn dat de rechter wél de mogelijkheid heeft om de onderzoekresultaten te controleren en te beoordelen. Daartoe dient van het onderzoek in het land van herkomst een zorgvuldige verslaglegging plaats te vinden.

In hoofdstuk 4 van de BEOORDELING wordt de procesgang van het individuele ambtsbericht stapsgewijs behandeld.

a. Aanvraag door de IND

Met betrekking tot de aanvraag, door de IND aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, van een individueel ambtsbericht overweegt de Nationale ombudsman dat de IND de reikwijdte en de strekking dient te bepalen van de vragen die het Ministerie van Buitenlandse Zaken moet beantwoorden. Daarom dient deze vraagstelling te voldoen aan de eis van specificiteit. Uit het onderzoek is echter gebleken dat de IND er in een aantal gevallen mee heeft volstaan het Ministerie om een onderzoek te vragen zonder aan te geven waar dat onderzoek zich op moest richten. Een dergelijke geheel open vraagstelling acht de Nationale ombudsman niet juist.

Omdat bedoelde eis van specificiteit niet is neergelegd in een richtlijn aan de IND, doet de Nationale ombudsman de Staatssecretaris van Justitie de aanbeveling om de criteria waaraan een verzoek om een

ambtsbericht dient te voldoen, neer te leggen in een richtlijn.

b. Vraagstelling aan de Post

Naar aanleiding van een verzoek van de IND om een onderzoek formuleert de betrokken afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (de afdeling Asiel- en Migratiezaken) ten behoeve van de desbetreffende Post concrete onderzoeksvragen. Gezien de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Justitie voor de asielprocedure en voor de te nemen beslissingen, dient de Staatssecretaris/de IND te bepalen op welke punten eventueel onderzoek moet worden verricht. Uit het onderzoek is gebleken dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken in een aantal gevallen, zonder overleg met de IND, voor de Post vragen heeft opgesteld met een andere strekking dan die van de IND. De Nationale ombudsman keurt deze praktijk af. Aangezien de binnen het Ministerie geldende richtlijnen de ruimte bieden voor een dergelijke handelwijze, doet hij de Minister van Buitenlandse Zaken de aanbeveling op dit punt maatregelen te treffen.

Uit het onderzoek is verder naar voren gekomen dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken in een aantal gevallen op eigen initiatief, en zonder voorafgaand overleg met de IND, een onderzoek in een individuele asielzaak is begonnen. Omdat het de Staatssecretaris van Justitie/de IND is die de regie behoort te voeren over elke asielprocedure, acht de Nationale ombudsman deze gang van zaken niet juist. Ook op dit punt wordt de Minister van Buitenlandse Zaken aanbevolen de richtlijnen aan te passen.

c. Onderzoek in het land van herkomst; de vertrouwenspersonen

Voor het verrichten van het onderzoek in het land van herkomst van de betrokken asielzoeker wordt veelal een lokale vertrouwenspersoon ingeschakeld. Gezien hun cruciale rol bij de totstandkoming van ambtsberichten moeten zware eisen worden gesteld aan de selectie van deze vertrouwenspersonen. Hun betrouwbaarheid, objectiviteit en deskundigheid moeten zijn gewaarborgd. Het onderzoek heeft de Nationale ombudsman geen aanwijzingen gegeven dat de selectie van vertrouwenspersonen niet op een zorgvuldige wijze plaatsvindt.

Wél benadrukt de Nationale ombudsman het belang van de mogelijkheid om per land over meer dan één vertrouwenspersoon te beschikken. Dit biedt onder andere de mogelijkheid om het werk van de ene vertrouwenspersoon te laten controleren door een andere vertrouwenspersoon. Uitsluitend de Post te Teheran, Iran, werkt met meer dan één vertrouwenspersoon. Dit geeft de Nationale ombudsman aanleiding de Minister van Buitenlandse Zaken aan te bevelen om zich in te spannen voor de aanstelling van meer dan één vertrouwenspersoon per land.

Uit het onderzoek is gebleken dat de door de desbetreffende Ambassades aangestelde lokale vertrouwenspersonen regelmatig derden inschakelen voor het verrichten van feitelijk onderzoekwerk. Deze inschakeling van derden gebeurt geheel buiten de Post om. De Nationale ombudsman oordeelt dat een dergelijke gang van zaken niet valt te rijmen met het delicate karakter van de taak van de vertrouwenspersonen. Indien inschakeling van een derde noodzakelijk is, mag volgens hem worden verwacht dat de betrokken Chef de Post daarvan op de hoogte is, en in beginsel ook dat hij uitdrukkelijk heeft ingestemd met de inschakeling van de betrokken derde. Hij geeft de Minister van Buitenlandse Zaken in overweging om op dit punt de richtlijnen aan te vullen.

Met betrekking tot de instructies die aan de vertrouwenspersonen worden gegeven, oordeelt de Nationale ombudsman dat zij er - terecht - op worden gewezen dat bij de autoriteiten van het desbetreffende land niet bekend mag worden dat hun onderzoek een in Nederland verblijvende asielzoeker betreft, alsmede dat hun bronnen en hun methoden en technieken van onderzoek voldoende uit hun rapportages moeten blijken. In zoverre ziet hij geen reden voor kritiek.

Overigens heeft het onderzoek van de Nationale ombudsman geen aanwijzingen opgeleverd dat de vertrouwenspersonen hun onderzoekwerk voor

de Nederlandse Posten niet naar behoren verrichten.

d. Rapportage vertrouwenspersonen

De meeste vertrouwenspersonen leggen hun onderzoekbevindingen vast in een schriftelijke rapportage aan de betrokken Chef de Poste. Juist omdat controle op het eigenlijke onderzoekwerk van vertrouwenspersonen vaak niet of slechts in beperkte mate mogelijk is, dient deze rapportage zo volledig mogelijk te zijn. Uit het dossieronderzoek van de Nationale ombudsman is echter gebleken dat in een aantal gevallen de vertrouwenspersonen in hun rapportages aan de betrokken Chef de Poste niet (voldoende) inzicht hebben gegeven in hun methoden van onderzoek, en niet hebben vermeld wie hun bronnen waren en wat de reden was van de specifieke deskundigheid van deze bronnen. In zoverre acht de Nationale ombudsman de onderzochte gedraging niet behoorlijk. Het rapport bevat de aanbeveling aan de Minister van Buitenlandse Zaken om er actief op te doen toezien dat de vertrouwenspersonen in hun rapportages te allen tijde inzicht geven in hun bronnen en in hun onderzoeksmethoden.

e. Rapportage betrokken Post aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Op basis van de schriftelijke, of in een aantal gevallen mondelinge, rapportage van de vertrouwenspersoon stelt de betrokken Post een rapportage, in de vorm van een memorandum, op ten behoeve van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Gezien de verantwoordelijkheid van de Chef de Poste voor de zorgvuldigheid van het ter plaatse verrichte onderzoek mag worden verwacht dat de Post de onderzoekresultaten in alle gevallen kritisch beziet alvorens deze worden doorgegeven aan het Ministerie. Met het oog op de mogelijkheid om de onderzoekbevindingen te controleren en te beoordelen dient uit de rapportage van de Post steeds voldoende duidelijk te blijken op welke wijze de Post aan zijn informatie is gekomen.

In de terzake geldende richtlijnen is aangegeven dat in deze rapportages moet worden aangegeven op welke wijze de desbetreffende informatie is verzameld, en dat de onderzoekbevindingen zo mogelijk moeten worden gemotiveerd.

Deze laatste eis geldt, blijkens de richtlijnen, altijd in die gevallen waarin een oordeel wordt gegeven over de authenticiteit van stukken. Uit het dossieronderzoek zijn echter verschillende zaken naar voren gekomen waarin in de rapportage van de Post aan het Ministerie onvoldoende inzicht is gegeven in de bronnen of in onderzoeksmethoden. In zoverre acht de Nationale ombudsman de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Een bijzondere categorie wordt gevormd door authenticiteitsonderzoeken. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman is gebleken dat in de desbetreffende rapportages van de Posten steeds een gemotiveerd oordeel is gegeven over de authenticiteit van de onderzochte documenten. In geen van de onderzochte zaken bevindt zich in het dossier echter referentiemateriaal, zoals een specimen van een authentiek document of een voorbeeld van een authentiek stempel of logo. Daardoor is het voor degenen die in het vervolg van de procedure een rol spelen, zoals de IND en eventueel de rechter, niet goed mogelijk om de opvatting van de zijde van de Post over de authenticiteit van een onderzocht document te beoordelen. De Nationale ombudsman noemt dit, gezien de verhouding tussen beide betrokken Ministeries en gezien de verhouding tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht, een onwenselijke situatie. Op dit punt zijn inmiddels, mede naar aanleiding van het onderzoek van de Nationale ombudsman, aangescherpte richtlijnen uitgevaardigd. Daarom doet de Nationale ombudsman hier geen aanbeveling.

Overigens verklaarde de Chef de Poste te Belgrado dat de bevindingen van zijn vertrouwenspersoon niet worden gecontroleerd indien het om authenticiteitsonderzoeken gaat.

De Nationale ombudsman acht dit niet juist. In dat verband doet hij de Minister de aanbeveling er actief op te doen toezien dat alle Posten de resultaten van een onderzoek van een vertrouwenspersoon te allen tijde kritisch bezien.

f. Controle en beoordeling door het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Op basis van de informatie van de Post stelt het Ministerie van Buitenlandse Zaken het individuele ambtsbericht ten behoeve van de IND op. De informatie van de Post dient door het Ministerie te worden gecontroleerd op volledigheid. Gebleken is dat in de periode waarop het onderzoek betrekking heeft niet steeds voldoende controle heeft plaatsgevonden op de volledigheid van de informatie vanuit de Posten, met name op de vermelding van bronnen en van onderzoeksmethoden. De Nationale ombudsman acht dit onjuist.

Tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman zijn ook op dit punt richtlijnen uitgevaardigd. Om die reden ziet de Nationale ombudsman geen aanleiding dienaangaande een aanbeveling in zijn rapport op te nemen. Hij wijst er wel op dat het aan de Minister van Buitenlandse Zaken is om er op toe te zien dat deze richtlijnen in de praktijk steeds worden nageleefd.

Met betrekking tot de beoordeling van de inhoud van de informatie van de Posten heeft de Minister aan de Nationale ombudsman meegedeeld dat indien er slechts sprake is van één bron, het desbetreffende punt niet mag worden gemeld in het ambtsbericht, ofwel in het ambtsbericht ten aanzien van dat punt geen conclusieve formuleringen mogen worden gebruikt.

Gezien de problemen die zich kunnen voordoen bij onderzoek in het land van herkomst van asielzoekers onderschrijft de Nationale ombudsman het uitgangspunt dat informatie die afkomstig is van slechts één bron alleen met de nodige terughoudendheid mag worden gebruikt. Uit het dossieronderzoek is echter gebleken dat in een aantal individuele ambtsberichten stellige uitspraken zijn gedaan op punten ten aanzien waarover slechts uit één bron informatie was verkregen. In deze gevallen is niet de vereiste terughoudendheid in acht genomen, hetgeen volgens de Nationale ombudsman niet juist is. Omdat op dit punt niets is geregeld in de richtlijnen, doet de Nationale ombudsman ook hierover een aanbeveling aan de Minister.

g. Selectie van informatie ten behoeve van het ambtsbericht

In verband met de bescherming van bronnen, van methoden en technieken, en van buitenlandse betrekkingen wordt slechts een deel van de informatie vanuit de Post weergegeven in het individuele ambtsbericht. De Nationale ombudsman heeft in een eerder rapport al overwogen dat deze belangen, die er tegen pleiten om een asielzoeker - volgens vaste praktijk - inzage te geven in de stukken die ten grondslag liggen aan het ambtsbericht, in het algemeen moeten prevaleren boven het belang dat de betrokken asielzoeker heeft bij inzage in deze stukken.

Tegelijkertijd overwoog de Nationale ombudsman in dat eerdere rapport dat erkend moet worden dat de betrokken asielzoeker duidelijk kan worden belemmerd in zijn verweermogelijkheden indien hem kennisneming van de achterliggende stukken wordt onthouden. Dit betekent dat de selectie van de beschikbare informatie voor het ambtsbericht nauw luistert, en dat steeds per geval zorgvuldig zal moeten worden beoordeeld of er een toereikende reden is om bepaalde informatie, die van belang is voor het te nemen besluit, niet in het ambtsbericht op te nemen en aldus aan de asielzoeker te onthouden. In dat verband noemt de Nationale ombudsman het begrijpelijk dat bijvoorbeeld de naam van de vertrouwenspersoon of de precieze kenmerken op grond waarvan een document als niet-authentiek wordt aangemerkt, geheim worden gehouden. Ten aanzien van bijvoorbeeld de wijze waarop bepaalde informatie is verzameld, ziet de Nationale ombudsman echter in het algemeen onvoldoende reden om de asielzoeker daarover geen informatie te geven.

Uit het dossieronderzoek zijn verschillende zaken naar voren gekomen waarin over de bronnen, de onderzoeksmethoden of de reden van niet-authenticiteit minder informatie in het desbetreffende ambtsbericht is opgenomen dan redelijkerwijs mogelijk was geweest. Daardoor zijn de betrokken asielzoekers onnodig belemmerd in hun mogelijkheid om adequaat te reageren.

Tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken de richtlijnen ook op dit punt aangescherpt. Daarin is nu aangegeven dat bij het opstellen van een ambtsbericht steeds kritisch moet worden bezien of geheimhouding van bronnen of van de reden van niet-authenticiteit van een document noodzakelijk is. De Nationale ombudsman onderschrijft deze richtlijnen. Gezien het belang van openheid, die essentieel is voor het vertrouwen van de betrokken asielzoeker in de asielprocedure, doet de Nationale ombudsman de Minister de aanbeveling er actief op te doen toezien dat alleen dan in een ambtsbericht relevante informatie wordt weggelaten indien daarvoor een dringende en toereikende reden bestaat.

h. De achterliggende stukken

In de periode waarop het onderzoek betrekking heeft, werden de achterliggende stukken door het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet beschikbaar gesteld aan de IND. Gezien de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Justitie voor de te nemen beslissing op een asiel-aanvraag acht de Nationale ombudsman dit niet juist.

Overigens heeft de Rechtseenheidskamer Vreemdelingenzaken in april 1998 uitgesproken dat de Staatssecretaris zich door middel van kennisneming van de achterliggende stukken dient te vergewissen van de juistheid van de in een ambtsbericht opgenomen conclusies. Deze uitspraak heeft er inmiddels toe geleid dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan ambtenaren van de IND inzage geeft in de achterliggende stukken. De Nationale ombudsman noemt deze ontwikkeling een belangrijke verbetering van de procedure. Omdat hij erop vertrouwt dat deze praktijk zal worden bestendigd, ziet hij geen aanleiding om op dit punt een aanbeveling te doen.

i. Het gebruik van het ambtsbericht door de IND

Zodra de Minister van Buitenlandse Zaken een individueel ambtsbericht heeft uitgebracht aan de Staatssecretaris van Justitie, komt de zaak weer geheel in handen te liggen van de IND. Gezien de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris voor het besluit op een asielaanvraag of op een eventueel bezwaarschrift tegen een afwijzing van zo'n aanvraag, is een beoordeling door de IND van de informatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken een cruciale stap in de procedure. Deze beoordeling zal moeten zijn gericht op aspecten als specificiteit, begrijpelijkheid, consistentie en actualiteit. Daarnaast zal moeten worden beoordeeld hoe de informatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zich verhoudt tot de informatie die de betrokken asielzoeker heeft verstrekt, en dient te worden bepaald welk gewicht aan de informatie van het Ministerie moet worden toegekend met het oog op het te nemen besluit.

De Nationale ombudsman acht het onjuist dat de IND in de periode waarop het onderzoek betrekking heeft besluiten heeft genomen in de desbetreffende asielzaken zonder kennis te hebben genomen van de achterliggende stukken. Zoals hiervoor is aangegeven, is de praktijk op dit punt inmiddels verbeterd.

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat de IND in verschillende gevallen genoeg heeft genomen met ambtsberichten waarin niet werd ingegaan op concrete vragen van de Staatssecretaris aan de Minister. Uit die zaken blijkt dat de IND de uitgebrachte ambtsberichten niet in alle gevallen voldoende zorgvuldig heeft getoetst op volledigheid. Ook dat acht de Nationale ombudsman niet juist.

De IND behoort asielzoekers in de gelegenheid te stellen te reageren op de inhoud van een eventueel individueel ambtsbericht, vóórdat op de

asielaanvraag, of op een bezwaarschrift tegen de afwijzing van zo'n aanvraag, wordt beslist. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman is gebleken dat de IND in de periode waarop het onderzoek betrekking heeft niet volgens vaste praktijk, in de daarvoor in aanmerking komende gevallen, individuele ambtsberichten om commentaar heeft voorgelegd aan de betrokken asielzoeker, vóórdat op de asielaanvraag of op een bezwaarschrift werd beslist. In zoverre noemt de Nationale ombudsman de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Ten aanzien van het moment waarop het ambtsbericht wordt voorgelegd aan de betrokken asielzoeker overweegt de Nationale ombudsman dat het, met het oog op de voortgang van de procedure, de voorkeur verdient dat dit direct na het uitbrengen van dat ambtsbericht gebeurt. Uit het onderzoek is echter gebleken dat een ambtsbericht dat in de bezwaarfase is uitgebracht meestal pas met de stukken voor de zitting van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken danwel van de ambtelijke commissie wordt meegestuurd. Op deze wijze, zo oordeelt de Nationale ombudsman, wordt de betrokkene echter gedurende enige tijd onnodig de mogelijkheid onthouden om een reactie voor te bereiden op dat ambtsbericht. Hij noemt dat onjuist, en doet de Staatssecretaris van Justitie de aanbeveling om te waarborgen dat een ambtsbericht te allen tijde onmiddellijk na ontvangst om commentaar wordt voorgelegd aan de betrokken asielzoeker.

Ten slotte wijst de Nationale ombudsman op het grote gewicht dat de Staatssecretaris van Justitie vaak toekent aan de inhoud van een individueel ambtsbericht. Juist daarom moet volgens hem veel belang worden gehecht aan een, in alle fasen, zorgvuldige procedure van totstandkoming en gebruik van individuele ambtsberichten.

In hoofdstuk 5 van de BEOORDELING gaat de Nationale ombudsman in op het belang van terugkoppeling. De ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en van de IND vormen ieder een schakel in het totale proces van de behandeling van asielaanvragen. De werkzaamheden die in een bepaalde fase zijn verricht, worden onderwerp van controle en beoordeling door degene die in de volgende fase van dit proces aan de beurt is. Uiteindelijk is het eventueel de bestuursrechter die een oordeel geeft. In verband met het leereffect dat daarvan kan uitgaan, acht de Nationale ombudsman het van belang dat de resultaten van bedoelde beoordelingen bekend worden bij degene op wiens werk zij betrekking hebben. Een zorgvuldige terugkoppeling van eventueel commentaar kan volgens hem een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit in de toekomst.

Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman is echter gebleken dat voor de verschillende fasen van de asielprocedure terugkoppeling ontbreekt of te wensen overlaat. In verband hiermee doet hij zowel de Minister van Buitenlandse Zaken als de Staatssecretaris van Justitie de aanbeveling om de communicatie in de vorm van een goede terugkoppeling tussen de betrokken medewerkers te bevorderen.

Hoofdstuk 6 van de BEOORDELING bevat enkele afsluitende opmerkingen. Het geheel overziend stelt de Nationale ombudsman vast dat een belangrijke reden voor kritiek is gelegen in een tekort aan transparantie in het proces dat leidt tot een individueel ambtsbericht. Hij acht het van belang dat de betrokkene zo goed mogelijk inzicht wordt gegeven in de wijze waarop een eventueel onderzoek ter plaatse is uitgevoerd, en in de resultaten van dat onderzoek. Volgens hem kan openheid, binnen de grenzen van hetgeen verantwoord is, er aan bijdragen dat over de vraag of een asielverzoek al dan niet behoort te worden toegewezen, vóór alles een inhoudelijke discussie wordt gevoerd. Dit is niet alleen in het belang van de betrokken asielzoekers, maar ook van de beide betrokken Ministeries.

Daarnaast stelt de Nationale ombudsman vast dat uit het onderzoek met name ook naar voren is gekomen dat de onderlinge afstemming tussen beide betrokken Ministeries voor verbetering vatbaar is.

Bij dit alles merkt de Nationale ombudsman nog op dat zich tijdens zijn onderzoek verschillende ontwikkelingen hebben voorgedaan die tot een verbetering van de situatie kunnen leiden. In dat verband noemt hij de aanscherping van de richtlijnen binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken in mei 1997, en de uitspraak van de Rechtseenheidskamer van april 1998.

Aan het slot van zijn BEOORDELING spreekt de Nationale ombudsman de hoop uit dat zijn aanbevelingen zullen bijdragen aan de kwaliteit van de asielprocedure.

Het rapport wordt afgesloten met een samenvattend overzicht van de conclusies op de verschillende onderdelen, en met een overzicht van de aanbevelingen.

Voorts bevat het rapport een aantal bijlagen.