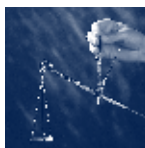




Transparantie in presentaties

Over de presentatie van uitgeprocedeerde asielzoekers aan buitenlandse vertegenwoordigers



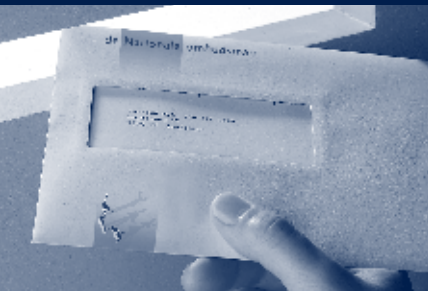
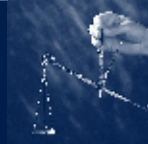
Nederland toetst in beginsel niet wat het lot is van uitgeprocedeerde asielzoekers wanneer zij eenmaal zijn uitgezet.

Daarom is het essentieel dat de presentatie van asielzoekers in de uitzettingsprocedure transparant is en voldoende veiligheidswaarborgen kent.

27 februari 2007

2007/040





Transparantie in presentaties

Over de presentatie van uitgeprocedeerde asielzoekers aan buitenlandse vertegenwoordigers

Onderzoek ingevolge artikel 9:26 van de Wet Nationale ombudsman
naar de presentatie van uitgeprocedeerde asielzoekers

Bestuursorgaan:

de minister van Justitie

Onderzoeksteam

mevrouw mr. P. C. van Dorst

mr. K. E. Hendriksen

mevrouw mr. A. Tio

Rapportnummer 2007.040

Dossiernummer 2006.03841

27 februari 2007



Samenvatting

Bij een presentatie zijn drie partijen aanwezig met ieder een eigen belang. Dit betreft de betrokken buitenlandse vertegenwoordiging, de vreemdeling en de IND. De ‘gunst’ verlenende partij, het betrokken herkomstland, dient volgens internationaal recht weliswaar eigen onderdanen terug te nemen, maar de betrokken landen geven in de praktijk aan die verplichting ieder op eigen wijze en vaak terughoudend gestalte. Omdat de terugname van vreemdelingen, waarvan de nationaliteit en/of identiteit niet op voorhand vaststaat, zeer moeilijk afdwingbaar is, betekent dit dat medewerking op andere wijze verkregen moet worden. De minister is in deze de vragende partij. Deze rol vereist vooral veel diplomatie en geduld. De minister heeft belang bij een goede medewerking van buitenlandse vertegenwoordigingen bij het verkrijgen van reisdocumenten omdat zonder deze medewerking het terugkeerbeleid niet kan slagen. Degene om wie het allemaal gaat is de betrokken vreemdeling. Een presentatie is het moment waarop terugkeer naar het land van herkomst, vaak na vele jaren in Nederland, echt dichterbij lijkt te komen. De beweegredenen van de betrokken vreemdeling zijn lang niet altijd duidelijk. Wil en kan de vreemdeling echt meewerken aan terugkeer of probeert hij uitzetting te voorkomen? En wat is de reden voor het niet willen meewerken aan terugkeer?

De minister voert de regie in het uitzettingsproces. De minister probeert landen te bewegen hun medewerking te verlenen en maakt daarover afspraken. De minister besluit wie er gepresenteerd gaat worden en voorziet de betrokkene van informatie over diens rechten en plichten. En zoals de minister aangaf dient presentatie plaats te vinden binnen een zorgvuldig terugkeerproces waarbij wordt voldaan aan de verdragsrechtelijke verplichtingen van het Vluchtelingenverdrag en het EVRM. De minister draagt hiervoor de verantwoordelijkheid.

Zoals naar voren gekomen in de Tweede Kamer debatten rond de presentatie en terugkeer van vreemdelingen naar Congo en Syrië is gebleken dat niet altijd de beoogde zorgvuldigheid in acht is genomen, waardoor autoriteiten van herkomstlanden in een aantal zaken op de hoogte zijn geraakt van de reden voor verblijf in Nederland, zijnde een asiel-aanvraag. De na het Congo-debat ingestelde commissie Havermans heeft een aantal aanbevelingen gedaan om deze informatie-overdracht in het vervolg uit te sluiten. Daarnaast zijn onder meer aanbevelingen gedaan over de informatieverstrekking aan de vreemdeling.

Ook de Nationale ombudsman ontving individuele klachten en signalen over de wijze van presenteren van vreemdelingen aan buitenlandse autoriteiten. Hieruit bleek dat veel wantrouwen bestond tegen de IND. Dit wantrouwen werd gevoed door hetgeen naar buiten was gekomen naar aanleiding van de Congo- en Syrië-debatten en de onduidelijkheid die nog steeds bestond over de gemaakte afspraken tussen de IND en buitenlandse vertegenwoordigingen over met name de verstrekking van gegevens.

Dit was reden om te onderzoeken op welke wijze presentatie plaatsvindt, waarbij specifiek de aandacht is gericht op de informatieverstrekking aan de vreemdeling, het overleggen van informatie door de IND aan de betrokken buitenlandse vertegenwoordiging en

de afspraken tussen IND en buitenlandse vertegenwoordigingen inzake presentatie. Hierbij zijn de reeds veranderde werkwijzen naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie Havermans betrokken. Gedurende het onderzoek van de Nationale ombudsman was de IND bezig met een verdere implementatie van de aanbevelingen van de commissie Havermans. Dit betrof onder meer het vastleggen van de interne werkprocessen. Dit is tevens van belang omdat begin 2007 een nieuwe terugkeerorganisatie, Dienst Terugkeer en Vertrek van start is gegaan. Uit het gesprek in december 2006 met de directeur en stafmedewerker van de Dienst Terugkeer en Vertrek werd duidelijk, dat gewerkt wordt vanuit het uitgangspunt dat de vreemdeling belang heeft bij terugkeer en dat dit op zorgvuldige en waardige wijze dient te gebeuren. De directeur gaf daarnaast aan dat het in de bedoeling ligt een informatiebrochure uit te reiken op het moment dat de eerste formulieren voor terugkeer tezamen met een medewerker van de dienst worden ingevuld. Zonodig zal een tolk worden ingeschakeld en er zal worden getracht de werkafspraken (al dan niet vastgelegd in overeenkomsten) met buitenlandse vertegenwoordigingen toegankelijk/openbaar te maken waarbij als grens werd aangegeven dat dit alleen met instemming van die vertegenwoordiging kan gebeuren. Ook zullen intern extra controles worden ingevoerd bij de beoordeling of bepaalde documenten zonder risico voor betrokkene kunnen worden overgelegd aan een buitenlandse vertegenwoordiging.

De Nationale ombudsman zal de inrichting en werkwijze van de nieuwe terugkeerorganisatie met veel belangstelling volgen. De gedane aanbevelingen zullen mede onderwerp van gesprek zijn.

Het onderzoek van de Nationale ombudsman laat zien dat voor een aantal zaken verbetering noodzakelijk is, waarvoor een aantal concrete aanbevelingen wordt gedaan. Zo is onder meer gebleken dat de informatieverstrekking niet sluitend was geregeld. In de zaken waar presentatie heeft plaatsgevonden voor oktober 2005 is niet in alle gevallen meer te controleren welke informatie was overgelegd door de IND aan de buitenlandse vertegenwoordiging. Betrokkenen wisten niet welke documenten door de IND waren overgelegd. In veel gevallen kon de medewerker van de IND het gesprek niet volgen tussen de betrokken vreemdeling en de autoriteiten van zijn mogelijk land van herkomst omdat hij/zij de gesproken taal niet machtig was of niet aanwezig mocht zijn bij de presentatie.

De aanbevelingen zijn erop gericht om de vreemdeling meer inzicht te geven in hetgeen een presentatie inhoudt (over de locatie, rechten en plichten, aanwezigheid derden e.d.). Door het in kopie overleggen van het presentatiesetje aan de vreemdeling kan eventueel wantrouwen en verzet worden verminderd. Daarnaast geven duidelijke en openbare afspraken met herkomstlanden de Dienst Terugkeer en Vertrek meer houvast bij de uitoefening van hun taak. Door ervoor zorg te dragen dat de daadwerkelijke presentatie ook echt inhoudelijk gevolgd kan worden, indien nodig door het inschakelen van een tolk, krijgt ook de beoordeling van het buitenschuld-criterium daadwerkelijk inhoud en kan beoordeeld worden of tijdens de presentatie zaken aan de orde komen die betrokkene in gevaar kunnen

brenge bij terugkeer. Ook kan werkelijk worden gecontroleerd of de presentatie correct is verlopen. Gezien de grote belangen van alle betrokkenen bij presentaties en terugkeer dient de zorgvuldigheid van het handelen van de Nederlandse overheid boven iedere twijfel verheven te zijn. De minister moet een belangrijke rol vervullen door presentaties te ontdoen van onnodige geheimzinnigheid en door openheid te geven over de wijze waarop getracht wordt vervangende reisdocumenten te verkrijgen voor de daadwerkelijke verwijdering van vreemdelingen die niet (langer) in Nederland mogen verblijven.

Inhoudsopgave

Inleiding	2
1. Wat is ‘presentatie’?	2
2. Waarom dit onderzoek?	3
3. Waarover gaat dit onderzoek?	4
4. Aanpak onderzoek	4
5. Opzet rapport	5
6. Asiel(gerelateerde) informatie	5
7. De betrokken diensten en hun werkwijze	7
Bevindingen en beoordeling	9
1. Werkafspraken met buitenlandse vertegenwoordigingen	9
2. Informatieverstrekking aan voormalige asielzoekers	16
3. De daadwerkelijke presentatie	21
4. Regelgeving	26
a. Presenteren	26
b. Vorderen voor presentaties	27
5. Individuele klachten	29
a. Het verstrekken van asielinformatie	31
b. Presentatie hangende een reguliere procedure	40
c. Informatie aan betrokkenen over de presentatie	42
d. Verslaglegging van de presentatie	43
6. Slotbeschouwing	44
7. Aanbevelingen	46
Achtergrond	48
1. Algemene wet bestuursrecht	48
2. Vreemdelingenwet 2000	48
3. Vreemdelingenbesluit 2000	49
4. Vreemdelingencirculaire 2000	51
5. Wetboek van Strafrecht	52
6. Rapport van de Nationale ombudsman 1999/214	53
7. Model M90	54
8. Flyer	55
9. Verslag presentatie	56
Bijlagen	

Inleiding

1. Wat is 'presentatie'?

Het sluitstuk van het vreemdelingenbeleid is het zogenoemde terugkeerbeleid. Het terugkeerbeleid is er op gericht vreemdelingen die niet of niet langer rechtmatig in Nederland verblijven, primair vrijwillig en secundair gedwongen, te laten terugkeren naar het land van herkomst. Dit betreft vreemdelingen van wie de aanvraag om verlening van een reguliere of een asielvergunning, al dan niet na juridische procedures als bezwaar en beroep, is afgewezen, of vreemdelingen die nooit een verblijfsvergunning hebben aangevraagd en hier illegaal verblijven. Een veel voorkomend obstakel is dat vertrek moeilijk is omdat de betrokken vreemdeling niet of niet meer beschikt over geldige reisdocumenten. Om in het bezit gesteld te worden van een vervangend reisdocument (een zogenoemd laissez-passer) dient schriftelijk of in persoon contact te worden opgenomen met de betreffende diplomatieke vertegenwoordiging van het land van herkomst. Het schriftelijk en/of in persoon voordragen van de vreemdeling aan de diplomatieke vertegenwoordiging wordt presenteren genoemd. De betrokken buitenlandse vertegenwoordiging zal namelijk eerst zeker willen weten of de vreemdeling wel in het bezit is van de gestelde nationaliteit en zal in sommige gevallen de identiteit willen vaststellen alvorens een reisdocument te verstrekken. De vreemdeling zelf of de buitenlandse vertegenwoordiging kan om een dergelijke presentatie verzoeken, maar in de meeste gevallen ligt het initiatief bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De presentatie kan schriftelijk of in persoon plaatsvinden, afhankelijk van de daarover gemaakte afspraken tussen de IND en de diplomatieke vertegenwoordiging.

Bij presentaties waren ten tijde van het hier voorliggende onderzoek van de Nationale ombudsman drie partijen betrokken: de IND, de betrokken vreemdeling en een buitenlandse vertegenwoordiging.

Het was de IND, tot half januari 2007, die de afspraken over presentaties met buitenlandse autoriteiten maakte. De IND organiseerde de presentaties en aan de IND werden de resultaten van de presentaties bekend gemaakt. In het geval een presentatie niet leidde tot afgifte van een reisdocument kon dit voor de IND aanleiding zijn de vreemdeling opnieuw te presenteren aan een andere buitenlandse vertegenwoordiging.

Presentatie kan voor met name voormalige asielzoekers een moeilijke aangelegenheid zijn. Er kan een groot wantrouwen bestaan ten opzichte van de overheid van het land dat ze zijn ontvlucht. De angst dat gegevens over de asielmotieven bekend worden bij die autoriteiten speelt hierbij een grote rol. Deze angst is bij sommige landen reëel, omdat daar de wetenschap dat betrokkene elders een asielaanvraag heeft ingediend kan leiden tot problemen bij terugkeer.

Uit door de IND verstrekte cijfers betreffende presentaties aan buitenlandse vertegenwoordigers over het jaar 2006 komt naar voren dat in totaal 3143 presentaties hebben plaatsgevonden (zie bijlage 1). Het gaat hierbij om presentaties in persoon, schriftelijk of telefonisch door tussenkomst van de IND. Onderscheid naar ‘asiel’ en ‘niet-asiel’ was niet mogelijk. Wel is in de cijfers onderscheid gemaakt tussen vreemdelingen uit het ‘Project Terugkeer’ (908) en andere vreemdelingen (2235). Het Project Terugkeer betreft vreemdelingen die een asielprocedure hebben doorlopen en hun asielverzoek hebben ingediend voordat de Vreemdelingenwet 2000 werd ingevoerd.

2. Waarom dit onderzoek?

Presentaties zijn de afgelopen periode regelmatig in het nieuws geweest en vormden in twee gevallen, Congo en Syrië, onderwerp van een politiek debat in de Tweede Kamer. Het betrof hier onder andere de vraag of de IND asielgerelateerde informatie had overgelegd aan buitenlandse vertegenwoordigers waardoor betrokkenen mogelijk risico zouden lopen bij terugkeer. Naar aanleiding van het Congo-debat stelde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie op 18 juli 2005 de commissie Havermans in met als opdracht het doen van onderzoek naar de gang van zaken bij uitzettingen van uitgeprocedeerde asielzoekers naar Congo. Daarbij was onder meer de mogelijke verstrekking van vertrouwelijke gegevens aan de autoriteiten van Congo onderwerp van onderzoek. Op 6 december 2005 bracht de commissie Havermans haar rapport uit.¹ In dit rapport werd een aantal aanbevelingen gedaan die allemaal zijn overgenomen en inmiddels nagenoeg allemaal zijn geïmplementeerd.

De IND startte in 2006 met de voorbereiding van een nieuwe organisatievorm voor terugkeer van vreemdelingen naar landen van herkomst. Begin 2007 werd deze nieuwe organisatie, de Dienst Terugkeer en Vertrek, operationeel. Deze dienst is geen onderdeel van de IND. Het betreft een aparte organisatie waarin medewerkers afkomstig van de voormalige ketenpartners (vreemdelingenpolitie, Koninklijke Marechaussee en IND) werkzaam zijn (multidisciplinair) onder centrale aansturing.

Ook de Nationale ombudsman ontving klachten over de wijze van presenteren door de IND van voormalige asielzoekers. Vier individuele verzoekers, afkomstig uit Armenië en Azerbeidzjan, dienden een klacht in, en daarnaast verzocht VluchtelingenWerk de Nationale ombudsman een onderzoek in te stellen naar presentaties waarbij ook de presentatie van vreemdelingen aan de Syrische delegatie werd betrokken. Om deze reden is ervoor gekozen de presentaties te onderzoeken zoals die plaatsvonden bij de Armeense, Azerbeidjaanse en Syrische vertegenwoordigingen. De individuele klachten betroffen met name het verstrekken van asielgerelateerde informatie door de IND aan buitenlandse vertegenwoordigingen. Ook ‘in het veld’ bleven verhalen de ronde doen over het mogelijk overleggen van asielgegevens door de IND aan buitenlandse vertegenwoordigers, wat veel onrust veroorzaakte bij vreemdelingen die gepresenteerd werden.

Dit onderzoek beoogt helderheid te verschaffen over de wijze waarop presentaties worden voorbereid en uitgevoerd.

¹ Rapport van de Commissie feitenonderzoek uitzettingen naar de Democratische Republiek Congo, Kamerstukken II, 2005–2006, 19637 nr 990.

3. Waarover gaat dit onderzoek?

Op basis van de bevoegdheid tot onderzoek uit eigen beweging is nagegaan op welke wijze uitgeprocedeerde asielzoekers door de IND, vanaf september 2005 tot de inwerkingtreding van de nieuwe terugkeerorganisatie (Dienst Terugkeer en Vertrek) half januari 2007, groepsgewijs zijn gepresenteerd aan de Armeense, Azerbeidjaanse en Syrische autoriteiten. Deze presentaties vonden plaats in het Uitzetcentrum Rotterdam Airport en IND-kantoren. Daarbij is bekeken of voldoende recht is gedaan aan de eisen van behoorlijkheid die gelden in het verkeer tussen burger en overheid.

Het terugkeerbeleid op zichzelf was geen onderwerp van onderzoek. De door de Nationale ombudsman onderzochte presentaties waren zogenoemde groepspresentaties. Dat wil zeggen dat aan de betrokken buitenlandse vertegenwoordiging op een locatie in Nederland een relatief groot aantal vreemdelingen, om de beurt, werd gepresenteerd. Het onderzoek heeft alleen betrekking op de presentatie van die vreemdelingen die in het verleden in Nederland een asielaanvraag hebben ingediend.

De door de Nationale ombudsman onderzochte presentaties bij de autoriteiten van Armenië, Azerbeidzjan en Syrië waren in handen van de Unit Facilitering Terugkeer van de IND (UFT). De vreemdelingenpolitie werd ingeschakeld om betrokkenen te vorderen voor het verstrekken van inlichtingen en om te verschijnen voor de daadwerkelijke presentatie in het kader van een laissez-passer aanvraag.

Daarnaast zijn de klachten onderzocht die de genoemde vier individuele verzoekers hadden ingediend.

4. Aanpak onderzoek

Op 16 mei 2006 heeft de Nationale ombudsman de (toenmalige) minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een aantal algemene vragen over presentaties voorgelegd en de minister om een reactie gevraagd op de vier individuele klachten en de daarbij gestelde vragen.

In de individuele zaken zijn de betrokken IND-ambtenaren en verzoekers en hun advocaten gehoord door de substituut-ombudsman.

De onderzoeksvragen zijn deels schriftelijk en deels in gesprekken met vertegenwoordigers van de IND en de vreemdelingenpolitie en onderzoekers van de Nationale ombudsman beantwoord, waarbij door de UFT inzage is gegeven in alle relevante stukken. Ook is door de substituut-ombudsman een gesprek gevoerd met één van de betrokken diplomatieke vertegenwoordigers, de consul van Azerbeidzjan. Daarnaast hebben onderzoekers van de Nationale ombudsman een bezoek gebracht aan de locatie waar een deel van de groepspresentaties heeft plaatsgevonden, het Uitzetcentrum Rotterdam Airport. Per half januari 2007, na de onderzoeksperiode van dit onderzoek, is de nieuwe Dienst Terugkeer en Vertrek operationeel geworden. Binnen deze dienst worden vanaf die datum de laissez-passer aanvragen behandeld en de presentaties voorbereid en uitgevoerd. Deze dienst maakt als

zodanig geen deel uit van het onderzoek. Wel is een gesprek gevoerd met de directeur en stafmedewerker van de Dienst Terugkeer en Vertrek om inzicht te krijgen in de huidige werkwijze inzake de aanvraag van een laissez-passer en de presentaties. De bevindingen zijn gebaseerd op informatie die op deze wijze werd verkregen.

5. Opzet rapport

De Nationale ombudsman richt zijn aandacht in dit rapport op de volgende onderwerpen: de toepasselijke regelgeving, de afspraken die met buitenlandse vertegenwoordigers zijn gemaakt om tot een presentatie te kunnen komen, de informatieverstrekking aan de betrokken vreemdeling, de daadwerkelijke presentatie en de individuele klachten. Voorafgaand aan de behandeling van deze onderwerpen wordt eerst het begrip ‘asiel(gerelateerde) informatie’ toegelicht en kort aangegeven welke Nederlandse diensten betrokken zijn bij een presentatie. Het rapport wordt afgesloten met een slotbeschouwing en een aantal aanbevelingen gericht aan de Dienst Terugkeer en Vertrek.

6. Asiel(gerelateerde) informatie

Het mogelijk overleggen van asielgegevens door de IND aan buitenlandse vertegenwoordigers is een belangrijk onderdeel van dit onderzoek. Daarom is het van belang om eerst het begrip asiel(gerelateerde) informatie onder de loep te nemen.

Wanneer een uitgeprocedeerde asielzoeker uit Nederland wordt verwijderd, dient dit op zodanige wijze te gebeuren dat wordt voorkomen dat betrokkene bij terugkeer in het land van herkomst nadelige gevolgen ondervindt van het feit dat hij een asielverzoek heeft ingediend.

Zoals de Nationale ombudsman oordeelde in rapport 1999/214 (zie Achtergrond, onder 6.) over een gedraging van de vreemdelingenpolitie, dient de Nederlandse overheid zich in dit verband te onthouden van het geven van informatie aan autoriteiten van het land van herkomst, in welke vorm dan ook, op grond waarvan deze bekend zouden kunnen raken met het feit dat betrokkene in Nederland een asielverzoek heeft ingediend.

Asiel(gerelateerde) informatie kan de asielmotieven van betrokkene betreffen, waarover hij in zijn asielrelaas aan de IND in het nader gehoor heeft verteld (inhoudelijke asielinformatie).

Het kan ook betrekking hebben op het enkele gegeven dat de betrokkene een asielverzoek heeft ingediend of uitgeprocedeerde asielzoeker is (niet-inhoudelijke asielinformatie). Dat kan bijvoorbeeld blijken uit een opschrift ‘bureau asiel’ op een stuk, uit het aankruisen van het woord ‘asiel’ op een vingerafdrukblad, dan wel de vermelding van een plaatsnaam waarvan bekend kan zijn dat daar een Aanmeldcentrum voor asielzoekers is gevestigd (geweest), zoals bijvoorbeeld Rijsbergen.

Op een aantal plaatsen in de Vreemdelingencirculaire (Vc2000) is een expliciet verbod op het verstrekken van asielgegevens vastgelegd. Ook het enkele gegeven dat de betrokken vreemdeling asielzoeker is geweest, dient niet te worden gemeld aan de autoriteiten van het land van herkomst.

Na een aanbeveling van de Commissie Havermans is hoofdstuk A4/6.2 van Vc 2000 (zie Achtergrond, onder 4.) aangepast tot een meer algemene bepaling, waarbij het expliciete verbod op het verstrekken van asielgerelateerde informatie in het kader van de aanvraag van vervangende reisdocumenten nu ook geldt voor IND-medewerkers die hierbij betrokken zijn.

In werkinstructie 2005/31 van de IND van 26 oktober 2005 zijn nadere uitvoeringsinstructies gegeven aan de medewerkers van de UFT. Daarin wordt nogmaals gewezen op de regel dat de diplomatieke vertegenwoordiging nimmer op de hoogte mag worden gesteld van het feit dat de te presenteren persoon een ex-asielzoeker zonder rechtmatig verblijf is, met een verwijzing naar dat Vc-hoofdstuk. Verder beschrijft die werkinstructie op welke wijze wordt bepaald welke documenten in het kader van een laissez-passer aanvraag dienen te worden meegezonden of te worden overhandigd aan de buitenlandse vertegenwoordiging. Ook geeft de werkinstructie de wijze aan waarop de documenten moeten worden gecontroleerd op inhoud en hoe de registratie van deze documenten moet plaatsvinden.

Zoals de minister in haar reacties heeft aangegeven, wordt tijdens de gehoren in het kader van de asielprocedure aan de vreemdeling meegedeeld dat aan de autoriteiten van zijn land van herkomst nimmer wordt gemeld dat hij asiel heeft aangevraagd en dat aan dezelfde autoriteiten evenmin informatie uit het asieldossier wordt verstrekt. De informatie die aan vertegenwoordigingen van landen van herkomst wordt verstrekt, betreft informatie over de identiteit en nationaliteit van de vreemdelingen. De vaststelling en vastlegging van deze identiteitsgegevens vindt in beginsel aan het begin van de asielprocedure plaats, aldus de minister, en niet in het nader gehoor. Het eerste gehoor betreft de vaststelling van de identiteit, nationaliteit en reisroute en wordt niet overgelegd aan de diplomatieke vertegenwoordiging.

Bij twijfel in geval van mogelijk belastende documenten, zoals bijvoorbeeld strafrechtelijke informatie, wordt advies gevraagd aan de betreffende stafafdeling van de directie Terugkeer, of aan de afdeling Uitvoeringsbeleid. Bij voortdurende twijfel wordt het document niet getoond of overgelegd aan de buitenlandse vertegenwoordiging, aldus de minister.

De Nationale ombudsman overwoog in rapport 1999/214 verder dat een asielzoeker erop mag vertrouwen dat de informatie die hij in de loop van de asielprocedure verstrekt aan de IND niet, althans niet buiten hem om, door de Nederlandse overheid wordt doorgegeven aan de autoriteiten van het land van herkomst. Onder deze informatie moeten ook de documenten worden begrepen die de asielzoeker ter onderbouwing van zijn asielrelaas tijdens de asielprocedure aan de IND overhandigt.

Gelet hierop mag de Nederlandse overheid informatie die de asielzoeker heeft verstrekt met als doel om zijn asielrelaas nader te onderbouwen, niet aan derden overhandigen, en zeker niet aan vertegenwoordigers van het land van herkomst in het kader van presentaties. Toetssteen daarbij is of het overhandigen van deze informatie c.q. documenten de asielzoeker en/of zijn relaties op enigerlei wijze in gevaar zou kunnen brengen, aldus het rapport.

7. De betrokken diensten en hun werkwijze

In dit hoofdstuk worden de betrokken diensten en hun werkwijze besproken zoals die functioneerden ten tijde van het onderzoek en voor de invoering van de Dienst Terugkeer en Vertrek per halfjanuari 2007.

De Unit Facilitering Terugkeer van de IND (UFT) vroeg de laissez-passers aan voor een groot deel van de landen (ongeveer zeventig) waaronder, Armenië, Azerbeidzjan en Syrië.

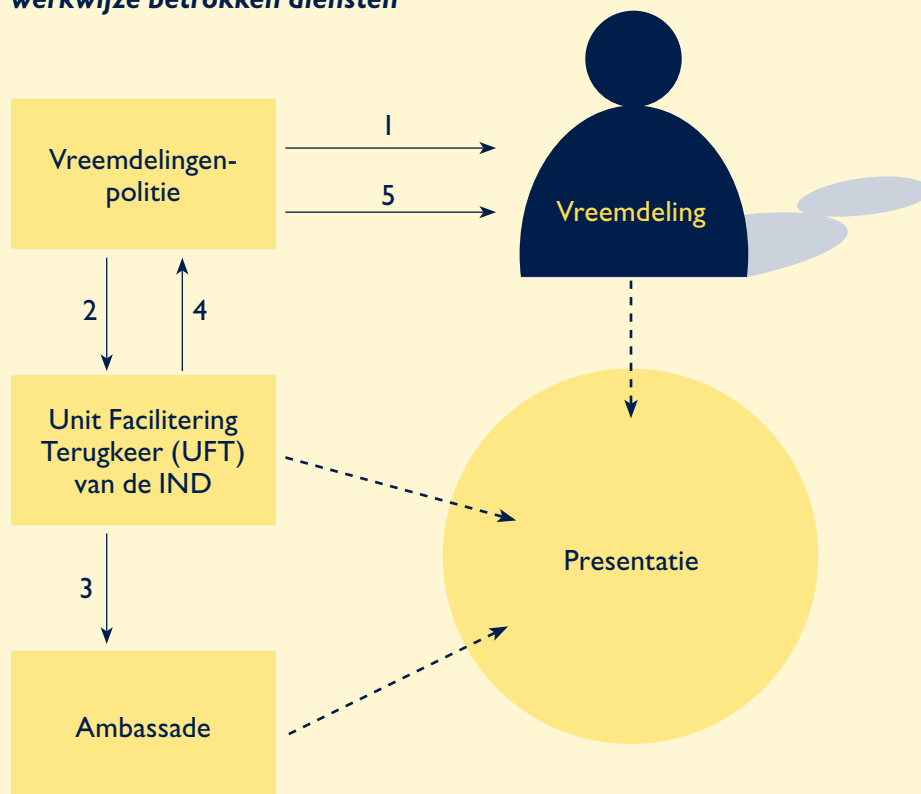
De werkwijzen van de vreemdelingenpolitie en Koninklijke Marechaussee, voorzover zij zelfstandig laissez-passers aanvroegen, blijven in dit onderzoek buiten beschouwing. Dit onderzoek heeft alleen betrekking op de aanvraag van een laissez-passer en presentatie door de UFT, waarbij de vreemdelingenpolitie werd ingeschakeld voor het vorderen van de betrokken vreemdelingen en het aanleveren van stukken ten behoeve van een laissez-passer aanvraag.

Ter voorbereiding van een presentatie werd betrokkene op verzoek van de UFT door de vreemdelingenpolitie gevorderd om in persoon te verschijnen voor het verstrekken van informatie en het overleggen van nog aanwezige documenten of ander materiaal waarmee nationaliteit en identiteit kunnen worden aangetoond. Daarnaast werd het daartoe bestemde formulier voor de aanvraag van een reisdocument van de ambassade in de taal van het land van herkomst (het zogenoemde ambassadeformulier) ingevuld en ondertekend. Deze gegevens werden vervolgens naar de UFT gezonden. De UFT vroeg daarnaast de betrokken IND-unit om gegevens uit het asiëldossier op te sturen voorzover betrekking hebbend op nationaliteit of identiteit. Het asiëldossier zelf ging niet naar de UFT maar bleef bij de behandelend IND-unit. Na ontvangst van alle relevante gegevens en documenten maakte de UFT een zogenoemd laissez-passer dossier waarna werd bekeken welke documenten aan de buitenlandse vertegenwoordiging gezonden en/of overhandigd dienden te worden bij de aanvraag van een laissez-passer. Uitgangspunt was dat niet uit de over te leggen documenten herleidbaar mocht zijn dat betrokkene asiel had gezocht in Nederland of hier een misdrijf had begaan. De UFT-medewerker gaf vervolgens op een lijst aan welke informatie en documenten naar de buitenlandse vertegenwoordiging werden verzonden. Nadat deze lijst door een senior-medewerker (resumptor) was gecontroleerd, werd overgegaan tot daadwerkelijke verzending. Een kopie van alle verstuurde en/of overhandigde documenten, het zogenoemde presentatiesetje, werd bewaard in het laissez-passer dossier. Deze werkwijze werd vastgelegd in een werkinstructie van 26 oktober 2005. Voor de inwerkingtreding van deze werkinstructie was niet uit alle dossiers op te maken welke informatie nu daadwerkelijk was verzonden dan wel in persoon was afgegeven aan de buitenlandse vertegenwoordigers en welke uiteindelijk niet.

Indien duidelijk was wanneer de presentatie in persoon zou plaatsvinden, ontving betrokkene een vordering van de vreemdelingenpolitie waarin hij werd opgeroepen zich op een bepaalde datum en plaats te melden.

Bij een daadwerkelijke presentatie in persoon nam de UFT nogmaals alle reeds verstuurde documenten in kopie mee om aan de vertegenwoordiging te overhandigen. Twee medewerkers van de UFT woonden de presentatie bij.

Schematische weergave werkwijze betrokken diensten



1. Vordering om te verschijnen voor inlichtingen en invullen ambassadeformulier.
 2. Verzenden ambassadeformulier en documenten nationaliteit/identiteit.
 3. Aanvraag laissez-passer en presentatiesetje.
 4. Uitnodiging voor de vreemdeling voor de presentatie.
 5. Vordering van de vreemdeling voor de presentatie.
- - - -> Aanwezig bij de presentatie

Bevindingen en beoordeling

I. Werkafspraken met buitenlandse vertegenwoordigingen

Bevindingen

Algemeen

Uiteraard kan er pas een presentatie plaatsvinden indien de buitenlandse vertegenwoordiging hieraan meewerkt. Het is dus noodzakelijk met de betrokken buitenlandse vertegenwoordiging afspraken te maken over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder een presentatie kan plaatsvinden. Er geldt een aantal basisvoorwaarden waaraan deze afspraken dienen te voldoen. Zo dient te worden gewaarborgd, zoals ook de minister in reactie op de klacht aangaf, dat het terugkeerproces voldoet aan de internationale verdragsrechtelijke verplichtingen zoals vastgelegd in het Vluchtelingenverdrag en het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM). Dit betekent onder meer dat de autoriteiten van het land van herkomst van de uit te zetten vreemdeling geen informatie ontvangen over diens mogelijke asielachtergrond. Deze informatie zou namelijk gevaar bij terugkeer kunnen opleveren voor betrokkene of voor de nog in het land van herkomst verblijvende familie of bekenden. Ook de werkafspraken met buitenlandse vertegenwoordigingen mogen geen strijd opleveren met bovengenoemde verdragen.

Met verschillende landen zijn verschillende afspraken gemaakt over de wijze van presenteren. Deze afspraken betreffen onder meer:

- ▶ de wijze van presentatie (alleen schriftelijk of ook in persoon);
- ▶ de te overhandigen informatie ten behoeve van vaststelling nationaliteit en/of identiteit;
- ▶ de locatie waar de presentatie zal plaatsvinden (de ambassade of een IND-locatie);
- ▶ al dan niet meerdere personen op één dag (een zogenoemde groepspresentatie) en
- ▶ of gepresenteerd wordt aan de consul/ambassadeur danwel aan een speciaal daartoe uitgenodigde delegatie uit het herkomstland; een zogenoemde Taskforce.

De Unit Facilitering Terugkeer van de IND onderhoudt regulier contact met buitenlandse vertegenwoordigingen en maakte, in overleg met het unitmanagement, afspraken over de praktische gang van zaken.

Binnen de UFT waren er vijf eenheden die zich bezighielden met het laissez-passer proces. Die eenheden hielden zich bezig met specifieke landengroepen. Het gaat om:

- ▶ het Midden-Oosten/Marghreb-landen
- ▶ Azië/overige landen (o.m. Zuid-Amerika)
- ▶ Franstalige Afrikaanse landen
- ▶ Engelstalige Afrikaanse landen
- ▶ Europa/voormalig Oostbloklanden.

Een belangrijk onderdeel binnen het laissez-passer proces was het relatiebeheer door deze eenheden met de verschillende ambassades. Er was sprake van een nauwe samenwerking tussen de UFT en de buitenlandse vertegenwoordigingen (consul of ambassadeur) waarbij persoonlijk contact een belangrijk bepalend element was. Er vond regulier overleg plaats tussen de UFT en de vertegenwoordigingen. Van een aantal gesprekken met de ambassades en van de afgelegde werkbezoeken naar de betrokken landen werden verslagen gemaakt door de UFT. Deze verslagen, die vertrouwelijk van aard zijn, zijn door medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman ingezien. Zij hebben betrekking op werkafspraken van praktische aard (aan te leveren documenten/formulieren, kosten voor een laissez-passer, gang van zaken groepspresentaties). In de gemaakte verslagen werden geen aanwijzing gevonden waaruit zou kunnen blijken dat de betrokken buitenlandse vertegenwoordigers informatie zouden willen hebben over mogelijke asielmotieven van de aan hen te presenteren vreemdelingen, noch dat afspraken waren gemaakt over het verstrekken door de IND van dergelijke informatie.

Relatiebeheer is afhankelijk van wederzijdse inbreng en vertrouwen en brengt in die zin een risico met zich mee. Beide partijen bevinden zich in zekere mate in een afhankelijke positie. De UFT was daarbij, als vragende partij, de meest afhankelijke partij. De samenwerking speelde zich af binnen een kader waarin beide partijen elkaar nodig hadden, maar waarbij de gepaste diplomatieke afstand diende te worden gehouden. Vanuit de buitenlandse vertegenwoordigingen diende de bereidheid te bestaan om zich in het kader van hun verdragsverplichting hulpvaardig op te stellen. De medewerkers van de UFT deelden hierover mee dat de daadwerkelijke invulling van de samenwerking voor een groot deel werd bepaald door het opbouwen van een vertrouwensrelatie. Integriteit was hierbij het uitgangspunt. De medewerkers van landeneenheden waren bijvoorbeeld 24 uur bereikbaar voor de ambassades, ook als die bijvoorbeeld vragen hadden over privé-aangelegenheden. Het was daarbij zaak om zich zo flexibel mogelijk op te stellen en tegelijkertijd belangenverstrengelingen te voorkomen. Dilemma's en vragen hierover werden binnen de UFT besproken.

Uit gesprekken met de leiding en de medewerkers van de UFT in augustus 2006 bleek dat in april 2006 gestart was met een Project Verbetertraject. Kernpunt hierbij was risicobeheersing. Dat wil zeggen het zo veel mogelijk minimaliseren van de risicomomenten waarop er fouten gemaakt kunnen worden, bij bijvoorbeeld informatieverstrekking of vastleggen van informatie. In dat kader was men ook begonnen met het vastleggen van werkprocessen en intern en extern gemaakte afspraken zoals gemaakt in contacten met buitenlandse vertegenwoordigers. Dit was nodig omdat het binnen de UFT voor een belangrijk deel nog ontbrak aan eenduidige op schrift vastgelegde processen en afspraken. Directe aanleiding voor het project Verbetertraject was het debat over Syrië. Overigens was naar aanleiding van het Rapport Havermans ook een verbetertraject gestart. Dit laatste verbetertraject werd geïncorporeerd in het Project Verbetertraject.

De praktische samenwerking tussen autoriteiten van een land van herkomst dan wel diplomatieke vertegenwoordigingen en de UFT kon aanleiding zijn om zonodig op (hoofd) directieniveau aanvullende of nieuwe afspraken te maken. Een dergelijke aanleiding kon bijvoorbeeld zijn dat op uitvoeringsniveau niet tot overeenstemming kon worden gekomen.

Daarnaast was er met het Ministerie van Buitenlandse Zaken periodiek overleg aangaande het contact met ambassades waarbij zonodig advies kon worden gevraagd.

Met de buitenlandse vertegenwoordigingen van Armenië, Azerbeidzjan en Syrië werd afgesproken dat door de UFT informatie ter vaststelling of onderbouwing van de identiteit en nationaliteit van betrokkene zou worden verstrekt. De minister noemde in haar reactie op de klacht de volgende stukken:

- ▶ het aanvraagformulier voor een laissez-passer van de autoriteiten zelf (ambassadeformulier), ingevuld door de vreemdeling of de vreemdelingenpolitie;
- ▶ persoonsgegevens van familieleden uit het IND-(asiel)dossier, die kunnen bijdragen aan vaststelling van de nationaliteit en identiteit. Deze werden op een separaat formulier opgenomen, het zogenoemde voorblad. Overigens gold dit punt niet ten aanzien van Syrië;
- ▶ pasfoto's;
- ▶ kopieën van documenten die kunnen bijdragen aan de vaststelling van de identiteit en nationaliteit;
- ▶ formulieren met vingerafdrukken. Volgens de procedure zijn deze formulieren tot eind 2005 verstuurd aan de buitenlandse vertegenwoordigers van Armenië en Azerbeidzjan en tot april 2005 aan Syrië. Na genoemde data was deze procedure niet meer van toepassing en zijn deze formulieren niet meer standaard verstrekt aan deze vertegenwoordigingen.

Armenië

Tussen de IND en het Armeense Ministerie van Buitenlandse Zaken is een Memorandum of Understanding overeengekomen waarin werd afgesproken dat partijen elkaar behulpzaam zijn bij de vaststelling van de nationaliteit en identiteit van mogelijke onderdanen die moeten terugkeren naar het land van herkomst.

De Armeense autoriteiten stelden als voorwaarde voor afgifte van een laissez-passer, vaststelling van zowel nationaliteit als identiteit. Betrokkenen werden in eerste instantie schriftelijk gepresenteerd bij de Armeense ambassade te Brussel. Omdat de betrokkenen vaak niet beschikten over toereikende documenten leidde dit in veel gevallen niet tot afgifte van een laissez-passer. Dan was een presentatie in persoon noodzakelijk. Maar ook dit resulteerde in veel gevallen niet tot afgifte van een laissez-passer omdat volgens de consul de betrokkene niet de juiste gegevens had overgelegd. Dit betekende dat de

aanvraag om een laissez-passer niet in onderzoek kon worden genomen nu er geen aanknopingspunten waren voor vaststelling van de identiteit. Omdat dergelijke presentaties weinig zinvol werden bevonden, was er voor de IND aanleiding om een Taskforce, bestaande uit identiteitsexperts van het Ministerie van Buitenlandse Zaken uit Armenië, uit te nodigen naar Nederland te komen. Aan deze Taskforce konden vreemdelingen in persoon worden gepresenteerd. In 2005 is tweemaal een dergelijke Taskforce in Nederland geweest. De Taskforce bestond uit medewerkers van het Armeense Ministerie van Buitenlandse Zaken. Bij de eerste Taskforce was de Armeense consul uit Brussel enkele dagen aanwezig. Er was geen specifieke afspraak met de Armeense vertegenwoordiging gemaakt over de aanwezigheid van UFT-medewerkers bij presentaties, omdat deze aanwezigheid eerder nooit ter discussie had gestaan. Met de Armeense autoriteiten was niet specifiek gesproken over de onwenselijkheid vragen te stellen over de reden van het verblijf in Nederland. Sinds november 2005 is er geen Taskforce uit Armenië meer geweest. De minister liet in haar reactie op de klacht weten dat indien er in de toekomst opnieuw een Taskforce naar Nederland zou komen, de inmiddels tot stand gekomen informatiebrochure (zie hierna onder 2., pagina 16), waarin onder meer is opgenomen dat de vreemdeling de reden van verblijf niet hoeft mee te delen, met de Armeense autoriteiten zal worden besproken.

Azerbeidzjan

Er was door de hoofddirectie van de IND geen terugkeerovereenkomst of Memorandum of Understanding gesloten met de Azerbeidjaanse autoriteiten. Evenmin zijn er door de hoofddirectie andere afspraken met Azerbeidzjan gemaakt.

Alle laissez-passer aanvragen werden schriftelijk ingediend bij de Azerbeidjaanse vertegenwoordiging in Brussel. Omdat het om relatief grote aantallen presentaties ging, werden hierover door de UFT structurele afspraken gemaakt en vonden de presentaties in persoon plaats in Nederland. De presentaties werden afgenomen door de Azerbeidjaanse consul. De UFT heeft mondeling afspraken gemaakt over de werkwijze bij presentaties, zoals over de aan te leveren gegevens, het te gebruiken formulier en de locatie van de presentaties (Uitzetcentrum Rotterdam Airport). Er waren altijd twee medewerkers van de UFT aanwezig bij de presentaties. De Azerbeidjaanse autoriteiten hebben hier nooit bezwaar tegen gemaakt, waardoor er voor de UFT geen aanleiding was hierover nadere afspraken te maken. Met de Azerbeidjaanse autoriteiten was besproken dat de te presenteren vreemdelingen vanaf maart 2006 een informatieblad uitgereikt zouden krijgen. De inhoud hiervan is aan de Azerbeidjaanse autoriteiten bekend gemaakt.

Tijdens het onderzoek is gesproken met de Azerbeidjaanse consul te Brussel. Uit het gesprek kwam naar voren dat de consul nooit instructies van zijn eigen overheid had gekregen om te vragen naar de (asiel)achtergrond van een vreemdeling; dat hij deze informatie zelf nooit aan vreemdelingen had gevraagd en dat hij geen belangstelling voor de verblijfsachtergrond in Nederland had. Hierbij gaf hij wel aan dat het in algemene zin bekend

was dat veel van de aan hem gepresenteerde vreemdelingen een asielaanvraag hadden ingediend na vertrek uit het herkomstland vanwege het gewapend conflict met Armenië en de daardoor ontstane moeilijke economische situatie. De informatie die hij van de UFT nodig had, betrof stukken over nationaliteit en identiteit: de volledige voor- en achternaam van betrokkene en zijn/haar ouders, geboortedatum en -plaats en de woonplaats waar men het laatst was geregistreerd. Sinds 2005 waren ongeveer vijfhonderd personen aan hem gepresenteerd, van wie hij bij ongeveer 80% had vastgesteld dat betrokkenen niet afkomstig waren uit Azerbeidzjan.

Syrië

Met Syrië was geen terugkeerovereenkomst of Memorandum of Understanding afgesloten. Wel waren er mondelinge werkafspraken gemaakt tussen de ambassade en de UFT over de wijze van presenteren bij de ambassade.

Presentaties aan de Syrische ambassade vonden in de regel schriftelijk plaats, tot 1 april 2005 op individuele basis. Daarna werd op verzoek van de Syrische ambassade overgegaan op indiening van verzamellijsten. Tijdens het periodiek bezoek van de UFT aan de Syrische ambassade werd een dergelijke verzamellijst ingediend. Met de Syrische buitenlandse vertegenwoordiging was afgesproken dat een presentatie in persoon alleen plaatsvond op verzoek van de betrokkene zelf of op verzoek van de UFT. Daarnaast werden afspraken gemaakt over de aan te leveren gegevens, frequentie van de presentaties (iedere eerste woensdag van de maand), locatie (ambassade te Brussel) en de schriftelijke bevestiging van de resultaten van de presentaties.

Om het identiteitsonderzoek voor de afgifte van laissez-passers door de Syrische autoriteiten te bespoedigen, werd na overleg tussen de IND-Hoofddirectie en de Syrische autoriteiten besloten een Taskforce uit te nodigen voor een bezoek aan Nederland, aan wie uiteindelijk 181 vreemdelingen in persoon werden gepresenteerd.

Met betrekking tot de presentatie aan de Taskforce waren aparte afspraken gemaakt, die deels op (hoofd)directieniveau schriftelijk waren bevestigd. Deze schriftelijke bevestiging betrof de afspraken over de praktische gang van zaken. In reactie op de klacht gaf de minister aan dat de Syrische delegatie was verzocht zich te houden aan de doelstelling van de presentaties, namelijk de vaststelling van nationaliteit en identiteit. Bij brief van 10 maart 2006 liet de minister Amnesty International, in reactie op vragen over de presentatie van Syrische vreemdelingen, weten dat de Syrische delegatie niet expliciet was meegedeeld dat deze geen vragen mocht stellen over een eventueel ingediende asielaanvraag. Hierbij gaf de minister aan presentatie te zien als een zaak tussen de buitenlandse autoriteiten en de vreemdeling, waarbij het aan de vreemdeling is vragen over de reden van verblijf in Nederland al dan niet te beantwoorden.

Aan de Syrische ambassade is inmiddels de informatiebrochure overhandigd en toegelicht die sinds maart 2006 wordt verstrekt aan de vreemdeling.

Met de Syrische autoriteiten waren geen vaste afspraken gemaakt over de aanwezigheid van UFT-medewerkers tijdens een presentatie in persoon. Volgens de minister was dit ook niet noodzakelijk geweest omdat dit tot de presentaties aan de Taskforce in februari 2006 altijd was toegestaan. Wel waren voor de aanvang van de presentaties aan de Taskforce in februari 2006 (de presentaties zelf vonden plaats in de periode 14 tot en met 23 februari 2006) hierover mondelinge afspraken gemaakt. Maar na de eerste presentatiedag was UFT-medewerkers na het bijwonen van twaalf gesprekken verzocht niet langer aanwezig te zijn, omdat door deze aanwezigheid het gesprek tussen de Taskforce en de vreemdeling stroever zou verlopen.

In de brief van 27 maart 2006 van de minister aan de Tweede Kamer inzake de presentaties aan de Syrische delegatie in februari 2006 liet de minister weten dat was gebleken dat in een aantal gevallen tijdens de presentatie expliciet aan de orde was geweest dat de betrokken vreemdeling asiel had gevraagd. Volgens de minister had de vreemdeling in enkele gevallen dit onderwerp zelf aan de orde gesteld en in een aantal andere gevallen had de Syrische delegatie deze vraag gesteld.

Na de politieke en media-aandacht tijdens en na het bezoek van de Syrische Taskforce in februari 2006 verzocht de Syrische ambassade om geen vreemdelingen meer in persoon te presenteren. In juni 2006 gaf de ambassade aan, na een verzoek daartoe van de IND, dat er geen bezwaar meer bestond tegen het presenteren in persoon van mogelijke Syrische onderdanen.

Beoordeling

Uit het onderzoek is gebleken dat ten tijde van de door de Nationale ombudsman onderzochte groepspresentaties er geen interne richtlijnen voor contacten met buitenlandse vertegenwoordigers op papier stonden en dat de meeste werkafspraken mondeling in overleg tussen UFT-medewerkers en buitenlandse vertegenwoordigers tot stand waren gekomen. De gegevens per vertegenwoordiging benodigd ten behoeve van een laissez-passer aanvraag waren wel vastgelegd en opgenomen in een landen-databank. Uit gesprekken bij de UFT bleek dat pas recentelijk en mede in navolging van een aanbeveling van de commissie Havermans was begonnen met het vastleggen van de interne werkprocessen. Afspraken met buitenlandse vertegenwoordigingen over de aanwezigheid van ambtenaren van de UFT bij presentaties in persoon waren nog niet vastgelegd. Hetzelfde gold voor mogelijke afspraken over het niet stellen van vragen door buitenlandse vertegenwoordigers naar de mogelijke asielachtergrond van betrokkene, of de aanwezigheid van derden (bijvoorbeeld een rechtshulpverlener of familielid) bij een presentatie. Uit de interne stukken van de UFT die de Nationale ombudsman heeft ingezien bleek niet dat er met diplomatieke vertegenwoordigingen afspraken waren gemaakt of anderszins was gesproken over het verstrekken van mogelijk voor een ex-asielzoeker belastende informatie.

Het is gezien de gevoeligheid van dit onderwerp en de daarmee gemoeid zijnde grote belangen van alle betrokkenen een onwenselijke situatie dat werkafspraken die wél zijn

gemaakt, niet aan de buitenwereld kenbaar worden gemaakt. Gebrek aan transparantie over gemaakte afspraken tussen de Nederlandse autoriteiten en buitenlandse vertegenwoordigingen leidt tot onzekerheid bij de betrokken personen én kan tot onduidelijkheid bij de betrokken medewerkers zelf leiden, indien zaken een andere wending nemen dan was afgesproken. Een voorbeeld hiervan was het wegsturen door de Syrische delegatie van de betrokken medewerkers van de UFT bij de presentatie van Syrische vreemdelingen aan de Syrische delegatie.

Het ligt voor de hand dat buitenlandse vertegenwoordigers geïnteresseerd kunnen zijn in eventuele asielachtergronden van de aan hen gepresenteerde vreemdelingen. Juist daarom dient bij het maken van afspraken over presentaties meer aandacht te worden besteed aan dit onderwerp. Inzet dient hierbij te zijn het schriftelijk vastleggen, zo mogelijk in een terugkeerovereenkomst of Memorandum of Understanding, van het beperkte doel van een presentatie namelijk vaststelling van nationaliteit en identiteit waarbij wordt opgenomen dat Nederland zich gehouden acht aan het Vluchtelingenverdrag en EVRM. Duidelijke en schriftelijk vastgestelde afspraken werpen mogelijk een drempel op waar het gaat om vragen naar asielachtergronden. Uiteraard realiseert de Nationale ombudsman zich dat buitenlandse vertegenwoordigingen, mogelijk vanwege de aard van dit onderwerp en de bewegingsvrijheid die men wil behouden, niet voelen voor dergelijke duidelijke en schriftelijke afspraken. Toch verdient het aanbeveling om dit wel te bewerkstelligen om zo recht te kunnen doen aan een zorgvuldige terugkeerprocedure waarbij de rechten en plichten van alle betrokken partijen duidelijk zijn omschreven.

Voor de betrokken ex-asielzoeker is een presentatie aan zijn buitenlandse vertegenwoordiging ter vaststelling van nationaliteit en identiteit een belangrijk en spannend moment. Wat is met deze vertegenwoordiging afgesproken over de gegevensverstrekking met betrekking over de achtergrond van zijn verblijf hier? Welke gegevens worden overgelegd? Wat te doen als de vertegenwoordiger toch vraagt naar bijvoorbeeld asielmotieven en wat is de rol van de aanwezige medewerkers van de betrokken dienst? Wat is tevoren allemaal besproken, mag de advocaat aanwezig zijn, hoe is ervoor gezorgd dat de buitenlandse vertegenwoordiging meewerkt aan het verstrekken van reisdocumenten?

Voorzover direct van belang voor de betrokken vreemdelingen dienen werkafspraken kenbaar gemaakt te worden. Dit zal mogelijk wantrouwen weg kunnen nemen en medewerking aan presentatie kunnen verbeteren. Transparantie is hier van het grootste belang.

Bestuursorganen dienen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie te voorzien. Voor de geloofwaardigheid van de overheid en voor het vertrouwen van de burgers in de overheid is transparantie een noodzakelijke voorwaarde. Dit impliceert dat door de overheid gemaakte afspraken met buitenlandse autoriteiten die direct de belangen van vreemdelingen betreffen, worden vastgelegd en dat hierover informatie wordt verstrekt. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de informatievastlegging en verstrekking op het terrein van gemaakte werkafspraken en

overeenkomsten met buitenlandse autoriteiten inzake presentaties tekort schiet, nu werkafspraken en overeenkomsten met buitenlandse vertegenwoordigers onvoldoende schriftelijk zijn vastgelegd en niet kenbaar worden gemaakt.

Aanbeveling

De minister liet in een brief van 26 september 2006 aan de Tweede kamer weten dat bij de nog komende taskforces zal worden aangedrongen op de aanwezigheid van Nederlandse ambtenaren (van de Dienst Terugkeer en Vertrek) en dat afspraken hierover schriftelijk zullen worden bevestigd. De Nationale ombudsman ziet het als een duidelijke verbetering dat deze werkwijze wordt vastgelegd. Om echter het gewenste effect te bereiken, namelijk het vertrouwen van de burger in de overheid, beveelt de Nationale ombudsman aan dat alle voor vreemdelingen van belang zijnde werkafspraken met buitenlandse vertegenwoordigingen schriftelijk worden vastgelegd en ook openbaar worden gemaakt. Ook de met buitenlandse vertegenwoordigingen gesloten overeenkomsten, zoals de Memorandum of Understanding met Armenië, dienen openbaar gemaakt te worden.

2. Informatieverstrekking aan voormalige asielzoekers

De presentatie in persoon voor vreemdelingen die in het verleden in Nederland een asielaanvraag hebben ingediend kan een moeilijke en stressvolle aangelegenheid zijn. Hoewel de asielprocedure, eventueel na een rechterlijke uitspraak, niet het beoogde resultaat heeft opgeleverd, kan bij veel betrokkenen de overtuiging leven niet te kunnen of willen terugkeren naar het land van herkomst. De debatten over de presentaties inzake Congo, waar uiteindelijk bleek dat autoriteiten toch door toedoen van de IND op de hoogte waren geraakt van het feit dat een aantal betrokkenen een asielaanvraag had ingediend in Nederland en de Syrische delegatie die de UFT-medewerkers niet toestond aanwezig te zijn bij de presentaties, maakte het wantrouwen ten opzichte van de IND nog groter. Ook angst voor de eigen autoriteiten en onzekerheid over de toekomst spelen hierbij een rol. Voor een aantal landen geldt daarbij dat zij een slechte reputatie hebben op het gebied van de mensenrechten. Hoewel dit reeds in de beoordeling van de asielaanvraag is meegewogen en de uitkomst van een asielprocedure een gegeven is, blijft het belangrijk de achtergrond en beweegredenen van voormalig asielzoekers voor ogen te houden bij de voorbereiding en uitvoering van een presentatie. Om het doel van een presentatie, vaststelling van nationaliteit en identiteit, te kunnen bereiken is het immers noodzakelijk dat betrokkene hieraan meewerkt. Onduidelijkheid over de gang van zaken voor en tijdens een presentatie zal hierbij belemmerend werken. Zoals ook blijkt uit de bij de Nationale ombudsman ingediende individuele klachten over presentatie (zie hierna onder 5., pag. 29) is met name duidelijkheid over de rol van de IND en de door de IND overgelegde gegevens van groot belang. Daarnaast is uitleg over de eigen positie van betrokkene tijdens een presentatie noodzakelijk voor een goed verloop van de presentatie.

Bevindingen

Informatie over inhoud en doel presentatie

De minister gaf in haar reactie op de klacht aan dat de vreemdelingenpolitie in beginsel verantwoordelijk was voor het informeren van de vreemdeling middels de vordering, ex artikel 54 Vreemdelingenwet (Vw) 2000, dat deze dient te verschijnen. Dit gebeurt met gebruikmaking van een standaardformulier M90 (zie hierna onder 4. Regelgeving, pag. 27). Deze vordering ziet op de verplichting van de vreemdeling tot het verstrekken van gegevens ten behoeve van zijn presentatie.

Daarnaast bracht de minister naar voren dat daar waar presentaties in persoon plaatsvonden bij Armenië, Azerbeidzjan en Syrië, de vreemdeling direct voorafgaand aan de presentatie mondeling werd geïntroduceerd aan de buitenlandse vertegenwoordiger of Taskforce waarbij door de UFT kort werd aangegeven wat het doel was van de presentatie, namelijk vaststelling van de nationaliteit en de identiteit.

De commissie Havermans deed in haar rapport van 6 december 2005 de aanbeveling om de vreemdeling voorafgaande aan de presentatie schriftelijk te informeren over inhoud en doel van de presentatie en hem daarbij erop te wijzen dat hij niet verplicht is informatie te verschaffen over de reden van zijn verblijf in Nederland. In reactie hierop heeft de minister een informatiebrochure opgesteld, de zogenoemde flyer (zie Achtergrond, onder 8.). Deze brochure is sinds 24 maart 2006 beschikbaar in een groot aantal talen. De minister had de vreemdelingenpolitie geïnstrueerd deze flyer mee te sturen met de vordering om te verschijnen. Tijdens het onderzoek is gebleken dat dit geen sluitende werkwijze is. Zo was niet altijd duidelijk of de vreemdelingen in vreemdelingenbewaring altijd in het bezit werden gesteld van de brochure. Bleek voor de daadwerkelijke presentatie dat betrokkene deze informatie niet kende, dan werd alsnog de flyer uitgereikt. De UFT-medewerkers stelden daarnaast aan het begin van de presentatie de vraag of men bekend was met de brochure. Bleek dit niet het geval te zijn dan werd alsnog kort een mondelinge toelichting gegeven.

Voor de ingebruikname van de flyer werden vreemdelingen er niet standaard schriftelijk dan wel mondeling over geïnformeerd dat zij tijdens een presentatie niet verplicht zijn mededelingen te doen over de reden van het verblijf in Nederland. In de flyer komen de termen asielaanvraag of asielgerelateerde gegevens niet voor. Wel is aangegeven dat alle documenten moeten worden overgelegd die de nationaliteit of identiteit kunnen aantonen of aannemelijk kunnen maken, zoals documenten van ex-werkgevers, ziekenhuizen en dergelijke. De flyer eindigt met de zin: u bent op grond van de Nederlandse wet- en regelgeving niet verplicht zelf informatie te verschaffen aan de vertegenwoordigers over de redenen van uw verblijf.

Op 20 december 2006 werd door de Tweede Kamer een motie aanvaard met het verzoek aan de regering om de 181 in februari 2006 gepresenteerde Syriërs een verblijfsvergunning te verlenen. Hierbij werd overwogen dat deze vreemdelingen niet waren geïnformeerd over het recht te zwijgen over hun asielaanvraag waardoor sommige van hen vragen van de Syrische delegatie over hun asielaanvraag hadden beantwoord, hetgeen kan leiden tot problemen na terugkeer. Bij brief van 27 december 2006 liet de minister de Kamer weten zo spoedig mogelijk op de motie te reageren en tot die tijd niet over te gaan tot uitzetting van deze groep gepresenteerde Syriërs.

Informatie over overgelegde gegevens

Zoals hiervóór onder werkafspraken met buitenlandse vertegenwoordigers is opgenomen, worden gegevens van voormalige asielzoekers aan buitenlandse vertegenwoordigers overgelegd ter verkrijging van een laissez-passer. Er dient ten aanzien van Armenië en Azerbeidzjan een ingevuld en ondertekend ambassadeformulier te worden ingeleverd, personalia van betrokkenen en zijn familieleden worden doorgegeven en er worden pasfoto's verstrekt. Ten aanzien van Syrië gaat het alleen om personalia van de betrokkenen en een pasfoto. Daarnaast werd door de minister en de UFT aangegeven dat ook kopieën van documenten werden overgelegd die kunnen bijdragen aan de vaststelling van nationaliteit en identiteit. Deze documenten of gegevens zijn aangeleverd door betrokkenen zelf of zijn afkomstig uit het asieldossier (het eerste gehoor en/of het nader gehoor). Uit de hierna te bespreken individuele zaken blijkt dat ten aanzien van deze laatste categorie gegevens onduidelijkheid en wantrouwen bestaat. De minister en de UFT hebben tijdens het onderzoek duidelijk te kennen gegeven, hetgeen ook in de interne werkinstructie is opgenomen, dat mogelijk voor de betrokkene belastend materiaal niet zal worden overgelegd. Hierbij valt te denken aan informatie over een strafrechtelijk verleden in Nederland of verwijzingen naar een asielachtergrond. Bij twijfel diende contact te worden opgenomen met de stafafdeling van de directie Terugkeer of met de afdeling Uitvoeringsbeleid van de IND. De minister gaf hierover aan dat bij voortdurende twijfel het document niet werd overgelegd aan de buitenlandse vertegenwoordiging. Gedurende het onderzoek is duidelijk geworden dat alle betrokkenen bij de IND er, zeker na de Congo- en Syrië-debatten en het rapport van de commissie Havermans, alert op zijn de documenten die mogelijk asielgerelateerde informatie bevatten kritisch te bezien en in geval van twijfel niet over te leggen. Voor de betrokken ex-asielzoeker is een en ander echter helemaal niet zo duidelijk. Zo weet betrokkene niet welke documenten, in het zogenoemde presentatiesetje, precies zijn overgelegd en kan er verschil van inzicht bestaan tussen de IND en betrokkene over de vraag of een document asielgerelateerde gegevens bevat. Zo kan een verklaring van bijvoorbeeld een ex-werkgever in het buitenland heel onschuldige informatie lijken, tenzij die ex-werkgever inmiddels is opgepakt vanwege verzetsactiviteiten. Dit maakte het dan ook moeilijk om een lijst te maken van documenten die wel en niet overgelegd kunnen worden, omdat per zaak bekeken moest worden of ze,

direct of indirect, informatie bevatten die voor betrokkene belastend was of zelfs ernstig gevaar kon opleveren bij terugkomst in het land van herkomst. Zo'n lijst is dan ook niet opgesteld. Bij twijfel diende contact te worden opgenomen met de stafafdeling van de directie Terugkeer of met de afdeling Uitvoeringsbeleid van de IND.

Daarnaast was het, in uitzonderlijke gevallen, mogelijk dat door de UFT-medewerker tijdens de presentatie alsnog documenten werden overgelegd. Bijvoorbeeld een net voor het gesprek door de vreemdelingenpolitie opgespoord verlopen identiteitsbewijs van betrokkene.

In het onderzoek stelde de Nationale ombudsman de minister de vraag of er bezwaar bestond om aan de betrokkene een kopie te verstrekken van alle documenten die door de UFT aan de buitenlandse vertegenwoordiging waren verstrekt. De minister antwoordde hierop dat de overgelegde documenten in de meeste gevallen afkomstig zijn van de vreemdeling zelf en dat deze documenten onderdeel uitmaken van het dossier van betrokkene waarvan hij in de meeste gevallen over een kopie beschikt. Daarbij liet de minister weten dat indien de betrokkene niet over de dossierstukken beschikt, hij deze kan opvragen met een beroep op de Wet Bescherming persoonsgegevens (WBP).

In haar reactie op de klacht liet de minister desgevraagd weten dat niet werd afgeweken van de aan de asielzoeker gedane toezegging dat de informatie die hij in het kader van zijn asielaanvraag had verstrekt, vertrouwelijk zou worden behandeld. Volgens de minister werden in het eerste gehoor de identiteitsgegevens vastgelegd, en zijn dit de gegevens die werden overgelegd aan de buitenlandse vertegenwoordiging bij een presentatie. In het nader gehoor worden de, vertrouwelijk te behandelen, asielmotieven van de asielzoeker naar voren gebracht. De minister gaf aan dat deze asielmotieven niet aan de betrokken vertegenwoordiging werden verstrekt.

Beoordeling

De inmiddels in gebruik genomen informatiebrochure is een verbetering wat betreft de informatieverstrekking over de presentatie. Wil de brochure echt zijn functie kunnen vervullen dan zal deze tijdig moeten worden uitgereikt. Dit stelt betrokkenen in staat de informatie rustig te lezen en zonodig nog een toelichting te vragen of te overleggen met zijn rechtshulpverlener. Tevens dient de organisatie rond terugkeer zo ingericht te worden dat iedereen ook daadwerkelijk in het bezit wordt gesteld van de brochure. Hoewel de in de flyer opgenomen informatie juist is, zou deze nog aan duidelijkheid kunnen winnen door op een aantal punten uitdrukkelijk aandacht te besteden aan voormalige asielzoekers en aan asielgerelateerde informatie, eventueel met het geven van een voorbeeld. Het woord asiel komt nu in de flyer niet voor. Zo zou duidelijker opgenomen moeten worden dat geen informatie, documenten of gegevens hoeven te worden verstrekt, gevraagd of ongevraagd, die asielgerelateerde informatie bevatten. Daarnaast wordt in overweging gegeven bij het uitreiken van de flyer een mondelinge toelichting te geven waarbij wordt nagegaan of de

versterkte informatie daadwerkelijk is begrepen en waarbij eventuele vragen direct kunnen worden beantwoord.

De vreemdeling weet op het moment van de presentatie niet welke stukken zijn overgelegd aan de buitenlandse vertegenwoordiging of Taskforce. Tijdens het onderzoek is bovendien gebleken dat pas na de inwerkingtreding van werkinstructie 2005/31 op 26 oktober 2005 in iedere zaak te traceren is welke informatie is overgelegd aan de buitenlandse vertegenwoordiging. Na invoering van het gebruik van het presentatiesetje is deze duidelijkheid er wel gekomen.

De reactie van de minister op de vraag of het mogelijk is voor de presentatie een kopie van het presentatiesetje te verstrekken, gaat voorbij aan datgene wat voor betrokkene van belang is. Natuurlijk weet de betrokken vreemdeling meestal wel welke documenten en andere informatie zich in het IND-(asiel)dossier bevinden. Wat hij niet weet is welke documenten uit zijn (asiel)dossier zijn of worden overgelegd aan de buitenlandse vertegenwoordiging. En juist dit zorgt voor onzekerheid bij de betrokken vreemdeling hetgeen kan leiden tot angst. Door te verwijzen naar een procedure in het kader van de WBP wordt een onnodig obstakel opgeworpen. Nog daargelaten de vraag of een dergelijke procedure voor de presentatie kan worden afgerond, zal het niet bijdragen aan het vertrouwen van betrokkene in een goed verloop van de presentatie.

Het onderscheid dat de minister maakt tussen het eerste en nader gehoor, waarbij wel gegevens met betrekking tot nationaliteit en identiteit uit het eerste gehoor en geen gegevens uit het vertrouwelijke nader gehoor worden verstrekt aan buitenlandse vertegenwoordigers, ligt in de praktijk niet altijd zo duidelijk. Zo kan ook een eerste gehoor vertrouwelijke informatie opgenomen zijn, bijvoorbeeld over de gevolgde reisroute bij vertrek zonder toestemming van de autoriteiten, die voor betrokkene een risico kan opleveren. Ook kan het voorkomen dat een asielzoeker bij of na het nader gehoor stukken ter onderbouwing van zijn asielaanvraag overlegt die wellicht ook in de terugkeerprocedure van belang zijn voor de vaststelling van zijn nationaliteit en identiteit. Hierbij kan gedacht worden aan een werkgeversverklaring of bewijs van een ziekenhuisopname. De minister heeft tijdens het onderzoek aangegeven dat steeds zorgvuldig wordt bekeken of informatie die wordt verstrekt aan de buitenlandse vertegenwoordiging geen risico vormt voor betrokkene. Is hiervan sprake, of in geval van twijfel wordt het document niet overgelegd. Dit neemt niet weg dat betrokkene tijdens een presentatie kan worden geconfronteerd met stukken of informatie die hij in vertrouwen tijdens of na het nader gehoor heeft verstrekt.

Om voorgaande redenen acht de Nationale ombudsman het van belang dat de voormalig en uit te zetten asielzoeker op de hoogte wordt gesteld van de te verstrekken informatie in het kader van een presentatie voor zover deze informatie verder gaat dan de personalia van de betrokken asielzoeker, dat wil zeggen haar/zijn (meisjes)naam, geboortedatum en -plaats. Op deze wijze krijgt de betrokkene de gelegenheid aan te geven waarom bepaalde informatie een mogelijk veiligheidsrisico kan opleveren bij terugkeer.

Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat een bestuursorgaan burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorziet. De Nationale ombudsman is van oordeel dat, nu is gebleken dat niet sluitend was geregeld dat de betrokken vreemdeling tijdig in het bezit werd gesteld van de informatiebrochure en vreemdelingen er niet vooraf van op de hoogte werden gesteld welke documenten werden overgelegd aan de buitenlandse vertegenwoordiging, in strijd is gehandeld met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

Aanbeveling

Om te voorkomen dat betrokkene tijdens een presentatie wordt geconfronteerd met documenten of informatie waarvan hij niet wist dat deze waren overgelegd aan de buitenlandse vertegenwoordigers, geeft de Nationale ombudsman de minister in overweging om enige tijd voorafgaand aan de daadwerkelijke presentatie de betrokken vreemdeling alle overgelegde of over te leggen documenten en informatie (het presentatiesetje) in kopie te doen toekomen. In het uitzonderlijke geval dat tijdens de presentatie door de Dienst Terugkeer en Vertrek alsnog een document wordt overgelegd dient daarvan ter plekke een kopie te worden gegeven aan de betrokken vreemdeling.

Dit kan niet alleen de onzekerheid ten opzichte van de positie van de Dienst Terugkeer en Vertrek wegnemen maar geeft de vreemdeling ook nog de mogelijkheid zonodig te wijzen op bepaalde risico's. Juist bij een voor de buitenwereld wat geheimzinnig proces rond de aanvraag van laissez-passers is het van het grootste belang die transparantie te betrachten.

3. De daadwerkelijke presentatie

Nadat afspraken zijn gemaakt met de buitenlandse vertegenwoordiging, de benodigde documenten voor de aanvraag van een laissez-passer zijn overgelegd en betrokkene een oproep heeft ontvangen, komt het moment dat betrokkene daadwerkelijk in persoon gepresenteerd zal worden aan die buitenlandse vertegenwoordiging. Bij de door de Nationale ombudsman onderzochte groepspresentaties vonden de presentaties plaats op IND-kantoren en in het Uitzetcentrum Rotterdam Airport. Bij een groepspresentatie werden op dezelfde dag meerdere vreemdelingen na elkaar, dus individueel, gepresenteerd aan een buitenlandse vertegenwoordiging. Bij de presentaties waren aanwezig: twee UFT-medewerkers, de desbetreffende Taskforce of buitenlandse vertegenwoordiging, twee beveiligingsmedewerkers en uiteraard de betrokken vreemdeling.

Bevindingen

Locatie

De groepspresentaties aan de Armeense en Azerbeidjaanse vertegenwoordiging vonden plaats in het Uitzetcentrum Rotterdam Airport, en die aan de Syrische delegatie op IND-locaties in Zwolle en 's-Hertogenbosch en in het Uitzetcentrum Rotterdam Airport. In het Uitzetcentrum verblijven in bewaring gestelde vreemdelingen in afwachting van hun daadwerkelijke uitzetting. Voor deze locatie was volgens de minister gekozen vanwege de goede faciliteiten voor het presenteren van grote groepen personen (15 tot 20 personen per dag). Medewerkers van de UFT deelden mee dat onderscheid werd gemaakt tussen vreemdelingen in bewaring en de zogenoemde 'vrije voeters', zijnde niet in bewaring gestelde vreemdelingen die op eigen gelegenheid naar het Uitzetcentrum komen en na de presentatie het Uitzetcentrum weer verlaten. Genoemde groepen verbleven in aparte wachtruimten.

Tijdens het bezoek van medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman op 22 september 2006 aan het Uitzetcentrum bleek dat een verschillende routing werd gevolgd voor vreemdelingen die niet in vreemdelingenbewaring verbleven, en voor hen die wel in bewaring verbleven. De niet in bewaring verblijvenden meldten zich aan bij de receptie van het Uitzetcentrum waarna, na het passeren van een detectiepoortje, betrokkene in een wachtruimte naast de presentatieruimte werd geplaatst. Vanuit deze wachtruimte was direct toegang tot een toiletruimte. De in bewaring verblijvende vreemdelingen werden ofwel vervoerd vanuit andere detentiecentra, ofwel verbleven reeds in het Uitzetcentrum en werden voor en na de presentatie opgevangen in aparte wachtruimten. De wachtruimten waren erg sober (sommige zonder daglicht), beschikten niet over drink- en eetvoorzieningen en werden afgesloten. De 'vrije voeters' werden als eerste gepresenteerd, hierna volgden de in bewaring verblijvende vreemdelingen. De IND gaf aan een duidelijke voorkeur te hebben voor presentaties in het Uitzetcentrum vanwege de aanwezigheid van verschillende wachtruimten en de aanwezigheid van kundige beveiligingsmedewerkers waarbij werd opgemerkt dat deze voorzieningen niet voorhanden zijn in de IND-kantoren.

Indien er meerdere presentaties op dezelfde dag plaatsvonden (bijvoorbeeld Azerbeidzjan en Armenië) dan werd hiervoor ook nog een andere ruimte in gebruik genomen. Dit gebeurde slechts incidenteel. Deze ruimte werd normaal gebruikt voor het ontvangen van bezoek, dagbestedingsactiviteiten of een kerkdienst. Volgens de UFT was het éénmaal voorgekomen dat een presentatie moest worden onderbroken en dat een andere ruimte moest worden gezocht.

Na het rapport Havermans is de opstelling in de presentatieruimte gewijzigd. Er is gekozen voor een (ruime) L-vormige tafelopstelling. Aan de ene 'poot' zat de buitenlandse vertegenwoordiger en aan de andere zaten de UFT-medewerkers. Aan een apart tafeltje tegenover de buitenlandse vertegenwoordiger zat de vreemdeling. De tafels van de buitenlandse vertegenwoordiging en de UFT-medewerkers zaten wel aan elkaar vast. Dit gold niet ten aanzien van Syrië.

Bij het bezoek aan het Uitzetcentrum werd gevraagd of de vreemdeling zich bij de presentatie mocht laten vergezellen van bijvoorbeeld een familielid of rechtshulpverlener. Volgens de UFT is het de buitenlandse vertegenwoordiger die bepaalt of een derde wordt toegelaten tot de daadwerkelijke presentatie. De UFT-medewerker legde deze vraag dus aan de vertegenwoordiger voor. Daarvoor was het eerst noodzakelijk dat de begeleider van de vreemdeling toegang kreeg tot het Uitzetcentrum, en met de vreemdeling werd toegelaten tot de wachtruimte. Deze beslissing werd in principe genomen door het personeel van het Uitzetcentrum. Of toegang mogelijk was hing af van de hoeveelheid nog beschikbare ruimte in de wachtruimte, de grootte van het gezelschap dat de vreemdeling vergezelde en functie of rol van deze begeleiders. Bij het personeel van het Uitzetcentrum bestond behoefte aan duidelijkheid op dit punt.

Beoordeling

Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen impliceert dat een bestuursorgaan zijn voorzieningen hoort in te richten op een wijze die een behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert. De presentaties voor zover gehouden in het Uitzetcentrum worden, gezien het gesloten karakter van het Uitzetcentrum, door de betrokken vreemdelingen als problematisch ervaren.

In het Uitzetcentrum bestaan de benodigde verschillende wachtruimten, noodzakelijk voor presentaties van in vreemdelingenbewaring verblijvende personen, er zijn kundige beveiligingsmedewerkers aanwezig en de presentatieruimte is ruim. De locatie van het Uitzetcentrum biedt op zich de voorzieningen die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van presentaties.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman geeft bij de keuze van een geschikte locatie wel het volgende in overweging. In het oog moet worden gehouden dat het Uitzetcentrum een locatie is die zeker voor vreemdelingen die niet in vreemdelingenbewaring verblijven een negatieve associatie kan oproepen. Het is een detentiecentrum met hoge hekken, beveiliging, en de deuren gaan op slot. Het is daarom zeer belangrijk dat duidelijk van te voren uitleg wordt gegeven over de locatie van de presentatie waarbij aan de zogenoemde ‘vrije voeters’ wordt meegedeeld dat zij niet in bewaring worden gesteld of direct op een vliegtuig worden gezet. Ook is van belang aan te geven hoe lang de presentatie bij benadering gaat duren, en of sprake is van vertraging. Mocht de wachttijd onverhoopt flink oplopen dan zou de mogelijkheid geboden moeten worden gebruik te maken van een drank- en voedselvoorziening. Van te voren dient ook duidelijk gemaakt te worden wie betrokkene kan vergezellen naar een presentatie. Gezien het karakter van het Uitzetcentrum geeft de Nationale ombudsman de minister in overweging om bij een voorgenomen groepspresentatie van niet in bewaring verblijvende vreemdelingen zo mogelijk te kiezen voor een meer neutrale (kantoor)ruimte.

Daarnaast verdient het de voorkeur om de tafels in de presentatieruimte duidelijk los van elkaar op te stellen om zo zichtbaar te maken dat de Dienst Terugkeer en Vertrek geen partij is bij de presentatie en niet samen met de vertegenwoordiging beslist over de vaststelling van nationaliteit en identiteit en de verstrekking van vervangende reisdocumenten.

Rol UFT-medewerker bij presentatie

Bevindingen

De minister gaf in reactie op de klacht te kennen dat zij de rol van de medewerkers van de UFT, thans Dienst Terugkeer en Vertrek, bij een presentatie ziet als die van waarnemers. Hierbij gaf de minister aan dat een presentatie in de eerste plaats een gesprek is tussen de betrokken vreemdeling en de vertegenwoordigers van het land waar betrokkene waarschijnlijk vandaan komt. De minister merkte op dat reeds in de toelatingsprocedure is vastgesteld of betrokkene bescherming behoeft tegen de autoriteiten van het land van herkomst.

Tevens gaf de minister aan dat Nederland ook in het terugkeerproces is gehouden aan de internationaalrechtelijke verplichtingen, zoals vastgelegd in het Vluchtelingenverdrag en het EVRM. De aanwezigheid van medewerkers van de betreffende dienst bij een presentatie is volgens de minister van belang in het kader van de zorgvuldigheid van de uitzettingsprocedure. Het doel van hun aanwezigheid bij een presentatie is om te bezien of de presentatie niet onbetamelijk verloopt. Hierbij is van belang vast te stellen of betrokkene door zijn autoriteiten onder druk wordt gezet om bepaalde informatie te verschaffen of dat zich anderszins een voor betrokkene bedreigende situatie voordoet. Daarnaast is de aanwezigheid van betreffende medewerkers bedoeld om te kunnen beoordelen of de vreemdeling echt meewerkt aan de vaststelling van de nationaliteit en identiteit. Dit laatste is nodig om vervolgens te kunnen beslissen of een vreemdeling in aanmerking dient te komen voor een verblijfsvergunning omdat hij buiten zijn schuld niet kan terugkeren naar het land van herkomst. Omdat het volgens de minister gaat om waarnemingen is er geen aanleiding om een tolk aanwezig te laten zijn.

De minister liet in reactie op de klacht weten dat indien een buitenlandse vertegenwoordiging of Taskforce niet instemt met de aanwezigheid van Nederlandse ambtenaren, een afweging zal plaatsvinden tussen het belang van terugkeer van de te presenteren personen en het belang van de aanwezigheid van die ambtenaren. Bij die afweging zullen onder meer de samenstelling van de groep (ex-asielzoekers of niet) en eventuele informatie uit een Algemeen Ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken een rol spelen.

De minister gaf aan het van belang te acht om te weten wat in het gesprek aan de orde is geweest. Indien het presentatiegesprek heeft plaatsgevonden in een voor de betreffende

medewerkers niet begrijpelijke taal, vond aan het eind van het gesprek een zogenoemde terugkoppeling met betrokkenen plaats. Hierbij vroeg de betreffende medewerker aan de buitenlandse vertegenwoordiger naar het verloop van het presentatiegesprek en het resultaat van de presentatie. Daarnaast werd een verslag gemaakt van de presentatie volgens een vastgesteld raamwerk.

Inmiddels is een nieuw formulier 'Verslag van de presentatie in persoon bij een (diplomatieke) vertegenwoordiging' ingevoerd, met een nadere toelichting 'Invulwijzer modelverslag presentatie in persoon' (zie Achtergrond, onder 9.)

Het formulier bevat nu een rubriek C., 'De presentatie', over het verloop van de presentatie. Daarin kan onder meer worden aangegeven of betreffende medewerkers tijdens het gesprek aanwezig waren en of hun afwezigheid al dan niet met instemming van betrokkene plaatsvond. Verder bevat het formulier nu een rubriek D., 'Bijzonderheden tijdens de presentatie', waarin onder meer waargenomen incidenten kunnen worden weergegeven en ruimte is om aan te geven of de vertegenwoordiger betrokkene (specifiek) naar de reden van het niet-rechtmatig verblijf in Nederland heeft gevraagd.

Dat nu gebruik wordt gemaakt van dit standaardformulier is een verbetering voor de informatievastlegging.

Het formulier kan echter maar ten dele inhoudelijk worden ingevuld indien de taal waarin wordt gesproken tussen de vreemdeling en de buitenlandse vertegenwoordiging niet begrijpelijk is voor de betrokken medewerkers. Kan deze medewerker het gesprek niet inhoudelijk volgen dan kan ook niet in het verslag van de presentatie worden aangegeven of de buitenlandse vertegenwoordiger nadere vragen heeft gesteld over de achtergrond van het verblijf in Nederland of andere opvallende vragen heeft gesteld.

Beoordeling

Het handelen van de minister hinkt op twee gedachten: aan de ene kant is de betrokken medewerker deelnemer aan het presentatieproces en aan de ander kant slechts toeschouwer. Enerzijds moet worden voldaan aan internationaalrechtelijke verplichtingen en moet een zorgvuldige procedure worden gewaarborgd en anderzijds zijn de medewerkers van de betreffende dienst slechts waarnemers die voor het welslagen van die rol afhankelijk zijn van de buitenlandse vertegenwoordiging.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat, om daadwerkelijk en serieus invulling te kunnen geven aan de doelen die worden beoogd, te weten het kunnen bezien of de presentatie correct verloopt, het kunnen beoordelen of iemand meewerkt aan de vaststelling van identiteit en nationaliteit en om werkelijk gestalte te kunnen geven aan een zorgvuldig terugkeerproces, het noodzakelijk is dat hiervoor de juiste voorwaarden worden gecreëerd. Een eerste vereiste is de aanwezigheid van medewerkers van de betreffende dienst bij de presentatie. Dit betekent dat indien de buitenlandse vertegenwoordiging die aanwezigheid niet toestaat, de presentatie geen doorgang zou moeten vinden. Vervolgens dienen deze

medewerkers ook daadwerkelijk te kunnen verstaan wat wordt besproken tussen de vreemdeling en de buitenlandse vertegenwoordiging. Dit betekent dat als geen van de betrokken medewerkers de taal die tijdens de presentatie wordt gesproken machtig is, een tolk ingeschakeld moet worden. Uiteraard dient bij het maken van afspraken over de presentatie met de buitenlandse vertegenwoordiging het zonodig inschakelen van een tolk te worden vastgelegd. Slechts indien wordt voldaan aan deze voorwaarden kan recht worden gedaan aan een zorgvuldige terugkeerprocedure waarbij zo goed mogelijk wordt ingestaan voor naleving van internationaalrechtelijke verdragen en kan goed worden beoordeeld of betrokkene al dan niet meewerkt aan zijn terugkeer.

Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van hun handelingen de relevante informatie verwerven. Dit impliceert dat de betreffende dienst, om uitvoering te kunnen geven aan een zorgvuldig terugkeerproces en te kunnen beoordelen of betrokkene meewerkt aan terugkeer, volledig op de hoogte moet zijn van hetgeen zich bij de presentatie afspeelt. De Nationale ombudsman is van oordeel dat in strijd is gehandeld met het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving, voorzover de presentatie heeft plaatsgevonden buiten de aanwezigheid van UFT-medewerkers, dan wel is nagelaten om een tolk in te schakelen in het geval dat het gesprek tussen de betrokken vreemdeling en de buitenlandse vertegenwoordiging is gevoerd in een taal die de betrokken medewerkers niet konden verstaan.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman geeft de minister in overweging om presentaties alleen doorgang te laten vinden, indien de medewerkers van Dienst Terugkeer en Vertrek aanwezig zijn. Daarnaast dient bij een presentatiegesprek een tolk ingeschakeld te worden, indien de betrokken medewerkers de gevoerde taal niet kunnen verstaan.

4. Regelgeving

a. Presenteren

Presentaties van vreemdelingen aan vertegenwoordigers van hun vermoedelijke land van herkomst zijn erop gericht om door middel van vaststelling van hun nationaliteit en/of identiteit een vervangend reisdocument te verkrijgen waarmee zij kunnen terugkeren naar hun land van herkomst.

Volgens artikel 61, eerste lid Vw 2000 (zie Achtergrond, onder 2.) heeft een vreemdeling die niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijft de rechtsplicht om Nederland uit eigen beweging te verlaten. Uit het tweede lid van dat wetsartikel vloeit voort dat hij medewerking dient te verlenen aan de voorbereiding van zijn vertrek.

Volgens artikel 63, eerste en tweede lid Vw 2000 (zie Achtergrond, onder 2.) is de minister bevoegd tot uitzetting van vreemdelingen die niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijven. Uit het derde lid van dat wetsartikel vloeit voort dat de vreemdeling medewerking verleent aan de voorbereiding van zijn uitzetting.

Artikel 6.1 Vb 2000 (zie Achtergrond, onder 3.) geeft de minister de bevoegdheid om alle voor de uitzetting benodigde handelingen te verrichten. Met toepassing van artikel 1.4 Vb 2000 heeft de minister deze bevoegdheid gemandateerd aan de Koninklijke Marechaussee en de vreemdelingenpolitie.

Uit die artikelen volgt, aldus de minister, dat de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft en niet uit eigen beweging Nederland heeft verlaten, kan worden uitgezet, dat de minister bevoegd is tot diens uitzetting en dat de minister bij de uitoefening van die bevoegdheid alle daartoe benodigde handelingen kan verrichten; deze handelingen zijn met name gericht op de vaststelling van de identiteit en nationaliteit van de betrokkene. Van een vreemdeling kan dan ook medewerking worden gevorderd aan zijn vertrek, respectievelijk uitzetting door middel van presentatie aan een buitenlandse vertegenwoordiging, aldus de minister. De Nederlandse regels verplichten volgens de minister echter niet dat de betrokken vreemdeling mededelingen over zijn verblijfsachtergrond in Nederland moet doen aan die buitenlandse vertegenwoordiger.

De minister kan gevolgd worden in haar standpunt dat het geheel van de hiervoor genoemde regels de minister de bevoegdheid geeft om van een niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling medewerking te vorderen aan de voorbereiding van zijn vertrek c.q. uitzetting uit Nederland door middel van presentatie aan een buitenlandse vertegenwoordiger.

Artikel 6.1 Vb 2000 is echter zeer ruim geformuleerd; de minister kan alle voor de uitzetting benodigde handelingen verrichten. Gezien het belang voor alle betrokkenen bij presentaties en de nu onduidelijke positie daarbij van de vreemdeling, vindt de Nationale ombudsman het aangewezen dat een zo belangrijke bevoegdheid tot presentatie aan buitenlandse vertegenwoordigers expliciet in de regelgeving is opgenomen.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman doet de minister de aanbeveling om de bevoegdheid tot presentaties aan buitenlandse vertegenwoordigers expliciet in de regelgeving op te nemen.

b. Vorderen voor presentaties

Bevindingen

Bij het oproepen van vreemdelingen om te verschijnen voor een presentatie in persoon aan een buitenlandse vertegenwoordiging wordt gebruik gemaakt van een vordering ex artikel 54 Vw 2000 (zie Achtergrond, onder 2.). Hiertoe dient een standaard-

formulier M 90 (zie Achtergrond, onder 7.). In die vordering wordt tevens verwezen naar artikel 5:20 Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie Achtergrond, onder 1.). Volgens de vordering is het hieraan niet voldoen strafbaar op grond van artikel 108 Vw (zie Achtergrond, onder 2.), dan wel artikel 184 Wet van Strafrecht (WvSr; zie Achtergrond, onder 5.).

De minister gaf in haar reactie aan dat zij bij de uitoefening van de bevoegdheid tot uitzetting alle daartoe benodigde handelingen kan verrichten. Daarbij voorziet artikel 54 Vw onder meer in de verplichting tot het verstrekken van gegevens welke van belang kunnen zijn voor de toepassing van de bij of krachtens de Vw 2000 gestelde regels.

Door onder meer VluchtelingenWerk werd er echter op gewezen dat de juridische grondslag van de vordering onduidelijk is, dan wel dat sprake is van een lacune in de regelgeving.

In artikel 54 Vw 2000 is in het eerste lid onder b de verplichting neergelegd tot het verstrekken van gegevens welke van belang kunnen zijn voor de toepassing van de bij of krachtens de Vw 2000 gestelde regels. Dit wetsartikel is een maatregel van toezicht en is nader uitgewerkt in de artikelen 4.38 t/m 4.44 Vb 2000 (Afdeling 3. Verplichtingen in het kader van toezicht; Paragraaf 2. Het verstrekken van gegevens; zie Achtergrond, onder 3.).

Artikel 5:20 Awb bepaalt dat een ieder verplicht is aan de toezichthouder alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden; in het kader van terugkeer zijn dat genoemde artikelen 61 en 63 Vw 2000 en 6.1 Vb 2000.

In artikel 108 Vw 2000 is onder meer het handelen in strijd met artikel 54 Vw 2000 als overtreding strafbaar gesteld met hechtenis van ten hoogste zes maanden. In artikel 184 WvSr is onder meer het niet voldoen aan een bevel of een vordering van een toezichthouder strafbaar gesteld.

Beoordeling

De verplichting in de artikelen 54 Vw en 5:20 Awb, inclusief strafbepalingen, gaat niet verder dan het verstrekken van informatie aan een (Nederlandse) toezichthouder. Model M90 geldt dan ook slechts voor het verstrekken van inlichtingen aan Nederlandse toezichthouders.

Buitenlandse vertegenwoordigers zijn echter geen toezichthouders in de zin van die wetsartikelen.

In artikel 54, eerste lid onder b, Vw 2000 is de verplichting neergelegd tot het verstrekken van gegevens welke van belang kunnen zijn voor de toepassing van de bij of krachtens de Vw 2000 gestelde regels. Blijkens de uitwerking in genoemde artikelen in Vb 2000 betreft dit het (op vordering van de minister) verstrekken van gegevens aan de minister dan wel de korpschef van het regionale politiekorps onder meer in verband met: niet rechtmatig verblijf, het verschaffen van nachtverblijf, gegevens van een werkgever over tewerkstelling, mededeling van het verrichten van arbeid, het niet voldoen aan verblijfs-

beperking en aangifte van vermissing/verloren zijn gegaan van het verblijfsdocument.

De verplichting tot het verstrekken van inlichtingen ten behoeve presentaties aan buitenlandse vertegenwoordigers ontbreekt echter in die artikelen.

De minister ziet dan ook over het hoofd dat met de vordering ex artikel 54 Vw 2000 weliswaar de vreemdeling kan worden verplicht tot het verstrekken van gegevens ten behoeve van zijn uitzetting (en daarmee ten behoeve van zijn presentatie) aan een Nederlandse toezichthouder, maar dat uit die verplichting niet volgt dat de betrokken vreemdeling met de vordering M90 kan worden opgeroepen voor het verstrekken van inlichtingen aan een buitenlandse vertegenwoordiging.

Artikel 54 Vw 2000, dan wel artikel 5:20 Awb bieden de minister dan ook niet de bevoegdheid tot een dergelijke vordering.

Het verbod van misbruik van bevoegdheid houdt in dat bestuursorganen een bevoegdheid niet gebruiken voor een ander doel dan waartoe die bevoegdheid is gegeven. Dit impliceert dat de minister bij presentaties van vreemdelingen aan buitenlandse vertegenwoordigers die bevoegdheden dient te gebruiken die daartoe zijn gegeven.

Door een vreemdeling met model M90 te vorderen om te verschijnen voor het verstrekken van inlichtingen aan een buitenlandse vertegenwoordiging wordt dan ook gehandeld in strijd met het verbod van misbruik van bevoegdheid. Dit betekent tevens dat de strafbedreiging in een dergelijke vordering rechtsbasis mist.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman doet de minister de aanbeveling om de vordering M90 slechts te gebruiken voor het verstrekken van inlichtingen aan de Dienst Terugkeer en Vertrek, en daarbij duidelijke informatie te verstrekken aan de betrokken vreemdeling: dat hij wordt gepresenteerd aan een buitenlandse vertegenwoordiging en dat daarbij de vraag naar zijn identiteit en nationaliteit centraal staat. Ook dient betrokkene er op behoorlijke wijze op te worden gewezen dat het niet meewerken mogelijk nadelige consequenties heeft, onder meer voor een verblijfsvergunning op grond van het zogenoemde ‘buitenschuld criterium’ of zelfs zou kunnen leiden tot vreemdelingenbewaring.

5. Individuele klachten

In het nu volgende deel worden de vier individuele klachten behandeld. Die individuele klachten spitsten zich vooral toe op het verstrekken van asielinformatie door de IND aan de buitenlandse vertegenwoordiging van Azerbeidzjan en Armenië ter verkrijging van een reisdocument.

Verzoekers gaven allen in hun klachten aan dat de IND informatie uit hun asioldossier aan de buitenlandse vertegenwoordiging had verstrekt waardoor zij mogelijk gevaar zouden lopen bij daadwerkelijke terugkeer. Verder klagen verzoekers in een tweetal

zaken dat zij zijn gepresenteerd, terwijl een reguliere procedure nog niet was afgerond.

Tevens klagen verzoekers in één zaak erover dat slechts verzoekster is gevorderd om te verschijnen bij de presentatie, terwijl bij die presentatie bleek dat ook verzoeker en hun kinderen gepresenteerd zouden worden, en dat zij niet zijn geïnformeerd over de te verwachten duur en het verloop van de presentatie.

Ook klagen verzoekers in één zaak erover dat de verslaglegging van hun presentatie niet volledig is, aangezien de UFT geen verslag heeft gemaakt van het verloop van het presentatiegesprek.

Voor een goed begrip van de naar voren gebrachte klachten over presentaties is het van belang het kader te schetsen waarbinnen een presentatie zich afspeelt. Ex-asielzoekers blijven vaak, na afwijzing van hun asielaanvraag, van mening niet terug te kunnen keren naar het land van herkomst. Zij accepteren de beslissing, genomen door de IND en in veel gevallen getoetst door de rechter, niet zonder meer als een gegeven. Daarbij kunnen tal van argumenten een rol spelen zoals het geen toekomst kunnen opbouwen in het land van herkomst, het er niet van overtuigd zijn dat veilige terugkeer mogelijk is, het niet eens zijn met de motivering van de beslissing op de asielaanvraag, het lijden van gezichtsverlies of de confrontatie met gemaakte schulden voor de kostbare reis naar Nederland. In veel gevallen bestaat bij de betrokken vreemdeling weerstand tegen het voornemen van de IND hem/haar te laten terugkeren naar het herkomstland. De andere partijen bij een presentatie zijn een buitenlandse vertegenwoordiger of migratiedeskundigen uit het land van herkomst (een zogenoemde Taskforce) en de IND (medewerkers UFT, tot half januari 2007). De buitenlandse vertegenwoordigers is gevraagd te beoordelen of de aan hen gepresenteerde vreemdelingen landgenoten zijn die in aanmerking komen voor een vervangend reisdocument (laissez-passer). Hierbij kan het per land verschillen in hoeverre de autoriteiten daadwerkelijk bereidwillig zijn mee te werken aan het verstrekken van vervangende reisdocumenten. De betreffende dienst, thans Dienst Terugkeer en Vertrek, heeft de opdracht om het proces ter verkrijging van een laissez-passer te faciliteren zodat de daadwerkelijke uitzetting voorbereid kan gaan worden. In veel gevallen staan de belangen van de uitgeprocedeerde asielzoeker en genoemde dienst haaks op elkaar. Het gevolg hiervan is het ontbreken van wederzijds vertrouwen. In de hierna ingevoegde quotes komt dit ook tot uitdrukking.

Om in de individuele zaken te kunnen beoordelen wat zich tijdens de presentatie heeft afgespeeld werden de betrokken asielzoekers en hun advocaten (op 28 en 30 juni 2006) en medewerkers van de UFT (31 mei en 2 juni 2006) door de substituut-ombudsman gehoord. Van deze gehoren zijn verslagen opgesteld, zie bijlage.

Op verzoek van de Nationale ombudsman legde de minister (in kopie) de dossiers van de UFT betreffende de laissez-passer aanvragen (laissez-passer dossiers) van verzoekers over.

Bij brief van 12 juli 2006 gaf de minister ook haar reactie op de vier klachten en in haar brief van 27 september 2006 gaf de minister op een tweetal punten haar reactie op de verklaringen van verzoekers (hieronder genoemd onder zaak 1 en zaak 3).

Met de buitenlandse vertegenwoordigers kon niet worden gesproken over individuele zaken omdat dan zou blijken dat zij een asielaanvraag hadden ingediend terwijl juist dit gegeven hun veiligheid bij terugkeer mogelijk in gevaar zou kunnen brengen. Wel werd met de consul van Azerbeidzjan in algemene zin gesproken over zijn werkwijze en de gegevens die voor hem noodzakelijk waren voor de beoordeling of een laissez-passer kon worden verstrekt. Ten aanzien van de specifieke klachten volgen hieronder de bevindingen en de beoordeling.

a. Het verstrekken van asielinformatie

Bevindingen

Zaak 1.

Volgens verzoeker in zaak 1 stelde de Azerbeidjaanse consul tijdens de presentatie op 6 oktober 2005 vragen aan hem met kennis uit zijn asielinterview. Die vragen gingen over zijn werk in Bakoe, zijn ziekenhuisopname en zijn mishandeling waarbij een politiechef was betrokken. De consul beschikte over een kopie van zijn werkboekje en de in het Russisch gestelde ziekenhuisverklaring, welke stukken verzoeker in zijn asielprocedure aan de IND had overgelegd.

Verder had de consul volgens verzoeker een dik dossier voor zich. Verzoekers dochter herkende het bij de presentatie aanwezige dossier als het asieldossier.

Quote verzoeker: "Ik geloof de IND-medewerkers niet, vertrouw ze niet, als zij hebben gezegd dat zij die medische verklaring niet aan de consul hebben gegeven. U houdt mij voor dat de IND-medewerkers hebben verklaard dat zij het asieldossier niet hadden, maar dat geloof ik niet."

Volgens de reacties van de minister en verklaringen van de betrokken ambtenaren van de UFT hadden zij oranje dossiers bij zich tijdens de presentaties. Dit zijn de laissez-passer dossiers met informatie over nationaliteit en identiteit van betrokkenen. De asieldossiers bevonden zich niet bij de UFT, maar elders in de IND-organisatie. Aan de consul was een setje stukken ten behoeve van de presentatie overgelegd met gegevens over identiteit en nationaliteit van verzoekers, het zogenaamde presentatiesetje. Dit bestond (in kopie) uit een 'voorblad' zonder IND-logo met personalia en andere gegevens (over scholen, werk, militaire dienst, echtgeno(o)t(e)), kinderen en ouders), Azerbeidjaanse laissez-passer aanvraagformulieren (ambassadeformulieren) en verzoekers Azerbeidjaanse werkboekje; stukken over verzoekers ziekenhuisopname waren niet overgelegd. De minister achtte de klacht dan ook ongegrond.

Uit het door de Nationale ombudsman onderzochte laissez-passer dossier van verzoekers komt naar voren dat de twee presentatiesetjes (in kopie) bestonden uit het voorblad, ambassadeformulieren en verzoekers werkboekje (2 pagina's). De presentatiesetjes bestonden in totaal uit zes pagina's. Het voorblad bevatte naast personalia onder meer informatie over verzoekers voormalige werkgever.

Stukken over verzoekers ziekenhuisopname bevonden zich wel in verzoekers laissez-passer dossier, maar niet in het presentatiesetje. Er zijn geen andere dan genoemde stukken uit het IND-asiel dossier in het laissez-passer dossier aangetroffen.

Quote IND-medewerker: *“Asielgerelateerde informatie wordt niet overgelegd. Je beperkt je tot de stukken die enkel betrekking hebben op identiteit en nationaliteit.”*

Zaak 2

Volgens verzoekers in zaak 2 heeft de UFT voorafgaand of tijdens de presentatie op 1 december 2005 asielgegevens aan de Azerbeidjaanse consul bekendgemaakt. Verzoeker herkende het voorblad van het verslag van zijn eerste gehoor met IND-logo; dit verslag lag volgens verzoeker bij de consul op tafel. Volgens verzoekster bladerden de UFT-medewerkers bij haar presentatie duidelijk zichtbaar door haar asiel dossier om verwarring over haar achternaam op te helderen.

Uit de reactie van de consul viel volgens verzoekers direct op te maken dat hij wist dat verzoekers asiel hadden aangevraagd in Nederland. De consul gedroeg zich een stuk vijandiger dan bij het eerdere gesprek dat hij met verzoeker had op de ambassade in Brussel. De consul vroeg verzoeker door over de achtergrond van zijn asielrelaas.

Quote verzoeker: *“Als u zegt dat de IND aan u heeft verklaard dat zij geen asielgerelateerde informatie aan de consul hebben gegeven, dan geloof ik de IND niet. Ik kreeg de indruk dat de consul afwist van mijn asielprocedure en mij deze asielprocedure verweet.”*

Volgens de reacties van de minister en verklaringen van de betrokken UFT-ambtenaren waren geen andere stukken dan de inhoud van de presentatiesetjes aan de consul overgelegd. Van het feit dat een vreemdeling (ex-) asielzoeker is, wordt nimmer melding gemaakt. Het verslag van het eerste gehoor bevond zich niet in het laissez-passer dossier en de UFT heeft de Azerbeidjaanse consul geen kopie daarvan gegeven. Op het voorblad in het presentatiesetje stond verzoeksters meisjesnaam vermeld. De ambtenaren van de UFT kennen de consul als een rustige, vriendelijke man. Zij konden zich geen specifieke voorvallen tijdens het presentatiegesprek herinneren; zij hebben dit gesprek in het Azeri niet kunnen volgen. De minister achtte de klacht dan ook ongegrond.

Quote IND-medewerker: “De meisjesnaam van verzoekster stond vermeld op het voorblad van de presentatieset. Dit omdat iemands meisjesnaam van belang kan zijn bij het herleiden van de identiteit en nationaliteit.”

Uit het door de Nationale ombudsman onderzochte laissez-passer dossier van verzoekers komt naar voren dat de presentatiesetjes (in kopie) bestonden uit voorbladen met personalia, waaronder verzoeksters meisjesnaam, ambassadeformulieren, een vingerafdrukblad van verzoeker zonder vermelding van de plaats van opname, pagina's uit verzoekers oude Sovjet paspoorten en het Azerbeidjaanse rijbewijs van verzoeker.

Bij de door de vreemdelingenpolitie aan de UFT gezonden stukken bevindt zich (in kopie) een document van verzoeker van een politieke partij en een stuk met een lijst met niet meegereisde gezins/familieleden. Tevens bevindt zich bij de stukken in het laissez-passer dossier het vingerafdrukblad van verzoeker met de vermelding ‘opgenomen te Rijsbergen op 17-6-1999’. Er zijn geen andere dan genoemde stukken uit de IND-asiel dossiers in de laissez-passer dossiers van verzoekers aangetroffen.

Zaak 3

Volgens verzoekster in zaak 3 had zij had met eigen ogen gezien dat de Armeense delegatie tijdens haar presentatie op 31 oktober 2005 stukken uit haar asiels dossier had. Zij herkende die papieren waarop stond dat zij het eerste en tweede gehoor had gehad, het formulier met vingerafdrukken en een papier met haar foto en de vermelding dat zij asielzoeker was. De delegatie had ook andere papieren, waaronder het voorblad en een kopie van een identiteitskaart met haar foto en een stappenkaart uit het Aanmeldcentrum (AC), aldus verzoekster. Volgens verzoekster had de vertegenwoordiging haar asielinterview gelezen of op een andere manier gegevens van de UFT gekregen, gezien hetgeen de delegatie tegen haar zei, onder meer over haar overleden ouders, en gezien de gestelde vragen over de familie-rechtelijke situatie van haar dochter. Zij voelde zich onheus behandeld door de delegatie. Over haar ouders en de situatie van haar dochter had zij in haar asielinterview verteld en dus was de vertegenwoordiging volgens verzoekster van de inhoud hiervan op de hoogte.

Quote verzoekster: “Ik heb geen vertrouwen in de IND en ik begrijp niet waarom er geen tolk was om te kunnen controleren wat de delegatie tegen mij heeft gezegd, zodat hiervan bewijs zou zijn. De IND-medewerkers hadden dan kunnen volgen wat er gezegd werd.”

Volgens de reacties van de minister en verklaringen van de betrokken ambtenaren van de UFT waren geen andere stukken aan de Armeense delegatie overgelegd dan de inhoud van het presentatiesetje (voorblad met personalia, pasfoto en vingerafdrukblad). Evenmin was de stappenkaart aan de delegatie overgelegd, daar de stappenkaart niet in het bezit is (gewees) van UFT en deze nooit deel heeft uitgemaakt van het laissez-passer dossier,

zoals blijkt uit dit dossier, aldus de minister. Nimmer wordt melding gemaakt van het feit dat een vreemdeling (ex-) asielzoeker is. Van de zijde van de UFT is slechts informatie op het voorblad opgenomen onder meer over overlijdensdata van verzoeksters ouders (verklaring van verzoekster in eerste gehoor, aldus de minister) en over haar partner en dochter. De minister achtte de klacht dan ook ongegrond.

Quote IND-medewerker: *“Ik kan de taal niet verstaan dus kan ik niet zeggen of de consul iets heeft gevraagd of gezegd over de (asiel)status van verzoekster.”*

Uit het door de Nationale ombudsman onderzochte laissez-passer dossier van verzoekster komt naar voren dat het presentatiesetje dat de UFT voorafgaande aan de presentatie aan de Armeense delegatie op 31 oktober 2005 heeft overgelegd (in kopie) bestond uit een voorblad met personalia, een vingerafdrukblad met de vermelding ‘opgenomen te Rijsbergen’ en een pasfoto.

Er zijn geen andere dan genoemde stukken uit het IND-asiel dossier in het laissez-passer dossier van verzoekster aangetroffen. Evenmin zijn er aanwijzingen gevonden dat andere stukken (uit het asiel dossier) aan de delegatie zijn verstrekt.

In het verslag van de presentatie staat als terugkoppeling van de Armeense delegatie aan de UFT vermeld, dat alles wat verzoekster heeft verklaard over haar personalia/nationaliteit vals is, dat zij haar echte naam niet wil zeggen, dat zij geen etnische Azeri is en dat zij afkomstig is uit Yerevan, Armenië. Volgens het verslag zegde de delegatie op grond hiervan een laissez-passer toe.

Zaak 4

Volgens verzoekers in zaak 4 bladerde een van de leden van de Armeense delegatie in het dossier dat de UFT-medewerker hem bij de presentatie op 1 december 2005 had gegeven. Verzoeker werd direct herkend door een van de delegatieleden. Volgens verzoeker werden hem vragen gesteld die alleen maar betrekking konden hebben op gegevens die hij had verstrekt aan de IND tijdens zijn asielgehoor. Dit blijkt volgens verzoeker uit de opname die hij met een MP3-speler van het presentatiegesprek heeft gemaakt. De Armeense autoriteiten weten volgens verzoeker dat hij asiel heeft aangevraagd in Nederland. En zij zijn in het bezit van het volledige dossier, zoals de IND dat heeft opgemaakt. Verzoeker leidt dit onder meer af uit het feit dat de Armeense delegatie verzoeker aansprak over zijn ‘status’, hetgeen betekent asielstatus. Ook kende de vertegenwoordiging de meisjesnaam van zijn vrouw, wist de vertegenwoordiging dat verzoekers drie kinderen hebben en was de vertegenwoordiging bekend met verzoekers voormalig werkgever, een natuurkundig instituut. Deze gegevens hadden verzoekers alleen in het kader van de behandeling van de asielaanvragen aan de IND verteld.

Quote verzoeker: *“Bij die gelegenheid (het indienen van de laissez-passer aanvraag bij de vreemdelingen-politie; No) heb ik duidelijk gesteld dat mijn land van herkomst nooit mag weten van mijn asielverzoek. Mij werd gezegd dat dit niet gegarandeerd kon worden. Ze wisten van mijn asielaanvraag af vanwege de meisjesnaam van mijn vrouw. Deze stond enkel vermeld in het asieldossier.”*

Volgens de reacties van de minister en verklaringen van de betrokken UFT-ambtenaren bestonden de overgelegde presentatiesetjes (in kopie) uit personaliabladen, pasfoto's, ambassadeformulieren en vingerafdrukbladen, waarbij het vakje asiel vóór het kopiëren was afgeplakt dan wel het vakje 'Vreemdelingenwet' was aangekruist. De UFT-medewerkers hadden bij de presentatie alleen laissez-passer dossiers bij zich. Tijdens de presentatie waren presentatiesetjes (in doorzichtige plastic mapjes) aan de vertegenwoordiging overhandigd. Volgens de minister wordt nimmer melding gemaakt van het feit dat een vreemdeling (ex-) asielzoeker is. Op het voorblad met persoonsgegevens stond onder meer de meisjesnaam van verzoekster vermeld. De minister achtte de klacht dan ook ongegrond.

Quote IND-medewerker: *“Wij vertellen nooit iets over de verblijfsachtergrond aan de buitenlandse vertegenwoordigers. Wij geven alleen aan dat de betrokken vreemdelingen Nederland moeten verlaten.”*

Uit de door de Nationale ombudsman onderzochte laissez-passer dossiers van verzoekers komt naar voren dat de twee presentatiesetjes (verzoeker/dochter, verzoekster/zoon), welke bij de presentatie aan de Armeense delegatie zijn overgelegd, bestonden uit ambassadeformulieren met pasfoto's, vingerafdrukbladen, voorbladen met gegevens van verzoekers, waarbij ten aanzien van verzoeker als voormalig werkgever een natuurkundig instituut was aangegeven, bij verzoekster haar meisjesnaam was vermeld en gegevens van drie kinderen waren opgenomen.

Er zijn geen andere dan genoemde stukken uit het IND-asiel dossier in het laissez-passer dossier aangetroffen.

In de verslagen van de presentaties aan de Armeense delegatie staat als terugkoppeling aan de UFT vermeld dat verzoeker een vroegere buurman is van het delegatielid de heer S. en dat verzoekers Armeen zijn. De delegatie zegde op grond hiervan laissez-passers toe.

Uit de door verzoeker overgelegde vertaling van het met een MP3-speler opgenomen presentatiegesprek komt onder meer naar voren, dat hij werd herkend door een van de delegatieleden en dat deze bekend was dat verzoeker verbonden was aan het natuurkundig instituut. Verder komt naar voren dat het delegatielid opmerkt dat verzoekers geen status hebben gekregen en dat zij daarom worden uitgezet. Verder gaat het gesprek over verzoekers naam, over de drie kinderen en over verzoeksters meisjesnaam en haar geboortedatum. Het delegatielid zegt dat die gegevens bekend zijn uit de papieren die zij van de UFT hebben gekregen.

Beoordeling

Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens bestuursorganen door die bestuursorganen worden gehonoreerd. Dit impliceert dat een voormalige asielzoeker erop mag vertrouwen gezien de toezeggingen van de IND in de asielprocedure, dat de informatie die hij in de loop van die asielprocedure verstrekt aan de IND niet, althans niet buiten hem om, wordt doorgegeven aan vertegenwoordigers van landen van herkomst. Zoals hiervoor is aangegeven (zie Inleiding onder 6. Asiel (gerelateerde) informatie), is uitgangspunt hierbij dat de Nederlandse overheid zich dient te onthouden van het geven van informatie aan vertegenwoordigers van landen van herkomst, in welke vorm dan ook, op grond waarvan deze bekend zouden kunnen raken met het feit dat betrokkene in Nederland een asielverzoek heeft ingediend. In verband hiermee is het van belang dat de betrokkene op de hoogte wordt gesteld van de te verstrekken informatie in het kader van presentaties aan die vertegenwoordigers, zodat deze de gelegenheid krijgt om eventuele bezwaren hiertegen naar voren te brengen.

Aan de hand van de laissez-passer dossiers van verzoekers in de vier zaken kan worden vastgesteld dat voorafgaande aan de presentaties in persoon aan de Azerbeidjaanse consul en de Armeense delegatie, respectievelijk op 6 en 31 oktober 2005 en 1 december 2005, presentatiesetjes aan die vertegenwoordigers zijn verstrekt bestaande onder meer uit voorbladen met personalia, ambassadeformulieren, vingerafdrukbladen en enkele andere stukken.

Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat naast de inhoud van de presentatiesetjes andere stukken dan wel andere informatie aan de delegatie zijn verstrekt. De betrokken UFT-medewerkers hebben verklaard dat slechts de inhoud van de presentatiesetjes aan die vertegenwoordigers is verstrekt.

De Nationale ombudsman ziet geen aanleiding om aan deze verklaringen te twijfelen, daar deze overeenkomen met in het laissez-passer dossier aangetroffen stukken en ook de Azerbeidjaanse consul dit heeft bevestigd.

Dat die vertegenwoordigers zouden beschikken over asioldossiers van verzoekers of delen daarvan, is op grond van de (enkele) verklaringen van verzoekers dan ook niet aannemelijk te achten. Daarbij komt dat volgens de werkwijze van de UFT de asioldossiers (ook van verzoekers) zich niet bij de UFT bevonden, maar elders in de IND-organisatie.

De Nationale ombudsman vindt het dan ook niet aannemelijk dat de UFT voorafgaande aan de presentaties in persoon andere dan de informatie in de presentatiesetjes heeft verstrekt aan de Azerbeidjaanse en Armeense vertegenwoordigers.

Zaak I

Ten aanzien van verzoekers in de eerstgenoemde zaak heeft de UFT met de presentatiesetjes in totaal zes pagina's aan de consul verstrekt. Gezien dit aantal pagina's kunnen verzoekers dan ook niet gevolgd worden in hun opvatting dat de consul door toedoen van de

UFT over een dik dossier beschikte. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat de consul alle door de UFT voor die dag verstrekte presentatiesetjes bij zich had. Wellicht kunnen een aantal van die presentatiesetjes een stapel hebben gevormd. Hieruit kan echter niet de conclusie volgen dat de consul over het IND-asiel dossier van verzoekers zou beschikken.

Aangezien er geen tolk aanwezig was bij de presentatiegesprekken, kan niet worden nagegaan wat er precies met verzoekers is besproken. Hiervoor onder 3. (De daadwerkelijke presentatie, Rol UFT-medewerker bij presentatie) is hierop al gewezen.

Bij verzoekers is niettemin de indruk ontstaan dat de consul over informatie uit zijn asiel dossier beschikte. Dat de consul op de hoogte was van verzoekers werk, hangt wellicht samen met het aan hem (in kopie) verstrekte werkboekje.

Voor zover de consul meer wist over verzoekers verleden, zoals betrokkenheid van een politiechef bij mishandeling van verzoeker, kan uit het laissez-passer dossier niet worden afgeleid dat de UFT hierin een rol heeft gespeeld. De op deze gebeurtenis betrekking hebbende stukken heeft de UFT volgens het presentatiesetje niet aan de consul verstrekt.

De Nationale ombudsman vindt het dan ook niet aannemelijk dat de UFT in verzoekers geval andere dan de informatie uit het presentatiesetje heeft verstrekt aan de Azerbeidjaanse consul.

Dit neemt niet weg dat de UFT ten aanzien van verzoeker via het voorblad informatie over zijn voormalige werkgever en (in kopie) zijn werkboekje heeft overgelegd aan de Azerbeidjaanse consul. Deze informatie en het werkboekje had verzoeker overgelegd aan de IND in zijn asielprocedure en hij was er niet van op de hoogte gesteld dat dit deel uitmaakte van het presentatiesetje. Dit is in strijd met het rechtszekerheidsvereiste.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Zaak 2

Gezien de algemene overweging voorafgaande aan zaak 1, volgt de Nationale ombudsman verzoekers in zaak twee niet in hun standpunt dat de UFT andere informatie, waaronder een exemplaar van het eerste (asiel)gehoor van verzoeker, aan de Azerbeidjaanse consul heeft verstrekt.

Evenmin ziet de Nationale ombudsman aanleiding om aan te nemen dat de UFT-medewerkers in verzoeksters asiel dossier hebben gebladerd in verband met verwarring over haar meisjesnaam. Wellicht heeft verzoekster het aanwezige laissez-passer dossier aangezien voor het asiel dossier.

Voor zover de consul tijdens het presentatiegesprek vijandiger was ten opzichte van verzoeker, zoals door hem gesteld, kan niet worden nagegaan wat er precies is besproken aangezien er geen tolk aanwezig was bij de presentatiegesprekken. Hiervoor onder 3. (De daadwerkelijke presentatie, Rol UFT-medewerker bij presentatie) is hierop al gewezen.

Bij verzoekers is niettemin de indruk ontstaan dat de consul over informatie uit hun asiëldossier beschikte. Dat de consul op de hoogte was van verzoeksters meisjesnaam, hangt echter samen met de vermelding hiervan op het voorblad met personalia.

Voor zover de consul meer wist over verzoekers verleden, zoals de asielaanvragen van verzoekers in Nederland, kan uit het laissez-passer dossier niet worden afgeleid dat de UFT hierin een rol heeft gespeeld.

De Nationale ombudsman vindt het dan ook niet aannemelijk dat de UFT in verzoekers geval andere dan de informatie uit het presentatiesetje heeft verstrekt aan de Azerbeidjaanse consul.

Dit neemt niet weg dat verzoekers niet over de inhoud van de presentatiesetjes op de hoogte waren gesteld. Dit is in strijd met het rechtszekerheidsvereiste. In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Daarbij komt dat op het vingerafdrukblad in het presentatiesetje van verzoeker bij de vermelding 'opgenomen te' het woord 'Rijsbergen' conform Werkinstructie 2005/31 was weggelakt, maar dit juist voor een ervaren vertegenwoordiger als de Azerbeidjaanse consul aanleiding kon zijn om te vermoeden dat hier een plaatsaanduiding had gestaan welke met een asielaanvraag verband kon houden. Immers, het mag algemeen bekend worden verondersteld dat in Rijsbergen een Aanmeldcentrum voor asielzoekers was gevestigd.

De Nationale ombudsman merkt hierbij op dat het weglakken van de plaats van opname van de vingerafdrukken op zichzelf getuigt van een juiste intentie, maar dat door dit weglakken juist de aandacht kan worden gevestigd op aanwijzingen betreffende een asielaanvraag. Dat vingerafdrukbladen sinds eind 2005 niet meer worden verstrekt aan de Armeense en Azerbeidjaanse vertegenwoordigingen, zoals de minister laten weten (zie 1. Werkafspraken met buitenlandse vertegenwoordigingen), geeft dan ook een betere invulling aan die intentie.

Zaak 3

Ten aanzien van verzoekster in de derde zaak vindt de Nationale ombudsman het op grond van de (enkele) verklaring van verzoekster, en gezien de algemene overweging vooraangaande aan zaak 1, evenmin aannemelijk dat de UFT andere stukken uit verzoeksters asiëlpprocedure met vermelding van haar eerste en tweede gehoor, dan wel een kopie van een identiteitskaart met verzoeksters foto en een AC-stappenkaart, aan de Armeense delegatie heeft verstrekt.

Dat de delegatie op de hoogte was van bepaalde gegevens, hangt samen met de door de UFT op het voorblad verstrekte informatie onder meer over overlijdensdata van verzoeksters ouders en informatie over verzoeksters partner en dochter, waaronder hun beider Nederlandse nationaliteit.

Voor zover de delegatie tijdens het presentatiegesprek haar onheus zou hebben behandeld, kan niet worden nagegaan wat er precies is besproken aangezien er geen tolk aanwezig was bij dit gesprek. Hiervoor onder 3. (De daadwerkelijke presentatie, Rol UFT-medewerker bij presentatie) is daarop al gewezen.

Bij verzoekster is niettemin de indruk ontstaan dat de delegatie over informatie uit haar asioldossier beschikte. Gezien echter de terugkoppeling in het verslag van het presentatiegesprek is aannemelijk dat de delegatie tegen verzoekster heeft gezegd dat alles wat zij heeft verklaard over haar personalia/nationaliteit vals is, dat zij haar echte naam niet wil zeggen, dat zij geen etnische Azeri is en dat zij afkomstig is uit Yerevan (Armenië). Nu dit kennelijk eigen bevindingen c.q opvatting waren van de delegatie, kan hieruit niet worden opgemaakt dat de delegatie uitspraken heeft kunnen doen gebaseerd op kennis van verzoeksters asioldossier.

De Nationale ombudsman vindt het dan ook niet aannemelijk dat de UFT in verzoeksters geval andere dan de informatie uit het presentatiesetje heeft verstrekt aan de Armeense delegatie.

Dit neemt niet weg dat de UFT ten aanzien van verzoekster via het voorblad informatie onder meer over overlijdensdata van haar ouders en informatie over de situatie van haar dochter, heeft overgelegd aan de Armeense delegatie. Deze informatie had verzoekster verstrekt aan de IND in haar asielprocedure en zij was er niet van op de hoogte gesteld dat dit deel uitmaakte van het presentatiesetje.

Bovendien bevond zich in dit presentatiesetje een vingerafdrukblad met de vermelding 'Rijsbergen' als plaats van opname, terwijl bekend kon zijn dat in die plaats een Aanmeldcentrum voor asielzoekers was gevestigd. Dit is in strijd met het rechtszekerheidsvereiste.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk

Zaak 4

Gezien de algemene overweging voorafgaande aan zaak 1 volgt de Nationale ombudsman verzoekers in zaak vier niet in hun standpunt dat de UFT het asioldossier van verzoekers aan de Armeense delegatie heeft verstrekt. Verzoeker bleek een bekende te zijn van een van de delegatie leden. Zij kenden elkaar uit de periode dat verzoeker verbonden was aan een natuurkundig instituut in Armenië.

Uit de vertaling van de door verzoeker gemaakte MP3-opname komt naar voren dat de delegatie ervan uitging dat verzoekers zouden worden uitgezet, aangezien zij geen status in Nederland hadden gekregen. Vanuit verzoekers perspectief is wellicht begrijpelijk dat hij de opmerkingen van de delegatie tijdens het presentatiegesprek over zijn 'status' als asielstatus ziet. De Nationale ombudsman meent dat de opmerking op zich niet tot de conclusie kan leiden dat dit betekent dat de UFT asielgerelateerde informatie aan de Armeense delegatie heeft verstrekt, nu dit niet blijkt uit het inhoud van het door de UFT

overgelegde presentatiesetje. Overigens weet de Nationale ombudsman dat buitenlandse vertegenwoordigers ervan op de hoogte zijn dat binnen de groep van naar hun land van herkomst terugkerende vreemdelingen zich ook ex-asielzoekers bevinden.

Verder komt uit de vertaling van de MP3-opname naar voren dat de delegatie op de hoogte was van bepaalde gegevens welke door de UFT op het voorblad waren verstrekt, onder meer over verzoekers voormalige werkgever, de meisjesnaam van verzoekster en hun drie kinderen.

De Nationale ombudsman vindt het dan ook niet aannemelijk dat de UFT in verzoekers geval andere dan de informatie uit het presentatiesetje heeft verstrekt aan de Armeense delegatie.

Dit neemt niet weg dat de UFT via het voorblad informatie over verzoekers voormalige werkgever heeft overgelegd aan de Armeense delegatie. Deze informatie hadden verzoekers verstrekt aan de IND in hun asielprocedure en zij waren er niet van op de hoogte gesteld dat dit deel uitmaakte van het presentatiesetje. Dit is in strijd met het rechtszekerheidsvereiste. In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

b. Presentatie hangende een reguliere procedure

Bevindingen

Verzoekers in de eerste zaak brachten naar voren dat zij waren gepresenteerd, terwijl zij waren gehoord door een ambtelijke commissie in een bezwaarprocedure in verband met aanvragen om een (reguliere) verblijfvergunning voor medische behandeling; zij waren in afwachting van de beslissingen op de bezwaarschriften. Daarmee was de uitzetting van het gezin nog niet aan de orde. De minister had volgens verzoekers dan ook moeten wachten op de uitkomst van die tweede procedure, en het was volgens hen dan ook onjuist dat de IND hen heeft gedwongen te verschijnen bij de Azerbeidjaanse consul.

Verzoekers in de vierde zaak voelden zich gedwongen om formulieren ten behoeve van een laissez-passer aanvraag te tekenen. Volgens verzoekers deelde de vreemdelingenpolitie hen mee dat indien zij die formulieren niet zouden ondertekenen, zij problemen zouden krijgen zoals het stopzetten van hun uitkering, de verzekering, de opvang en de school van hun kinderen. Verzoekster was echter ziek en bezocht regelmatig een specialist, de zoon zat in zijn examenjaar. Bij brief van 4 mei 2005 (in kopie bij het verzoekschrift) had het Centraal Orgaan opvang asielzoekers hen onder meer meegedeeld dat zij de beslissing op hun reguliere aanvragen (voor medische behandeling) in de opvang mochten afwachten. De aanvragen dateren van 24 mei 2005.

Blijkens het laissez-passer dossier van verzoekers in de vierde zaak zond de vreemdelingenpolitie een bericht aan de UFT (op 13 januari 2006) dat de gehele familie in de reguliere procedure het verzoek om een voorlopige voorziening/bezwaar mocht

afwachten. Hierop berichtte de UFT de vreemdelingenpolitie dat gezien de openstaande IND-procedure verzoekers niet verwijderbaar waren en dat de laissez-passer dossiers waren opgelegd.

De minister gaf aan dat het presenteren van vreemdelingen terwijl nog geen beslissing is genomen in een reguliere procedure, mogelijk is gezien Vc-hoofdstuk A4/6.2 (zie Achtergrond, onder 4.). Daarin is vastgelegd dat, wanneer er nog asielprocedures lopen, er in beginsel pas wordt gepresenteerd na een uitspraak van de rechter. Nu in het geval van verzoekers geen sprake was van een lopende asielprocedure konden verzoekers volgens de minister gepresenteerd worden. De minister achtte de klacht van beide verzoekers op dit punt ongegrond.

Tijdens het onderzoek deelden medewerkers van de UFT mee, dat presentatie hangende een reguliere procedure weliswaar – juridisch gezien – mogelijk is, weliswaar kan en in de meeste gevallen ook plaatsvindt, maar dat daarmee in voorkomende gevallen voorzichtig wordt omgegaan. Bij twijfel wordt niet gepresenteerd en indien nodig wordt een beleidsondersteunend advies gevraagd.

Beoordeling

Ten aanzien van de klacht dat verzoekers zijn gepresenteerd hangende de beslissing in een reguliere (bezwaar)procedure, geldt zoals de minister heeft gesteld dat een presentatie in die omstandigheid mogelijk is. In hoofdstuk A4/4.1 Vc 2000 (zie Achtergrond, onder 4.) – de minister verwijst abusievelijk naar een onjuist hoofdstuk – is vastgelegd dat indien het om een asielzoeker gaat, het aanvragen van een laissez-passer of identiteitsonderzoek pas dient te geschieden na uitspraak van de rechter.

In het geval van verzoekers in beide zaken staat vast dat zij als asielzoeker waren uitgeprocedeerd.

Vanuit dat uitgangspunt bestond er dan ook geen belemmering voor presentatie van verzoekers aan vertegenwoordigers van hun (vermoedelijke) land van herkomst.

Uit genoemd Vc-hoofdstuk volgt echter niet dat presentatie in die omstandigheid aangewezen is. Zoals uit de praktijk van de UFT is gebleken, werd er in voorkomende gevallen terughoudendheid betracht. Hieruit kan worden afgeleid dat er in die gevallen een belangenafweging plaatsvond. Daarbij speelt enerzijds het belang van de betreffende dienst bij de voortgang van presentaties ter voorbereiding van uitzetting een rol. Anderzijds is het voor een vreemdeling van belang om nog niet geconfronteerd te worden met een vertegenwoordiger van het land dat hij ontvlucht is, zolang er een kans is dat hij als uitkomst van de reguliere procedure in Nederland zou mogen blijven.

Het motiveringsvereiste houdt in dat het handelen van bestuursorganen feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering. Dit impliceert dat de betreffende dienst op het moment waarop presentatie van een uitgeprocedeerde asielzoeker hangende een lopende reguliere procedure daadwerkelijk gaat plaatsvinden, de uitkomst van de

belangenafweging betreffende die presentatie gemotiveerd aan de betrokkene dient kenbaar te maken. Dit komt evenzeer de transparantie van de presentatieprocedure ten goede en kan bijdragen aan het vertrouwen daarbij in thans de Dienst Terugkeer en Vertrek.

Bij de voorbereiding van de presentaties van verzoekers in beide zaken was de UFT ermee bekend, dan wel kon ermee bekend zijn, dat een reguliere verblijfsprocedure aanhangig was. Verzoekers in de eerste zaak waren gehoord door een ambtelijke commissie en waren in afwachting van de beslissing op hun bezwaarschrift. Verzoekers in de vierde zaak hadden (bij brief van 4 mei 2005 van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers) bericht gekregen dat zij de uitkomst van de reguliere procedure in de opvang mochten afwachten; de aanvragen waren op 24 mei 2005 ingediend.

Van de UFT had dan ook verwacht mogen worden – mede in verband met bij verzoekers ontstane verwachtingen – dat aan verzoekers gemotiveerd was toegelicht waarom UFT meer belang hechtte aan het laten doorgaan van hun presentatie ter voorbereiding van hun uitzetting en/of vertrek uit Nederland ook al liep hun reguliere procedure nog.

Dat de UFT in beide gevallen een dergelijke toelichting achterwege heeft gelaten, is dan ook in strijd met het motiveringsvereiste.

In zoverre is de onderzochte gedraging op dit punt evenmin behoorlijk.

c. Informatie aan betrokkenen over de presentatie

Bevindingen

Volgens verzoekers in de tweede zaak is slechts verzoekster gevorderd om te verschijnen bij de presentatie. Verzoeker had geen vordering ontvangen, maar vergezelde zijn echtgenote. In het Uitzetcentrum bleek dat ook verzoeker en hun kinderen op de lijst van te presenteren personen stonden, aldus verzoekers. Verder zijn zij niet geïnformeerd over te verwachten duur en verloop van de presentatie.

Bij de klacht van verzoekers bevindt zich in kopie een vordering M90-2 van 25 november 2005 gericht aan ‘de heer/mevrouw G.S.I.’ om te verschijnen op 1 december 2005 om 10.00 uur in het Uitzetcentrum te Rotterdam, ‘in verband met: Presentatie’. De vordering (namens de minister) vermeldt geen verdere informatie over die presentatie.

De minister liet weten dat de vreemdelingenpolitie (Alkmaar/Heerhugowaard) niet meer beschikte over (kopieën van) de oorspronkelijke vorderingen voor de presentatie van verzoekers. Het was dan ook niet na te gaan of alleen verzoekster was gevorderd en of bij de vordering aandacht was besteed aan de mogelijke duur van de presentatie.

Beoordeling

Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Dit impliceert dat de betreffende dienst te presenteren vreemdelingen c.q. voormalige asielzoekers voorziet of laat voorzien van deugdelijke informatie over wat hen te wachten staat bij hun presentatie.

Ten aanzien van de klacht dat slechts verzoekster voor de presentatie op 1 december 2005 was gevorderd en geen informatie was verstrekt over de duur van het verloop van de presentatie, mag ervan worden uitgegaan, gezien de door verzoekers overgelegde vordering M-90-2, dat slechts verzoekster voor die presentatie was gevorderd.

Verder blijkt uit die vordering dat weliswaar het doel, presentatie, was vermeld met datum en tijdstip, echter zonder vermelding van verdere bijzonderheden over de te verwachten duur e.d.

Zoals hiervoor onder 2. (Informatie aan voormalige asielzoekers) reeds is benadrukt, is het van groot belang dat de betrokkenen voorafgaande aan hun presentatie adequaat worden geïnformeerd. Dit geldt evenzeer voor de vordering om te verschijnen bij die presentatie, waarin of waarbij de betrokkene in ieder geval informatie dient te worden gegeven over de mogelijk te verwachten duur, gang van zaken en te verwachten omstandigheden.

Dit geldt temeer, wanneer presentaties in het Uitzetcentrum worden gehouden, zoals in verzoekers geval. Ook dit aspect is hiervoor onder 3. Daadwerkelijke presentatie, Locatie, aan de orde geweest.

Door slechts verzoekster voor de presentatie te vorderen en in of bij de – namens de minister gegeven – vordering geen enkele nadere informatie over de presentatie te geven, is gehandeld in strijd met het vereiste van adequate informatievoorziening
In zoverre is de onderzochte gedraging op dit punt niet behoorlijk.

d. Verslaglegging van de presentatie

Bevindingen

Volgens verzoekers in de tweede zaak is voorts de verslaglegging van hun presentatie niet volledig geweest, aangezien de UFT heeft volstaan met een standaardverslag en geen verslag heeft gemaakt van het verloop van het presentatiegesprek. In het verslag komt volgens hen niet naar voren dat de Azerbeidjaanse consul op de hoogte was van hun verblijfsachtergrond noch dat zij tevergeefs een brief aan de consul wilden (laten) overhandigen en dat er verwarring was over verzoeksters achternaam.

De minister gaf in de reactie aan dat de aanwezige UFT-medewerkers het presentatiegesprek (in het Azeri) niet hadden kunnen volgen en er ook overigens

geen bijzonderheden waren waargenomen en gemeld in het verslag van de presentatie. De minister achtte de klacht op dit punt ongegrond. De gehoorde medewerker van de UFT verklaarden geen (specifieke) herinneringen te hebben aan de presentatie van verzoekers. Zij kennen de consul als een rustige vriendelijke man.

Uit de van de presentatie op 1 december 2005 opgemaakte verslagen komt onder meer naar voren dat de laissez-passer aanvragen van verzoekers in behandeling waren genomen, aangezien verzoekers vermoedelijk uit Azerbeidzjan afkomstig zijn; het verslag vermeldde verder geen bijzonderheden.

Beoordeling

Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van hun handelingen de relevante informatie verwerven. Dit impliceert dat de betreffende dienst bij de verslaglegging van presentatiegesprekken over het verloop en de uitkomst van dit gesprek informatie verzamelt en vastlegt.

Hetgeen verzoekers naar voren hebben gebracht over het verloop van het presentatiegesprek en hetgeen de betrokken UFT-medewerkers hierover hebben verklaard en in het verslag hebben vermeld, staan op gespannen voet met elkaar.

De Nationale ombudsman onthoudt zich dan ook van een oordeel op dit punt.

Wel stelt de Nationale ombudsman vast dat de indertijd gebruikte standaard verslagformulieren geen aparte rubriek(en) bevatten betreffende het verloop van en mogelijke voorvallen tijdens de presentatiegesprekken. Dit aspect is hiervoor onder 3. (De daadwerkelijke presentatie, Rol UFT-medewerker bij presentatie) aan de orde geweest.

De Nationale ombudsman heeft er met instemming kennis van genomen dat de minister inmiddels een nieuw formulier 'Verslag van de presentatie in persoon bij een (diplomatieke) vertegenwoordiging' (zie Achtergrond onder 9.) met een instructie voor het gebruik daarvan heeft ingevoerd. Dit betekent een verbetering ten opzichte van het oude verslagformulier.

6. Slotbeschouwing

Nederland voert een restrictief vreemdelingenbeleid. Onderdeel daarvan is een restrictief toelatingsbeleid. Uitzettingsbeleid vormt daarvan een onderdeel. Voor een succesvolle uitzetting kan het presenteren van voormalige asielzoekers van wie de nationaliteit niet bekend is, aan vertegenwoordigers van het vermoedelijke land van herkomst noodzakelijk zijn. De presentatie kan leiden tot verstrekking van de documenten die noodzakelijk zijn om vreemdelingen van wie in rechte is komen vast te staan dat zij Nederland moeten verlaten, daadwerkelijk uit te zetten.

Essentieel daarbij is dat de presentatie geen risico's meebrengt voor de veiligheid van de betrokken vreemdeling of diens verwanten. Dit belang is neergelegd in het verdragsrechtelijke verbod om een vreemdeling uit zetten naar een bepaald land indien deze mogelijk

gevaar loopt omdat de autoriteiten aldaar op de hoogte zijn geraakt van het feit dat een asielverzoek is ingediend, of over de motieven of omstandigheden op grond waarvan dat verzoek is ingediend. Wanneer dergelijke informatie toch terecht komt bij de autoriteiten van een land waarin de mensenrechtensituatie slecht is, moet van uitzetting worden afgezien. Dit brengt mee dat bij het presenteren geen asielinformatie mag worden verstrekt. Een consequentie van het voorgaande is ook dat van het presenteren als zodanig helemaal moet worden afgezien wanneer de autoriteiten van een dergelijk land uit het enkele feit van een presentatie al kunnen opmaken dat de betrokkene zeer waarschijnlijk een voormalige asielzoeker is.

Dit onderzoek heeft niet aangetoond dat voormalige asielzoekers gevaar lopen doordat in het kader van de presentaties expliciet asielgerelateerde informatie wordt verstrekt. Wel is gebleken dat de wijze waarop de presentaties in Nederland op dit moment zijn georganiseerd nog steeds risico's inhoudt, omdat op onderdelen van de procedure onvoldoende transparantie bestaat. Zo weet de betrokken asielzoeker niet welke informatie aan de autoriteiten van het vermoedelijke land van herkomst wordt verstrekt. De Nederlandse ambtenaren maken derhalve de afweging welke informatie bij de presentatie kan worden verstrekt, zonder dat de betrokkene heeft kunnen aangeven of daarin risico's schuilen. Tijdens de presentatie is de asielzoeker ook onkundig van wat de autoriteit tegenover hem wel en niet weet, zodat de betekenis van gestelde vragen onduidelijk kan zijn. Ook vindt een deel van de presentaties plaats zonder dat de Nederlandse ambtenaren het verloop daarvan kunnen volgen, omdat geen tolk wordt ingeschakeld.

Door dit gebrek aan transparantie is verklaarbaar dat voormalige asielzoekers vrezen dat zij door toedoen van de Nederlandse autoriteiten na hun terugkeer toch risico lopen. Daardoor wordt de aanvaarding van de onvermijdelijkheid van hun terugkeer naar het land van herkomst onnodig bemoeilijkt.

De Nationale ombudsman onderkent het belang van de presentaties en de preciaire condities waaronder in voorkomende gevallen afspraken met de betrokken landen moeten worden gemaakt om terugkeer mogelijk te maken. Duidelijk is dat het welslagen van het uitzettingsbeleid mede afhankelijk is van de welwillende medewerking van de betrokken landen. Dit mag Nederland er echter niet van weerhouden de procedure zo transparant mogelijk te maken. Hierin schuilt het belang van de aanbevelingen die aan dit rapport zijn verbonden.

7. Aanbevelingen

De Nationale ombudsman doet de minister van Justitie de volgende aanbevelingen:

Regelgeving

- Expliciet in de regelgeving opnemen van de bevoegdheid tot presentaties aan buitenlandse vertegenwoordigers, bijvoorbeeld als uitwerking van artikel 6.1 Vb 2000.
- De vordering M90 slechts gebruiken voor het verstrekken van inlichtingen aan IND/Dienst Terugkeer en Vertrek, en daarbij aan de betrokken vreemdeling meedelen dat hij wordt gepresenteerd aan een buitenlandse vertegenwoordiging waarbij de vraag naar zijn identiteit en nationaliteit centraal staat. Daarnaast dient te worden gewezen op de consequenties van het niet meewerken aan een dergelijke presentatie.

Werkafspraken met buitenlandse vertegenwoordigers

- Schriftelijk vastleggen en openbaar maken van alle voor de betrokken vreemdelingen van belang zijnde werkafspraken met buitenlandse vertegenwoordigingen.

Informatieverstrekking aan voormalig asielzoekers

- Verduidelijken van de flyer door daarin uitdrukkelijk aandacht te besteden aan voormalige asielzoekers en aan asielgerelateerde informatie, eventueel met het geven van een voorbeeld. Het woord asiel komt nu in de flyer niet voor. Zo zou duidelijker opgenomen moeten worden dat geen informatie, documenten of gegevens hoeven te worden verstrekt, gevraagd of ongevraagd, die asielgerelateerde informatie bevatten. Bij het uitreiken van de flyer een mondelinge toelichting geven waarbij wordt nagegaan of de inhoud is begrepen en waarbij eventuele vragen direct worden beantwoord.
- Het aan de vreemdeling in kopie doen toekomen, enige tijd voor de daadwerkelijke presentatie, van alle aan de buitenlandse vertegenwoordiging overgelegde of over te leggen documenten en informatie (het presentatiesetje). In het uitzonderlijke geval dat tijdens de presentatie alsnog een document wordt overgelegd dient daarvan ter plekke een kopie te worden gegeven aan de betrokken vreemdeling.

Daadwerkelijke presentatie

- Locatie: tevoren uitleg geven over het karakter van de locatie Uitzetcentrum Rotterdam Airport, en aangeven hoe lang de presentatie bij benadering gaat duren. Bij het oplopen van wachttijden de mogelijkheid bieden gebruik te maken van een drank- en voedselvoorziening. Meedelen wie betrokkene kan vergezellen naar een presentatie. Bij een voorgenomen groepspresentatie van niet in bewaring verblijvende vreemdelingen zo mogelijk kiezen voor een meer neutrale (kantoor)ruimte.

De tafels in de presentatieruimte duidelijk los van elkaar op te stellen, zodat ieders rol ook duidelijk zichtbaar is.

- Presentaties alleen doorgang laten vinden indien de medewerkers van de Dienst Terugkeer en Vertrek daarbij aanwezig zijn, en bij een presentatiegesprek zonodig een tolk ten behoeve van de medewerkers van Dienst Terugkeer en Vertrek inschakelen.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'C' followed by a series of connected loops and a horizontal line at the end.

dr. A. F. M. Brenninkmeijer
De Nationale ombudsman

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 5:11

“Onder toezichthouder wordt verstaan: een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.”

Artikel 5:20

“1. Een ieder is verplicht aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.

(...)”

2. Vreemdelingenwet 2000

Artikel 54

“1. Bij algemene maatregel van bestuur kan ten aanzien van vreemdelingen worden voorzien in een verplichting tot:

- a. het kennis geven van verandering van woon- of verblijfplaats binnen Nederland en van vertrek naar het buitenland;
 - b. het verstrekken van gegevens welke van belang kunnen zijn voor de toepassing van de bij of krachtens deze wet gestelde regels;
 - c. het verlenen van medewerking aan het vastleggen van gegevens met het oog op identificatie;
 - d. het verlenen van medewerking aan een medisch onderzoek naar een ziekte aangewezen bij of krachtens de Infectieziektewet, ter bescherming van de volksgezondheid of in het kader van de beoordeling van een aanvraag om een verblijfsvergunning;
 - e. aanmelding binnen een bepaalde termijn na binnenkomst in Nederland;
 - f. periodieke aanmelding;
 - g. het inleveren van het document of schriftelijke verklaring als bedoeld in artikel 9 waaruit het rechtmatig verblijf blijkt.
2. In gevallen waarin Onze Minister zulks in het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid nodig oordeelt, kan hij aan een vreemdeling een individuele verplichting tot periodieke aanmelding bij de korpschef opleggen.”

Artikel 61

- “1. De vreemdeling die niet of niet langer rechtmatig verblijf heeft, dient Nederland uit eigen beweging te verlaten binnen de in artikel 62 bepaalde termijn.
2. Indien de werking van de beschikking, waarbij de aanvraag is afgewezen of de verblijfsvergunning is ingetrokken, is opgeschort, kan van de vreemdeling medewerking worden gevorderd aan de voorbereiding van het vertrek uit Nederland.

3. Het indienen van een klacht als bedoeld in artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht schort de verplichting, bedoeld in het eerste lid, niet op.”

Artikel 63

- “1. De vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft en die niet binnen de bij deze wet gestelde termijn Nederland uit eigen beweging heeft verlaten, kan worden uitgezet.
2. Onze Minister is bevoegd tot uitzetting.
3. Indien de werking van de beschikking waarbij de aanvraag is afgewezen of de verblijfsvergunning is ingetrokken is opgeschort, kan van de vreemdeling medewerking worden gevorderd aan de voorbereiding van de uitzetting.”

Artikel 108

- “1. Overtreding van een voorschrift, vastgesteld bij of krachtens de artikelen 5, eerste en tweede lid, 46, tweede lid, aanhef, en onder b, alsmede handelen in strijd met artikel 56, eerste lid, dan wel handelen in strijd met een verplichting opgelegd bij of krachtens de artikelen 6, eerste lid, 54, 55, 57, eerste lid, 58, eerste lid, of 65, derde lid, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de tweede categorie.
(...)
3. De in het eerste en tweede lid strafbaar gestelde feiten worden beschouwd als overtredingen.”

3. Vreemdelingenbesluit 2000

Artikel 1:4

- “1. Onze Minister kan van zijn bevoegdheden mandaat verlenen aan de burgemeester, de korpschef en de bevelhebber van de Koninklijke marechaussee.
2. De burgemeester, de korpschef en de bevelhebber van de Koninklijke marechaussee kunnen ondermandaat verlenen aan de onder hen ressorterende ambtenaren voorzover dat in overeenstemming is met de taak en functie van de desbetreffende ambtenaar.”

Artikel 4:38

- “1. De vreemdeling verstrekt op vordering van Onze Minister de gegevens, bedoeld in de artikelen 4.39 tot en met 4.44, binnen de in de vordering aangegeven tijd.
2. Indien daartoe in het belang van het toezicht op vreemdelingen gegronde reden bestaat kan de in het voorgaande lid bedoelde vordering inhouden dat de vreemdeling de gegevens in persoon verstrekt.
3. In het belang van de vreemdelingenregistratie kan een vordering als bedoeld in het eerste lid bij algemene bekendmaking worden gedaan.
4. Indien de vreemdeling jonger is dan twaalf jaar, dan kan de vordering, bedoeld in het eerste tot en met derde lid, worden gericht tot de wettelijke vertegenwoordiger.”

Artikel 4:39

“De vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, doet onmiddellijk van zijn aanwezigheid in persoon mededeling aan de korpschef van het regionale politiekorps waarin de gemeente waar hij verblijft is gelegen.”

Artikel 4:40

“Personen die nachtverblijf verschaffen aan een vreemdeling, van wie zij weten of redelijkerwijs kunnen vermoeden dat deze vreemdeling niet rechtmatig in Nederland verblijft als bedoeld in artikel 8 van de Wet, doen daarvan onmiddellijk mededeling aan de korpschef van het regionale politiekorps waarin de gemeente waar de vreemdeling verblijft is gelegen.”

Artikel 4:41

“Werkgevers, van wie bij Onze Minister bekend is dat zij een vreemdeling in dienst hebben gehad die niet rechtmatig verbleef of aan wie het niet was toegestaan arbeid te verrichten, verstrekken aan Onze Minister, op diens vordering, onmiddellijk de gegevens omtrent de vreemdeling die bij hen tewerkgesteld wordt, in dienst is of in dienst is geweest. Onze Minister kan een termijn stellen waarbinnen de gegevens worden verstrekt.”

Artikel 4:42

“1. De vreemdeling die rechtmatig verblijft als bedoeld in artikel 8, onder i, van de Wet en die arbeid gaat zoeken of arbeid gaat verrichten, deelt dit onmiddellijk mee aan de korpschef van het regionale politiekorps, waarin de gemeente waar de vreemdeling verblijft is gelegen.
(...)”

Artikel 4:43

“De vreemdeling die rechtmatig verblijft als bedoeld in artikel 8, onder a, van de Wet en die niet langer voldoet aan de beperking waaronder de verblijfsvergunning is verleend, deelt dit onmiddellijk mee aan de korpschef van het regionale politiekorps waarin de gemeente waar de vreemdeling verblijft is gelegen.”

Artikel 4:44

“De vreemdeling die rechtmatig verblijft als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e, dan wel l, van de Wet en wiens document, bedoeld in artikel 9 van de Wet, waaruit het rechtmatige verblijf blijkt, vermist wordt, verloren is gegaan of ondeugdelijk is geworden voor identificatie, doet daarvan onmiddellijk in persoon aangifte bij de korpschef van het regionale politiekorps waarin de gemeente waar hij woon- of verblijfplaats heeft is gelegen.”

Artikel 6:1

“Onze Minister is bevoegd om, bij de uitoefening van zijn bevoegdheid tot uitzetting als bedoeld in artikel 63, tweede lid, van de Wet alle daartoe benodigde handelingen te verrichten.”

4. Vreemdelingencirculaire 2000

Hoofdstuk A4 Vertrek en uitzetting

4. Reisdocumenten

4.1 Aanvragen reisdocumenten

Uitgangspunt

Uitgangspunt in de Vw is dat de vreemdeling aan wie geen (verder) verblijf in Nederland is toegestaan een eigen verantwoordelijkheid heeft om Nederland binnen de daarvoor gestelde termijn te verlaten. Wanneer een vreemdeling niet beschikt over geldige reisdocumenten, dient hij hiervoor tijdig zelf te zorgen. Hiertoe kan de vreemdeling zich wenden tot zijn eigen diplomatieke vertegenwoordiging of tot familieleden of bekenden in het land van herkomst. Wanneer een vreemdeling niet zelfstandig Nederland verlaat, kan uitzetting aan de orde komen (zie A4/6).

(...)

Moment van aanvraag

In beginsel dient het aanvragen van een (vervangend) reisdocument, re-entry permit of identiteitsonderzoek, indien het om een asielzoeker gaat, pas te geschieden na een uitspraak van de rechter. Een uitzondering hierop vormt de situatie waarin er sprake is van een vrijheidsontnemende maatregel en het verkrijgen van een vervangend reisdocument veel tijd in beslag neemt. In dat geval kan de ambtenaar belast met de grensbewaking of met het toezicht op vreemdelingen, ook indien de rechter nog niet heeft beslist op een door een asielzoeker ingediend verzoek om een voorlopige voorziening en/of ingesteld beroep, zich voor het aanvragen van een (vervangend) reisdocument, re-entry permit of identiteitsonderzoek wenden tot een diplomatieke vertegenwoordiging. Dit wordt vooraf afgestemd met de IND. Eventueel kan ook in andere (bijzondere) gevallen worden overgegaan tot vroegtijdige presentatie. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om afgewezen asielzoekers afkomstig uit een land waarvan bekend is dat het verkrijgen van (vervangende) reisdocumenten lange tijd in beslag neemt en er sprake is van openbare-ordeaspecten (bijvoorbeeld iemand die op grond van het strafrecht van zijn vrijheid is beroofd). Vroegtijdige presentatie van asielzoekers dient achterwege te blijven als de verwijdering snel kan worden geëffectueerd. In deze gevallen neemt de ambtenaar belast met de grensbewaking of met het toezicht op vreemdelingen altijd vooraf contact op met de IND.

6. Uitzetting

6.1 Algemene uitgangspunten

Uitzetting is een bevoegdheid en geen verplichting van de Minister. De titel tot uitzetting is van rechtswege het gevolg van het niet verlenen, niet verlengen of intrekken van de vergunning, het eindigen van het rechtmatig verblijf, of het niet rechtmatige verblijf. In artikel 27,45 en 63 Vw is opgenomen dat de vreemdeling kan worden uitgezet indien hij

Nederland niet uit eigen beweging verlaat binnen de daartoe gestelde termijn. De rechter kan op het moment van het doen van zijn uitspraak beoordelen of er beletselen bestaan tegen uitzetting. Als de rechter de beschikking in stand laat, is met die uitspraak bevestigd dat de vreemdeling Nederland dient te verlaten.

(...)

Van belang is dat in het kader van de uitzetting nimmer aan de autoriteiten van het land van herkomst van de vreemdeling, noch aan autoriteiten van het land van doorreis of bestemming, mag worden medegedeeld, of documenten mogen worden verstrekt waaruit blijkt dat de vreemdeling eerder een asielaanvraag heeft ingediend. Om te voorkomen dat deze informatie de genoemde autoriteiten bereikt, mag ook nimmer aan het personeel van de vervoersmaatschappij waarmee de vreemdeling wordt uitgezet, worden medegedeeld dat hij een asielaanvraag heeft ingediend. Er kan slechts worden aangegeven dat de persoon in kwestie geen rechtmatig verblijf in Nederland (meer) heeft en om die reden Nederland dient te verlaten.

6.2 Geen uitzetting ondanks de vertrekplicht

In de volgende gevallen vindt vooralsnog geen uitzetting plaats ondanks het feit dat de vertrekplicht is ingegaan:

(...)

– Indien de vreemdeling een voorlopige voorziening heeft gevraagd tegen de voorgenomen uitzetting, zal de beslissing van de rechter daarop in de regel hier te lande mogen worden afgewacht, mits het verzoek daartoe tijdig is ingediend. Indien er sprake is van een tweede of volgend verzoek om een voorlopige voorziening, mag de uitspraak hierop echter alleen in Nederland worden afgewacht indien er sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden. Een verzoek om een voorlopige voorziening mag niet hier te lande worden afgewacht, indien redenen van openbare orde of nationale veiligheid zich daartegen verzetten of het gevaar bestaat dat de mogelijkheid van terugkeer naar het land van herkomst of van toelating tot een derde land verloren zou gaan, bijvoorbeeld doordat het paspoort of de daarin voorkomende visa nog slechts voor korte tijd geldig zijn.”

5. Wetboek van strafrecht

Artikel 184

“1. Hij die opzettelijk niet voldoet aan een bevel of een vordering, krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een ambtenaar met de uitoefening van enig toezicht belast of door een ambtenaar belast met of bevoegd verklaard tot het opsporen of onderzoeken van strafbare feiten, alsmede hij die opzettelijk enige handeling, door een van die ambtenaren ondernomen ter uitvoering van enig wettelijk voorschrift, belet, belemmert of vrijdelt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.

(...).”

6. Rapport van de Nationale ombudsman 1999/214

In dit rapport naar aanleiding van een klacht over een gedraging van de vreemdelingenpolitie overwoog de Nationale ombudsman dat wanneer een uitgeprocedeerde asielzoeker uit Nederland wordt verwijderd, dit op zodanige wijze dient te gebeuren dat waar mogelijk wordt voorkomen dat betrokkene bij terugkeer in het land van herkomst nadelige gevolgen ondervindt van het feit dat hij de autoriteiten van een ander land, in dit geval Nederland, om vluchtelingenrechtelijk bescherming heeft verzocht. In verband daarmee dient de Nederlandse overheid zich te onthouden van het geven van informatie aan de autoriteiten van het land van herkomst, in welke vorm dan ook, op grond waarvan deze bekend zouden kunnen raken met het feit dat betrokkene in Nederland een asielverzoek heeft ingediend. Dit uitgangspunt betekent niet alleen dat geen aantekeningen mogen worden gemaakt in de reis- en/of identiteitspapieren van asielzoekers, zoals voorgeschreven in de Vreemdelingencirculaire, maar ook dat de presentatie van de betrokken asielzoeker aan de diplomatieke vertegenwoordiging van het land van herkomst ter verkrijging van een reis- en/of identiteitsdocument met de nodige zorgvuldigheid dient te gebeuren.

Verder overwoog de Nationale ombudsman dat de asielzoeker mag erop mag vertrouwen, gezien de mededelingen en toezeggingen bij het nader (asiel)gehoor, dat de informatie die hij in de loop van zijn asielprocedure verstrekt aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) niet, althans niet buiten hem om, wordt doorgegeven aan de autoriteiten van het land van herkomst. Onder deze informatie moeten ook de documenten worden begrepen die de asielzoeker ter onderbouwing van zijn asielrelaas tijdens de asielprocedure aan de IND overhandigt. Gelet hierop, mag de Nederlandse overheid informatie die de asielzoeker heeft verstrekt met als doel om zijn asielrelaas nader te onderbouwen niet zonder meer aan derden overhandigen, en zeker niet aan de autoriteiten van het land van herkomst. Toetssteen daarbij is of het overhandigen van deze informatie en documenten de asielzoeker en/of zijn relaties op enigerlei wijze in gevaar zou kunnen brengen. In verband met de desbetreffende beoordeling zal het in de regel passend zijn om dit punt eerst te bespreken met de uitgeprocedeerde en uit te zetten asielzoeker, zodat deze althans de gelegenheid krijgt om eventuele bezwaren tegen dit overhandigen naar voren te brengen.

Verzoeker, uitgeprocedeerde vreemdeling, was na een schriftelijke laissez-passer aanvraag op verzoek van de Bengalese diplomatieke vertegenwoordiging in persoon gepresenteerd. Zowel bij de schriftelijke aanvraag als bij de presentatie in persoon heeft de vreemdelingendienst documenten uit het dossier van verzoeker gebruikt om verzoeker nader te identificeren. Dit is echter niet tevoren met verzoeker besproken. Dat is niet juist. Verzoeker mocht erop vertrouwen dat de informatie die hij in het kader van zijn asielprocedure aan de Staatssecretaris van Justitie had verstrekt, en daarmee ook de door hem in dit verband overgelegde documenten, vertrouwelijk zouden worden behandeld, en zeker niet aan de autoriteiten van het land van herkomst zou worden verstrekt, terwijl dat niet eerst met hem was besproken. De presentatie, die plaatsvond vooruitlopend op de verwijdering van verzoeker, is daarmee op dit punt niet met de vereiste zorgvuldigheid gebeurd. De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk. Klacht gegrond.

7. Model M90

A MODELLEN

TEKST

MODEL M90

Model M90 Vordering van de vreemdeling om in persoon te verschijnen

V-nummer: _____

Van de korpschef te _____

Datum _____

De korpschef vordert op grond van artikel 54 van de Vreemdelingenwet, dan wel afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht de vreemdeling,

Achternaam _____

Voorna(a)m(en) _____

Geboortedatum _____

op _____ dag, _____ (datum),
tussen _____ en _____ uur, in persoon te verschijnen op het
(hoofd)bureau van politie, _____ (adres),
kamer _____ te verschijnen in verband met

Deze vordering, alsmede het paspoort en andere identiteitsbewijzen en persoonlijke bescheiden die bij het verstrekken van gegevens in het belang van de toepassing van het bepaalde bij en krachtens de Vreemdelingenwet van nut kunnen zijn, dienen te worden meegebracht.

Het niet voldoen aan deze vordering is strafbaar ingevolge het bepaalde bij artikel 108 van de Vreemdelingenwet, dan wel artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht juncto artikel 184 Wetboek van Strafrecht.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
namens de Minister,
de korpschef,
namens deze,

8. Flyer

Interview met een diplomatieke vertegenwoordiging in het kader van uw terugkeer

U bent door de vreemdelingenpolitie gevorderd voor een interview met een vertegenwoordiging van de autoriteiten van het land waarvan u eerder heeft aangegeven de nationaliteit te bezitten, dan wel langdurig te hebben verbleven, dan wel van het land ten aanzien waarvan de Nederlandse overheid aanwijzingen heeft dat u daar een onderdaan van bent.

Het interview vindt plaats in het kader van de uitvoering van de Vreemdelingenwet.

Met dit interview wordt beoogd uw identiteit en nationaliteit vast te laten stellen om uw terugkeer mogelijk te maken. U wordt verzocht daarover tijdens het interview alle mondelinge en schriftelijke informatie te verschaffen die in dat verband relevant kan zijn. Ook dient u, voor zover u daarover beschikt, (kopieën van) documenten van de autoriteiten van het betreffende land te overleggen, aan de hand waarvan u uw identiteit en nationaliteit kunt aantonen of aannemelijk kunt maken. Daarnaast moet u denken aan documenten uit uw land van gemeentelijke instanties, van ziekenhuizen, scholen of ex-werkgevers, en dergelijke.

Door de Nederlandse overheid wordt aan de vertegenwoordiging informatie verstrekt die van belang is voor het vaststellen van uw identiteit en nationaliteit.

Met betrekking tot de achtergronden van uw verblijf in Nederland wordt uitsluitend gemeld dat u geen rechtmatig verblijf (meer) heeft en dat u daarom Nederland moet verlaten. Er wordt door de Nederlandse overheid geen informatie verstrekt over de redenen van uw verblijf in Nederland.

U bent op grond van de Nederlandse wet- en regelgeving niet verplicht zelf informatie te verschaffen aan de vertegenwoordiging over de redenen van uw verblijf in Nederland.

9. Verslag presentatie

Verslag van de presentatie in persoon bij een (diplomatieke) vertegenwoordiging

Vertegenwoordiging van			
Gesproken met (naam en functie)			
Datum / plaats	op	te	
Locatie	☐ Ambassade	☐ Consulaat	☐ kantoor (overheid)
	☐ Uitzetcentrum	☐ HvB	☐ Detentieboot
Naam vreemdeling			
Geboorte datum			
Geboorte plaats / geboorte land	/		
Nationaliteit			
V nummer			
Eventuele gezinsleden			
Verslaglegger / Dienst	/ IND		
Tweede begeleider / Dienst	/ IND		

A. Vooraf

- A1. De vreemdeling heeft het informatieblad ontvangen en begrijpt het doel van de presentatie.
- ☐ Ja
- ☐ Nee, en het doel van de presentatie is alsnog meegedeeld.
(zo nodig toelichting over de omstandigheden bij D1)

B. Documenten

- B1. De vreemdeling heeft - al dan niet authentieke - documenten overgelegd, die zijn nationaliteit dan wel zijn identiteit kunnen onderbouwen.
- ☐ Ja, nl.¹
(andere documenten specificeren bij D3)
- ☐ Nee
- B2. De presenterende medewerkers hebben tijdens de presentatie nog andere stukken overgelegd dan de LP-aanvraag.
- ☐ Ja, nl.¹
- ☐ Nee

C. De presentatie

- C1. Bovengenoemde medewerkers waren met de vreemdeling tijdens het gehele gesprek aanwezig in de presentatieruimte (indien niet (de hele tijd) met de vreemdeling aanwezig, dan altijd hierna bij C2 de omstandigheden aangeven).
- ☐ Ja
- ☐ Nee
- C2. Indien genoemde medewerkers tijdens het gesprek niet (de hele tijd) met de vreemdeling aanwezig waren in de presentatieruimte, was dat dan op verzoek van de vreemdeling?
- ☐ Ja
- ☐ Nee, ☐ wel met instemming van de vreemdeling
- ☐ onder protest van de vreemdeling
(toelichting bij D7. terugkoppeling van het gesprek)
- ☐ Niet van toepassing
- C3. Waren er functionarissen van andere
- ☐ Ja, /

¹ Specificeren en beschrijven wat voor soort documenten het betreft (origineel, evt. kopie).
Bijv. kopieën van identificatiedocumenten uit VP-/ KMar-/ IND-dossier. *De door Nederlandse ambtenaren overgelegde documenten bevatten onder geen voorwaarde asielgerelateerde of strafrechtgerelateerde informatie.*

D. Bijzonderheden tijdens presentatie	
D1. Houding van de vreemdeling	²
D2. De Vertegenwoordiger heeft de vreemdeling gevraagd naar de reden van het niet-rechtmatig verblijf in Nederland, meer specifiek over	☐ Ja, over ³ ☐ Nee ☐ Onbekend, want de taal was niet verstaanbaar. Geen terugkoppeling door Vertegenwoordiger
D3. De vreemdeling heeft ongevraagd informatie verstrekt, of documenten overgelegd, over de reden van het niet-rechtmatig verblijf in Nederland.	☐ Ja, over ³ ☐ Nee ☐ Onbekend, gesprek in een niet te volgen taal. Geen terugkoppeling door Vertegenwoordiger
D4. Eventueel waargenomen incidenten tijdens het gesprek, of daarna. ⁴	
D5. Voor zover verstaanbaar, verdere opvallende vragen. ⁴	
D6. Eventueel waargenomen bijzondere omstandigheden, of mededelingen die invloed kunnen hebben op het vertrek.	⁵
D7. Terugkoppeling van (het gedeelte van) het gesprek indien gevoerd buiten aanwezigheid van, dan wel in een voor de presenterende medewerkers niet begrijpelijke taal ⁶ Verklaring Vertegenwoordiger Verklaring vreemdeling Of redenen waarom geen terugkoppeling	

E. Mondeling resultaat van presentatie	
E1. Het besluit van de Vertegenwoordiger?	☐ Aanvraag in onderzoek genomen ☐ LP toegezegd ☐ LP geweigerd omdat ☐ Anders, nl.
E2. Is er van bovenstaande een schriftelijke verklaring afgegeven door de Vertegenwoordiger?	☐ Ja, gevoegd in het dossier ☐ Nee, omdat

F. Afspraken met de Vertegenwoordiger	
F1. Zijn er afspraken gemaakt m.b.t. de voortgang van de aanvraag, en zo ja welke?	☐ Ja, nl. ☐ Nee
F2. Er is met de Vertegenwoordiger gesproken over de mogelijkheid van terugkeer op een zgn. EU-staat (VC 2000, A4 6.3.2. en model M80).	☐ Ja, met als resultaat ☐ Nee

² Sprak met stemverheffing, sloeg met de vuist op tafel, onderbrak steeds de vertegenwoordiger, zweeg, huilt, staarde naar de grond, e.d.

³ Asiel, openbare orde, terrorisme, ongewenst verklaring, openstaande verblijfsprocedure, e.d.

⁴ Korte zakelijke opsomming.

⁵ Denk bijv. aan waargenomen handicap, flauwvallen tijdens het gesprek, opvallende opmerkingen van de Vertegenwoordiger, opvallende opmerkingen van de vreemdeling.

⁶ Enkel de essentie van het gesprek kort en zakelijk weergeven. Niet woordelijk.

Opgemaakt op , te

(Handtekening verslaglegger)

Bijlage I Totaal aantal 'Presentaties aan Vertegenwoordiging' die in 2006 hebben plaatsgevonden

	Overig	Project Terugkeer	Aantal
Afghanistan	64	40	104
Algerije	147	22	169
Angola	138	43	181
Armenië	–	–	–
Azerbeidzjan	83	135	218
Bangladesh	10	7	17
Belarus (Wit-Rusland)	1		1
Benin	10	3	13
Bolivia	1		1
Bosnië-Herzegovina	2	3	5
Brazilië	1		1
Bulgarije	11		11
Burkina Faso	5	2	7
Burundi	15	3	18
Chili	2		2
China	69	27	96
Colombia	5		5
Democratische Republiek Congo	20	15	35
Dominicaanse Republiek	4		4
Egypte	106	6	112
Eritrea	8	25	33
Ethiopië	10	11	21
Filipijnen	3		3
Frankrijk	3		3
Gabon	2		2
Gambia	6		6
Georgië	44	8	52
Ghana	198	4	202
Guinee	3	1	4
Guinee Bissau	1	2	3
Guyana	1		1
India	115		115
Indonesië	6		6
Irak	86	49	135
Iran	6	11	17
Israel	2		2
Ivoorkust	7		7
Jamaica	1		1

	Overig	Project Terugkeer	Aantal
Jemen		1	1
Jordanië	3		3
Kameroen	23	3	26
Kenya	9	5	14
Kongo Brazzaville	2	3	5
Korea	2		2
Kroatië	9		9
Letland	1		1
Libanon	26	25	51
Liberia	67	21	88
Libië	9		9
Mali	10	2	12
Marokko	83	1	84
Mauritanië	12	9	21
Mongolië	28	6	34
Niger	18	7	25
Nigeria	282	46	328
Oekraïne	1		1
Pakistan	43	2	45
Polen	4		4
Rusland	27	26	53
Rwanda	1	1	2
Senegal	7	1	8
Sierra Leone	92	27	119
Slowakije	1		1
Soedan	63	45	108
Spanje	1		1
Sri Lanka	6	3	9
Suriname	70		70
Syrië	72	227	299
Tanzania	1	1	2
Togo	28	15	43
Tsjaad	2	2	4
Tunesië	3		3
Turkije	24	2	26
Uganda	6	9	15
Zambia	1		1
Zuid-Afrika	1	1	2
Zuid Korea	1		1
Totaal	2235	908	3143

Uitgave: Bureau Nationale ombudsman
Foto omslag: Hollandse Hoogte
Vormgeving: Full House, Waddinxveen
Pre-press: Plaatwerk bv, Waddinxveen
Druk: Drukkerij Van Tilburg, Waddinxveen

Februari 2007



de Nationale ombudsman

Postbus 93122

2509 AC Den haag

Telefoon (070) 356 35 63

Fax (070) 360 75 72

www.nationaleombudsman.nl

