



# Rapport

**Datum: 15 juli 2002**

**Rapportnummer: 2002/210**

## Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor de beantwoording van de vragen in zijn brief van 28 april 2000 heeft volstaan met verwijzing op 22 februari 2001 naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

## Beoordeling

1. Verzoeker, advocaat, wendde zich in een zaak van een cliënt op 28 april 2000 tot de Minister van Buitenlandse Zaken. Hij verzocht om toezending van de onderliggende stukken van het individuele ambtsbericht dat het Ministerie had uitgebracht in de asielprocedure van een Afghaanse dienst, alsmede om beantwoording van een aantal vragen met betrekking tot de totstandkoming van individuele ambtsberichten.

Naar aanleiding van verzoekers brief deelde de Minister op 22 februari 2002 mee dat verzoeker voor zijn vragen moest worden doorverwezen naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND). Ter onderbouwing hiervan wees de Minister op de aanbeveling in rapport 98/350 van de Nationale ombudsman inzake de totstandkoming van individuele ambtsberichten, inhoudende dat het Ministerie zich bij zijn onderzoeken in individuele asielzaken zou beperken tot onderzoek naar die vragen, welke door de IND nodig geoordeeld werden. Het onderzoek van het Ministerie, zo deelde de Minister verder mee, staat geheel in dienst van de oordeelsvorming van de IND. In zulk een systeem past volgens de Minister geen separaat onderzoek op instigatie van een raadsman in het land van herkomst, noch kan in het kader van een individuele zaak worden ingegaan op onder meer de selectie en deskundigheidscontrole van vertrouwenspersonen in Afghanistan.

Verzoeker klaagt erover dat de Minister van Buitenlandse Zaken voor de beantwoording van zijn vragen heeft volstaan met verwijzing naar de IND.

2. In zijn reactie op de klacht verwees de Minister naar zijn brief van 22 februari 2002. Hij voegde daaraan toe dat (een deel van) verzoekers vragen zonder aantasting van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de IND en het Ministerie hadden kunnen worden beantwoord door verwijzing naar de Bundel Consulaire Voorschriften alsmede naar algemene ambtsberichten inzake Afghanistan.

3. Dat bij onderzoek door het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar individuele asielzoekers de oordeelsvorming van de IND de leidraad vormt voor het handelen, neemt niet weg dat het Ministerie in de totstandkoming van de individuele ambtsberichten ook een eigen verantwoordelijkheid heeft. Deze eigen verantwoordelijkheid betreft met name de wijze waarop - en de omstandigheden waaronder - het onderzoek ter plaatse wordt verricht. Verzoekers vragen hadden met name daarop betrekking. De vragen van verzoeker hadden dan ook bij voorkeur door de Minister dienen te worden beantwoord

(voor zover de vertrouwelijkheid van de onderzoeksmethoden of de bescherming van bronnen zich daartegen niet verzetten). Zonodig had afstemming met de IND kunnen plaatsvinden. Voor zover de Minister van mening was dat de IND de eerst aangewezen instantie was om verzoekers vragen te beantwoorden, had de Minister op grond van artikel 2:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond) verzoekers brief onverwijld moeten doorzenden, onder gelijktijdige mededeling daarvan aan verzoeker. De Minister kon in elk geval niet volstaan met het zonder meer verwijzen van verzoeker naar de IND. Nu dat toch is gebeurd, is uit een oogpunt van informatieverstrekking, en van dienstverlening, tekortgeschoten.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond.

## **Onderzoek**

Op 20 november 2001 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer mr. drs. P.B.Ph.M. Bogaers, advocaat te Nieuwegein, met een klacht over een gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

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

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De Minister van Buitenlandse Zaken berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

De reactie van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

## **Bevindingen**

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Bij brief van 28 april 2000 wendde verzoeker zich tot de Minister van Buitenlandse Zaken.

De brief luidt onder meer als volgt:

“Op 23 maart 2000 zond de Staatssecretaris van Justitie mij het individueel ambtsbericht van uw Ministerie van 29 februari 2000 (...).

Op 18 april 2000 liet de Staatssecretaris van Justitie weten, dat ik mij voor de onderliggende stukken tot U moet wenden. Antwoord op mijn vragen van 30 maart 2000 werd daarbij niet gegeven. **Uitdrukkelijk verzoek ik U mij de daarin gestelde vragen te beantwoorden.**

Tevens verkrijg ik gaarne van U de onderliggende stukken. (...)

De identiteit van de vertrouwenspersonen en de door hen ingeschakelde collaborateurs, interesseert mij nog het minst. Ik wil wel antwoord op de vraag in hoeverre zij voldoen aan de loyaliteit tegen het algemene democratische gedachtegoed, zoals dat in Nederland niet dan na uitvoerige historische strijd zich heeft gevormd. In dat kader leg ik U de volgende vragen ook ter beantwoording voor:

1. Hoe meent U, dat de Nederlandse Ambassade (welke?) onderzoek kan doen naar de door U gestelde vragen (die ik verder niet ken), terwijl uit het rapport van de ombudsman bekend is, dat er geen schriftelijke stukken vanuit de daar onderzocht Iraanse ambassade worden meegegeven aan informatieverzamelaars, en alle contacten mondeling zijn?
2. Hoe meent U, dat gedegen onderzoek mogelijk is, wanneer er geen brondocumenten bekend zijn bij de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken ter zake van documenten uit Afghanistan?
3. Kunt U mij informeren omtrent de kwaliteitscriteria deskundigheid, betrouwbaarheid en politieke onpartijdigheid/politieke onbevooroordeeldheid, die te stellen zijn aan informatievergaarders in Afghanistan, de zogenaamde vertrouwenspersonen en hun collaborateurs?
4. Kunt U mij informeren omtrent de wijze, waarop deze personen worden geselecteerd op bovengenoemde kwaliteitscriteria? Hoe worden deze personen geïnformeerd ter zake van door Nederland te stellen eisen ter zake van zorgvuldigheid? Hoe wordt op deze personen toezicht uitgeoefend?

(...)

5. In Afghanistan bestaat geen *Rule of Law*, het staatsrechtelijk uitgangspunt, dat er geen ambtelijke bevoegdheid bestaat zonder een correcte wettelijke bevoegdheidstoedeling.

Kunt U mij de vraag beantwoorden, welke wettelijke grondslagen in Afghanistan ten gronde liggen aan het opmaken en uitvoeren van documenten in Afghanistan van overheidswege? Het gaat hierbij om wettelijke grondslagen met betrekking tot vorm en inhoud van documenten en de wijze van afgifte en verspreiding ervan.

6. Als er al een onderliggende grondwettelijke basis is voor het opmaken en uitvoeren van documenten in Afghanistan, kunt U mij dan aangeven in hoeverre door Uw Ministerie onderzoek is gedaan naar de praktijk van dit recht in Afghanistan? En hoe zit dat met de Taliban, die opereren in Pakistan?"

2. Verzoeker wendde zich vervolgens nog verscheidene keren tot de Minister. Bij brief van 22 februari 2001 deelde de Minister verzoeker onder meer het volgende mee:

*"Het niet beantwoorden van uw vragen.*

U bent uiteraard bekend met het onderzoek dat de Nationale ombudsman in 1998 deed naar de totstandkoming van individuele asielambtsberichten en de daaruit voortgekomen aanbevelingen van de Nationale ombudsman. Een van die aanbevelingen luidde dat Buitenlandse Zaken zich bij zijn onderzoek in individuele asielzaken zou beperken tot onderzoek naar die vragen, welke de IND voor dat concrete asielverzoek nodig oordeelde. De minister heeft deze aanbeveling (net als de overige aanbevelingen) opgevolgd. Dit betekent dat deze onderzoeken op verzoek van de IND zich beperken tot de vragen van de IND, behalve in die gevallen dat ofwel de IND of de vreemdelingenrechter om nader onderzoek vraagt. De logica van dit systeem is eenvoudig. Een vreemdeling die om asiel vraagt wordt gehoord door de IND. Voldoet hij/zij aan de criteria dan krijgt hij/zij de asielstatus. Voldoet hij/zij niet aan de criteria, dan zal de IND het verzoek afwijzen. De IND kan ook - voor het geval nog twijfel bestaat of ter onderbouwing van een mogelijke afwijzing - aan BZ vragen om bepaalde elementen uit het vluchtverhaal te controleren resp. te onderzoeken in het land van herkomst van de vreemdeling. De IND beslist vervolgens aan de hand van de uitkomst van het onderzoek. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft geen taak bij de interpretatie van de uitkomsten. Het onderzoek van het ministerie van Buitenlandse Zaken staat dus geheel in dienst van de oordeelsvorming van de IND. In dit systeem past uiteraard niet een separaat onderzoek op verzoek van een raadsman van een vreemdeling. Dit geldt zowel verzoeken om onderzoek in het land van herkomst van de vreemdeling, als meer algemene vragen naar de aard van gebruikte bronnen e.d. De scope van ieder onderzoek wordt bepaald door de IND en de vreemdelingenrechter. Voorzover u kritiek hebt op uitkomsten van onderzoek of op de deugdelijkheid van gebruikte bronnen en methoden en technieken, hoort deze thuis in de verdere procedure. Deze dient U dus te richten tot de IND, dan wel dient u in te brengen in de procedure voor de vreemdelingenrechter.

Concreet betekent het bovenstaande in onderhavige zaak het volgende. In uw brief van 28 april 2000 verzocht u aan (het Ministerie van Buitenlandse Zaken; N.o.) om de

onderliggende stukken van het individuele asielambtsbericht terzake van uw cliënt. Dit verzoek heeft aanleiding gegeven tot verwarring en vertraging daar u in die brief tevens om antwoord verzocht op een reeks vragen, die u bij brief van 30 maart 2000 aan de IND had gesteld - en waarop u schreef geen antwoord te hebben gekregen. Tevens stelde u in uw verzoek van 28 april nog een reeks van aanvullende vragen. Beide reeksen vragen komen erop neer dat u twijfelt aan de betrouwbaarheid en deugdelijkheid van de voor het onderzoek ingeschakelde personen, dan wel de door hen gebruikte informanten.

U had voor beide series vragen medio vorig jaar reeds verwezen moeten worden naar de IND.”

#### B. Standpunt verzoeker

Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtomschrijving onder Klacht.

#### C. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

In zijn reactie op de klacht deelde de Minister van Buitenlandse Zaken onder meer het volgende mee:

“Bij brief van 22 februari 2001 ging naar (verzoeker; N.o.) een reactie toe op zijn brieven van 28 april 2000 en 8 februari 2001 waarin deze, onder andere, concrete vragen heeft gesteld omtrent de onderzoekswijze en de totstandkoming van het individuele ambtsbericht betreffende (verzoekers cliënt; N.o.). Inzake deze vragen is klager verwezen naar de IND. Dit heeft de volgende reden:

Zoals klager bij brief van 22 februari 2001 is medegedeeld, beperkt, conform de aanbevelingen uit uw rapport van 18 augustus 1998, de rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken in de asielprocedure zich tot het doen van onderzoek naar concrete vragen die de IND voor de behandeling van asielverzoeken heeft gesteld. Dit ministerie heeft geen taak bij de interpretatie en de verwerking van de onderzoeksresultaten in de asielprocedure. Dit is exclusief de taak en verantwoordelijkheid van de IND.

In dit systeem past niet een separaat asielonderzoek op verzoek van de raadsman van de asielzoeker. Evenmin kan in het kader van een individuele zaak worden ingegaan op vragen omtrent de wijze van onderzoek, danwel de selectie en deskundigheidscontrole van de vertrouwenspersonen in Afghanistan. Aangezien de IND de asielprocedure aanstuurt en daarvoor ook de verantwoordelijkheid draagt, staat het de Minister van Buitenlandse Zaken niet vrij om zich zonder tussenkomst van de IND in deze procedure te begeven. Noch is de minister daarvoor verantwoordelijk te achten. Om deze afspraak te waarborgen, is klager dan ook doorverwezen naar de IND. Alleen op deze wijze kan worden zeker gesteld dat de IND de aansturing van individuele asielzaken behoudt en in staat wordt gesteld controle over de gehele asielprocedure uit te oefenen.

In het onderhavige geval is het aan de IND om te beoordelen of de vragen van klager in de onderhavige zaak, in welke vorm dan ook, alsnog aan dit ministerie gesteld dienen te worden. Indien zulks alsnog geschiedt dan zal dit ministerie tot beantwoording van deze vragen aan de IND overgaan, voor zover de vertrouwelijkheid van de onderzoeksmethoden of de bescherming van bronnen zich daar niet tegen verzetten.

Deze benadering, zoals aan klager verwoord bij mijn brief van 22 februari 2001, ontslaat het ministerie van Buitenlandse Zaken niet van de zorgvuldigheid die moet worden betracht bij het doen van asielonderzoek. Zo zijn in de Bundel Consulaire Voorschriften (BCV) algemene regels neergelegd omtrent de werving en controle van vertrouwenspersonen en de wijze waarop onderzoek mag en wordt gedaan. Een deel van de vragen van klager kan door raadpleging van de BCV worden beantwoord. Hierbij kan worden aangetekend dat klager reeds in het bezit is van een afschrift van de BCV. De algemene ambtsberichten inzake Afghanistan kunnen wellicht ook een deel van de vragen van klager wegnemen. Deze bronnen zijn openbaar en de verwijzing hiernaar vormt geen aantasting van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen IND en dit ministerie. Voor het overige wijs ik u erop dat gedetailleerde informatie over vertrouwenspersonen en onderzoeksmethoden van vertrouwelijke aard is vanwege de bescherming van bronnen en mogelijke schade aan onderzoeksmogelijkheden. Verstrekking daarvan zal daarom bij een eventuele beantwoording van de vragen van klager achterwege blijven en slechts worden verstrekt aan de vreemdelingenrechter."

## **Achtergrond**

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 2:3, eerste lid:

"Het bestuursorgaan zendt geschriften tot behandeling waarvan kennelijk een ander bestuursorgaan bevoegd is, onverwijld door naar dat orgaan, onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de afzender."