



Rapport

Datum: 9 september 2004
Rapportnummer: 2004/361

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de staatssecretaris van Justitie (thans: minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie) bij brief van 3 april 2000 het verzoek van zijn gemachtigde om de aanwezigheid van video- en geluidsapparatuur toe te staan bij het aanvullende nader gehoor in zijn asielprocedure heeft afgewezen.

Beoordeling

Algemeen

A. Ten aanzien van de asielprocedure

1. Op 16 november 1998 diende verzoeker, afkomstig uit Afghanistan, een asielaanvraag in. Ingevolge de Overeenkomst van Dublin verzocht de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) aan de Italiaanse autoriteiten om de verantwoordelijkheid voor de aanvraag over te nemen. Omdat dit verzoek werd geweigerd, werd verzoeker op 16 september 1999 in de asielprocedure opgenomen.

2. Op 3 december 1999 werd verzoeker gehoord over zijn asielmotieven. De contactambtenaar heeft dit gehoor afgebroken wegens een door hem ervaren gebrek aan medewerking van verzoeker aan het nader gehoor. Op 10 februari 2000 werd een bandopname gemaakt ten behoeve van een taalanalyse. Het desbetreffende rapport was gereed op 21 februari 2000.

Op 10 oktober 2000 bracht het Bureau Medische Advisering een advies uit naar aanleiding van het verzoek daartoe van de IND van 14 februari 2000.

3. Op 23 januari 2001 werd verzoeker aanvullend nader gehoord over zijn asielmotieven. Na het maken van correcties en aanvullingen op het verslag van het nader gehoor werd het dossier van betrokkene overgedragen aan het projectteam 1F.

Bij beschikking van 8 maart 2001 werd afwijzend beslist op de asielaanvraag. Verzoekers gemachtigde diende op 21 maart 2001 een bezwaarschrift in tegen deze beslissing, aangevuld met nadere gronden op 19 juni en 13 augustus 2001.

4. Op 10 september 2001 diende verzoekers gemachtigde een beroepschrift in wegens het niet tijdig beslissen op het bezwaarschrift. Bij uitspraak van 28 augustus 2002 werd het beroep gegrond verklaard; binnen zes weken diende op het bezwaarschrift te worden beslist.

5. Op 22 december 2002 diende verzoekers gemachtigde wederom een beroepschrift in wegens niet tijdig beslissen op het bezwaarschrift. Het beroep werd gegrond verklaard en

de minister werd, onder het opleggen van een dwangsom, opgedragen binnen vier weken op het bezwaarschrift te beslissen.

6. Bij beschikking van 12 maart 2003 werd verzoeker een verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd verleend met ingang van 16 november 1998, geldig tot 16 november 2001 en een verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd met ingang van 16 november 2001.

B. Ten aanzien van de klacht

1. Op 3 december 1999 is verzoeker nader gehoord over zijn asielmotieven. Bij het gehoor waren de contactambtenaar, de tolk en een medewerker van VluchtelingenWerk aanwezig.

2. Bij brief van 30 december 1999 liet VluchtelingenWerk de gemachtigde onder meer het volgende weten:

“Het gehoor begon in plaats van om 09.00 uur om 10.00 uur; hiervoor bood de heer (... , de contactambtenaar; N.o.) zijn verontschuldigen aan, omdat hij het uitgebreide IND-dossier van de heer A. (verzoeker; N.o.) nog had moeten bestuderen.

(...)

Voor zover ik het kon beoordelen vormden de IND-contactambtenaar en de tolk een goed team en stelden zij zich klantvriendelijk op.

De heer A. was erg nerveus. Ook tijdens de voorbereiding van het nader gehoor had ik gemerkt, dat hij moeite heeft met het noemen van jaartallen en van data behorende bij voor hem belangrijke feiten. Wat mij verbaasde was, dat hij bleek moeite te hebben met het schrijven in zijn taal (...). Aan het verzoek om 2 eenvoudige zinnen (...) op te schrijven in zijn taal, wilde de heer A. niet meewerken. In hoeverre dit verband kan hebben met zijn nervositeit, gebruik van medicijnen e.d., kan ik niet beoordelen.

(...)

Het gehoor werd afgebroken, terwijl eerder was gezegd dat het gehoor zou worden afgebroken “Indien u niet wenst mee te werken”. Gezien de beantwoording van de na de onderbreking gestelde vragen, is van weigering medewerking aan het gehoor m.i. geen sprake; na de onderbreking van het gehoor werd de heer A. niet nogmaals gevraagd om een tekst in zijn taal op te schrijven.

De heer A. was op 6 december jl. tijdens een korte nabespreking van het nader gehoor zeer gespannen en in tranen.”

3. Bij brief van 14 januari 2000 verzocht verzoekers gemachtigde de IND om het nader gehoor van zijn cliënt voort te zetten. Volgens verzoeker had de contactambtenaar hem tijdens het gehoor op 3 december 1999 meegedeeld dat hij een moordenaar was omdat hij

zou hebben meegedaan aan bombardementen. Op dat moment was het vertrouwen van zijn cliënt in een faire hoorsituatie weggevallen. In deze brief is onder meer opgenomen:

“Ik stel vastlegging van zo'n gehoor via audio- eventueel ook visuele registratie (op zijn minst een bandopname) voor.”

4. In reactie daarop deelde de IND bij brief van 31 januari 2000 mee dat er eerst een taalanalyse zou plaatsvinden en vervolgens een beslissing zou worden genomen over de vervolgpcedure. Als besloten zou worden tot een voortzetting van het nader gehoor werd verzoekers gemachtigde in de gelegenheid gesteld het gehoor bij te wonen. In de brief was verder opgenomen:

“U verzoekt eveneens om de voortzetting van het gehoor op te nemen. Op dit moment zie ik geen reden om aan dit verzoek gevolg te geven. Indien u een zwaarwegende motivatie hiervoor heeft, dan verneem ik deze graag van u en zal ik mijn standpunt in deze heroverwegen.”

5. In zijn reactie van 8 februari 2000 deelde de gemachtigde de IND mee dat hij al een zwaarwegende motivatie voor het registreren via audio- en visuele middelen van de voortzetting van het nader gehoor had verstrekt, die nog nader onderbouwd zou worden door de inhoud van inkomende medische rapportages. Verder verwees hij naar eerdere uitspraken van de Nationale ombudsman van 17 december 1996 (rapport 1996/600; zie achtergrond, onder 2.2., N.o.) en van de Hoge Raad van 2 juni 1995 (zie achtergrond, onder 1., N.o.). Die uitspraken waren, aldus de gemachtigde, voldoende overtuigend voor de staatssecretaris van Justitie om het BONG-experiment uit te voeren (zie achtergrond, onder 2.3.).

6. Bij brief van 19 februari 2000 deelde de huisarts van verzoeker de gemachtigde mee dat het erop leek dat verzoeker een paranoïde syndroom aan het ontwikkelen was dat verder psychiatrisch onderzoek gewenst maakte. Zijn gezondheidstoestand en de asielaanvraag beïnvloedden elkaar negatief, aldus de huisarts.

7. In de brief van 16 maart 2000 herhaalde de gemachtigde het belang van de vastlegging van de voortzetting van het nader gehoor via audio- en visuele middelen. In zijn brief is onder meer het volgende opgenomen:

“Redengevend tot deze registratie van een eventueel vervolg-interview acht ik cliënts gezondheidstoestand en de door hem en mij inmiddels met horen onder stress opgedane negatieve ervaringen m.b.t. zijn mogelijkheden tot het zich voor de interviewer en tolk duidelijk genoeg uit te drukken.”

8. In reactie daarop deelde de IND verzoeker op 3 april 2000 mee dat het nader gehoor zou worden voortgezet. Het maken van een bandopname werd afgewezen. In de brief is hierover het volgende opgenomen:

“U verzoekt tevens de voortzetting van het nader gehoor op band op te nemen. Zoals u bekend is, is het niet de gewoonte van de Immigratie- en Naturalisatiedienst om dit te doen. Zoals ik u reeds in mijn brief van 31 januari 2000 heb laten weten, zie ik geen noodzaak om hier van af te wijken. Ik heb u in dezelfde brief verzocht om een zwaarwegende motivatie indien u van mening bent dat er in dit dossier afgeweken dient te worden van de gangbare praktijk. U stelt dat vanwege de opgedane ervaringen met horen onder stress dit noodzakelijk is. Nu u zelf bij het gesprek aanwezig zult zijn vervalt dit argument. Overigens ben ik van mening dat dit geen zwaarwegend argument is, daar van de hoornmedewerker verwacht mag worden dat hij of zij rekening houdt met de gemoedstoestand van uw cliënt.

In uw brief stelt u van mening te zijn dat, nu de gestelde termijnen zijn overschreden, over gegaan moet worden tot statusverlening. Ik ben echter van mening dat het eveneens door de wet gevorderde onderzoek nog niet is afgerond en er op dit moment nog geen zorgvuldige beslissing kan worden genomen. Hier komt bij dat ik op 14 februari 2000 op uw verzoek een onderzoek heb opgestart bij het Bureau Medische Advisering. Op 9 februari 2000 heb ik u daar reeds over geïnformeerd. Daar u in uw brief van 8 februari 2000 heeft aangegeven dat u van mening bent dat een dergelijk onderzoek van belang is in verband met de aanspraken van uw cliënt op een asielstatus, wacht ik deze berichtgeving af alvorens een beslissing te nemen.”

9. Bij brief van 17 april 2000 diende verzoekers gemachtigde een bezwaarschrift in tegen bovengenoemde afwijzing. Op 1 mei 2000 volgde een verzoek om een voorlopige voorziening, ingediend bij de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle, om het nader gehoor vast te leggen met video en/of audioapparatuur. Bij uitspraak van 21 september 2000 heeft de president van de rechtbank het verzoek niet-ontvankelijk verklaard. De weigering om video- of audioapparatuur toe te staan bij het nader gehoor diende volgens de rechtbank aangemerkt te worden als een voorbereidingshandeling in de zin van artikel 6:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waartegen geen bezwaar of beroep openstaat. Eventuele bezwaren tegen de weigering konden zonodig aan de orde worden gesteld in de bezwaarschrift- c.q. beroepschriftprocedure met betrekking tot de beslissing op de aanvraag.

10. Vervolgens spande de gemachtigde op 9 november 2000 een kort geding aan tegen de Staat der Nederlanden om een bevel te verkrijgen het aanvullende nader gehoor te registreren door middel van video- en/of audio-apparatuur. Bij uitspraak van 29 december 2000 verklaarde de rechtbank verzoeker en zijn gemachtigde niet-ontvankelijk. De rechtbank oordeelde dat voor betrokkene tegen deze stap in de procedure een bestuurlijke rechtsgang openstond in de vorm van bezwaar en beroep.

11. Bij brief van 19 januari 2001 diende verzoeker door tussenkomst van zijn gemachtigde de onderhavige klacht in bij de Nationale ombudsman. Het door de Nationale ombudsman ingestelde onderzoek werd beëindigd, nadat was gebleken dat deze kwestie aan de orde

was gesteld in de aanvullende gronden van het bezwaarschrift.

12. In de beschikking van 12 maart 2003 op het bezwaarschrift is de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie niet ingegaan op de bezwaren ten aanzien van de weigering om video- en/of geluidsapparatuur tijdens het aanvullend nader gehoor toe te staan. Bij brief van 16 april 2003 heeft verzoekers gemachtigde de Nationale ombudsman verzocht de klacht wederom in onderzoek te nemen.

13. In het verzoekschrift van 19 januari 2001 heeft verzoekers gemachtigde onder meer naar voren gebracht dat verzoeker tijdens het nader gehoor van 3 december 1999 bovenmatig nerveus en uit zijn evenwicht was geweest. Zijn gemoedstoestand was volgens de gemachtigde voor een belangrijk deel veroorzaakt door de wijze van optreden van en bejegening door de tolk. Deze had verzoeker aan het begin van het gehoor toegevoegd dat hij een moordenaar was, die bommen op zijn volk had gegooid of woorden van een gelijke strekking gebruikt. Verzoekers gemachtigde liet weten dat mogelijk sprake kon zijn van een foutieve interpretatie van hem gestelde vragen of tegen hem gemaakte opmerkingen, maar in elk geval was het vertrouwen van verzoeker in een faire hoorsituatie volledig weggevallen.

Kennelijk had de contactambtenaar verzoekers gemoedstoestand opgevat als een gebrek aan medewerking en om die reden het nader gehoor stopgezet. De door verzoeker gestelde opmerkingen van de tolk waren niet opgenomen in het rapport van nader gehoor.

14. Volgens de medewerker van VluchtelingenWerk die bij het gehoor aanwezig was, was verzoeker erg nerveus geweest. Ook had hij twee vragen niet willen beantwoorden. In hoeverre dat te maken had met verzoekers nervositeit of het gebruik van medicijnen had de betrokken medewerker niet kunnen beoordelen. Nadat het gehoor na een onderbreking was voortgezet had verzoeker wel de vragen beantwoord die hem waren gesteld. Van weigering van medewerking aan het gehoor, zoals in het rapport nader gehoor was opgenomen, was volgens VluchtelingenWerk geen sprake geweest.

15. Verzoekers huisarts heeft laten weten dat verzoeker leed aan klachten waarvoor verwijzing naar een psychiater aangewezen was.

16. In het verslag van gehoor was geen informatie opgenomen over de door verzoeker gewraakte uitlating van de tolk. Omdat het nader gehoor niet was vastgelegd door middel van een video- of geluidsopname, viel achteraf niet na te gaan hoe het gehoor was verlopen.

Verzoekers gemachtigde heeft om die reden de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) op 14 januari 2000 verzocht om het aanvullende gehoor vast te leggen via een geluidsopname of een video-opname.

17. Verder verwees de gemachtigde in zijn verzoekschrift naar overwegingen in de uitspraak van de Hoge Raad van 2 juni 1995, de argumenten in de rapporten van de Nationale ombudsman over het functioneren van tolken en contactambtenaren bij het nader gehoor van asielzoekers en de uitkomst van het Experiment BONG om het vastleggen van het nader gehoor door middel van een geluidsbandopname te bepleiten (zie achtergrond,).

18. De IND wees het verzoek om video- of geluidsapparatuur toe te staan bij het aanvullende nader gehoor af omdat er geen reden was om af te wijken van de gangbare praktijk geen opnamen te maken. Over de door de gemachtigde aangevoerde redenen om het gehoor vast te leggen door geluids- of video-opname werd opgemerkt dat van contactambtenaren mocht worden verwacht dat rekening werd gehouden met de gemoedstoestand van de asielzoeker. Daarbij kwam dat de gemachtigde zelf bij het gehoor aanwezig zou zijn.

19. Tijdens het onderzoek deelde de staatssecretaris van Justitie (thans minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie) mee de klacht ongegrond te achten. Van de gangbare praktijk was in dit geval niet afgeweken omdat de gemachtigde niet beargumenteerd had aangegeven dat hierdoor in dit geval sprake zou zijn van een kwalitatief beter gehoor. Daarbij was rekening gehouden met de aanwezigheid van de gemachtigde en met het feit dat hoormedewerkers rekening houden met de gemoedstoestand van een asielzoeker. Ook door het gebruik van een ervaren tolk die niet uit Afghanistan afkomstig was, was rekening gehouden met verzoekers gemoedstoestand, en er was gewacht met het afnemen van het gehoor op de uitspraken in de aangespannen rechterlijke procedures. Omdat de gemachtigde achteraf had verklaard tevreden te zijn met het gehoor, bestond er geen aanleiding aan te nemen dat het gehoor beter zou zijn verlopen met de toepassing van eventuele opnameapparatuur, aldus de staatssecretaris.

Beoordeling

1. De Nationale ombudsman heeft de staatssecretaris van Justitie in 1996 een aantal aanbevelingen gedaan om de kwaliteit van de nadere gehoren te verbeteren. Eén van de aanbevelingen was gericht op het standaard maken van bandopnamen van het nader gehoor in de asielprocedure. Tot het doen van deze aanbeveling werd overgegaan omdat uit onderzoek van de Nationale ombudsman naar voren was gekomen dat het kwaliteitsniveau van de andere gehoren in de daaraan voorafgaande periode over het algemeen niet voldoende was.

Sindsdien zijn er de nodige inspanningen verricht om de kwaliteit van het nader gehoor te verbeteren, zowel met betrekking tot de procedure als ten aanzien van de rol van de contactambtenaar en die van de tolk. Er is dan ook onvoldoende aanleiding voor de conclusie dat het in 2001 nog steeds noodzakelijk was standaard een bandopname te maken van het nader gehoor. Wel kunnen bijzondere omstandigheden in een concreet

geval daartoe aanleiding geven.

2. Verzoeker had volgens de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie geen argumenten aangevoerd waarom van het gangbare beleid, om geen bandopname te maken moest worden afgeweken.

De minister kan hierin op zichzelf niet worden gevolgd. Bij het verzoek om geluids/video-apparatuur toe te staan bij het aanvullende gehoor heeft de gemachtigde aangegeven om welke redenen hij dat wilde: bij het nader gehoor had de tolk verzoeker uitgemaakt voor moordenaar, of in elk geval had verzoeker uitspraken van de tolk als zodanig opgevat. Hij was al nerveus en door de opmerkingen van de tolk was hij uit evenwicht gebracht. Dit viel achteraf niet te controleren nu in het verslag daarover geen informatie was opgenomen en er geen bandopname was gemaakt. Daardoor kon verzoeker zich niet verdedigen, aldus verzoekers gemachtigde.

3. De aangevoerde bijzondere omstandigheden van dit geval maakten het echter niet noodzakelijk het verzoek om een bandopname van het gehoor te honoreren, gelet op de aanwezigheid bij het aanvullende gehoor van de gemachtigde en van een ervaren tolk die niet afkomstig was uit het land van herkomst van verzoeker. Niet kan worden gesteld dat bij het aanvullende gehoor geen rekening is gehouden met de situatie van verzoeker. De IND heeft in redelijkheid tot het besluit kunnen komen om geen video- of geluidsofnameapparatuur bij het aanvullende gehoor toe te staan.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, is niet gegrond.

Onderzoek

Op 17 april 2003 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer A., ingediend door de heer mr. A. van Driel, advocaat te Alkmaar, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

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

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

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

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

De reacties van de minister en verzoeker gaven geen aanleiding het verslag te wijzigen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende stukken;

1. Het verzoekschrift van 19 januari 2001 met bijlagen
2. Het verzoekschrift van 17 april 2003 met bijlagen
3. Standpunt van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 30 september 2003
4. Standpunt van de staatssecretaris van Justitie van 22 juni 2001 met bijlagen, waaronder een kopie van de brief van VluchtelingenWerk van 30 december 1999
5. Commentaar van de gemachtigde van 31 oktober 2003 op het standpunt van de minister van 30 september 2003
6. Commentaar van de gemachtigde van 16 augustus 2001 op het standpunt van de staatssecretaris van 22 juni 2001 met bijlagen, waaronder de brief van de huisarts van 19 februari 2000

Bevindingen

“zie onder Beoordeling”

Achtergrond

1. Arrest Hoge Raad van 2 juni 1995

Het arrest betreft de behandeling van een beroep in cassatie tegen het arrest van het gerechtshof te Den Haag in kort geding om de uitzetting van een asielzoeker te verbieden.

In het arrest overwoog de Hoge Raad onder meer dat een betrouwbaar middel ontbreekt om achteraf te controleren of alles wat gezegd is tijdens het nader gehoor over de asielmotieven ook in het verslag is opgenomen, wanneer de contactambtenaar geen bandopname van het gesprek maakt.

2. Rapport 1995/054 en rapport 1996/600

In 1995 en 1996 heeft de Nationale ombudsman twee rapporten uitgebracht waarin het maken van bandopnamen van het nader gehoor in de asielprocedure aan de orde is geweest.

2.1. In het zogenoemde tolkenrapport (95/54) kwam de Nationale ombudsman al tot de conclusie dat de bandopname een belangrijk instrument is voor de controle van de kwaliteit van de tolken in het algemeen, en dat zij meer specifiek van belang is als bewijsmiddel in het geval van individuele klachten. De Nationale ombudsman zag destijds af van het doen van een aanbeveling tot het maken van bandopnamen van nadere gehoren, gezien de organisatorische en financiële gevolgen die dit volgens de Immigratie- en Naturalisatiedienst met zich mee zou brengen. Ook kan het maken van bandopnamen ertoe leiden dat de betrokken asielzoeker zich niet meer geheel vrij voelt om te spreken. Dergelijke bezwaren brachten de Nationale ombudsman ertoe om, via een aanbeveling met een aantal aandachtspunten, voorrang te geven aan het verbeteren van de inzet en kwaliteit van tolken.

2.2. In 1996 bracht de Nationale ombudsman rapport 96/600 uit over het functioneren van contactambtenaren tijdens het nader gehoor in de asielprocedure. Tijdens dat onderzoek bleek dat de kwaliteit van het nader gehoor niet alleen afhankelijk is van de tolk, maar in hoge mate ook van de contactambtenaar die dit gehoor afneemt. De Nationale ombudsman kwam tot het oordeel dat de bevindingen van zijn rapport, mede bezien in samenhang met die van het tolkenrapport, voldoende aanleiding gaven om, in het kader van het bevorderen van de kwaliteit van het nader gehoor, en gezien het grote belang van het verslag van dit gehoor, het maken van bandopnamen niet langer buiten beschouwing te laten. Bij het doen van de aanbeveling stond de controle van de kwaliteit van het nader gehoor voorop. Voorts speelde een rol dat het maken van bandopnamen kon leiden tot een substantiële verbetering van de kwaliteit van het nader gehoor, hetgeen gelet op de uitkomsten van het onderzoek dringend noodzakelijk was.

2.3. BONG-rapport

Naar aanleiding van de aanbeveling over het opnemen van het nader gehoor op een geluidsband is in 1998 een aanvang gemaakt met een experimenteel onderzoek, verricht in samenwerking met het WODC (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie) naar onder meer de effecten van bandopnamen op de kwaliteit van de nadere gehoren. In 1999 verscheen het zogenaamde BONG-rapport. De belangrijkste conclusie luidde dat bandopnamen niet leiden tot verbetering van de kwaliteit van nadere gehoren, maar wel materiaal opleveren waarmee vastgesteld kan worden of de weergave van hetgeen de asielzoeker meldt nauwkeurig is geweest. Als controle-instrument hebben bandopnamen hun waarde aangetoond.

3. Bij brief van 2 oktober 2001 heeft de staatssecretaris van Justitie (thans minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie) de Tweede Kamer geïnformeerd over het Project Nader Gehoor Nieuwe Stijl en het kwaliteitsverbeteringstraject voor de daarbij ingezette tolken.

Van het maken van geluidsbandopnamen van het nader gehoor werd afgezien vanwege de kosten die daaraan zijn verbonden.