



# Rapport

**Datum: 29 december 2005**

**Rapportnummer: 2005/411**

## Klacht

Verzoekers klagen erover dat de minister van Buitenlandse Zaken hun klacht niet in behandeling heeft genomen over de onzorgvuldige wijze waarop in Armenië onderzoek is gedaan door de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging te Tbilisi (Georgië) naar aanleiding van hun asielverzoeken.

## Beoordeling

### I. Bevindingen

1. Verzoekers, een echtpaar afkomstig uit Armenië en deel uitmakend van de Yezidische minderheidsgroepering in Armenië, hadden op 3 maart 2003 een asielverzoek ingediend. Naar aanleiding van de asielverzoeken was er via het Ministerie van Buitenlandse Zaken een onderzoek opgestart in Armenië. Bij brief van 20 februari 2004 van verzoekers aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) verzochten verzoekers via hun gemachtigde de IND contact op te nemen met het Ministerie van Buitenlandse Zaken om het onderzoek in Armenië stop te zetten of het onderzoek voorzichtiger uit te voeren. Bij de brief was een faxbericht van Vluchtelingenwerk bijgevoegd waarin stond dat er iemand in Armenië was geweest die op onvoorzichtige wijze informatie over verzoeker had verspreid waardoor verzoeker en zijn in Armenië woonachtige familie in gevaar werden gebracht. De IND liet daarop bij brief van 1 maart 2004 weten dat de brief die dag was doorgestuurd naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken.
2. Bij brief van 9 maart 2004 aan de minister van Buitenlandse Zaken dienden verzoekers een klacht in over het onderzoek dat op verzoek van de IND naar hen werd gedaan in Armenië waarbij zij erover klaagden dat vertrouwelijke informatie was uitgelekt. Zij verzochten om een gesprek hierover met het ministerie alsmede om stopzetting van het onderzoek. In deze brief lieten zij weten dat er in Armenië twee mannen bij verzoekers vader aan de deur waren geweest die in het bezit zouden zijn geweest van de rapporten van de gehoren, die plaats hadden gevonden met verzoeker in het kader van de behandeling van zijn asielverzoek, en op de hoogte zouden zijn geweest van hetgeen verzoeker had verklaard. Verzoekers vader zou zijn bedreigd door deze twee mannen. Hij moest een bedrag van 10.000 dollar betalen anders zouden zij ervoor zorgen dat de Nederlandse autoriteiten niet de juiste informatie zouden ontvangen over verzoeker. Later zou ook de commandant van de kazerne van verzoeker zijn langsgekomen. Ook hij zou in het bezit zijn geweest van de rapporten van de gehoren. De vader van verzoeker werd door hem ernstig mishandeld. Nog later zou één van de eerder genoemde mannen opnieuw bij de vader van verzoeker langs zijn gekomen met de mededeling dat hij voor de rechter zou moeten komen wegens medeplichtigheid aan de daad van verzoeker, te weten het doorgeven van informatie aan instanties in het buitenland. Na die dag was al het vee en de grond van de vader van verzoeker afgepakt.

3. Bij brief van 9 maart 2004 hadden verzoekers ook de IND van de klacht over het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het verzoek om stopzetting van het onderzoek op de hoogte gebracht. Op 15 maart 2004 liet de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan verzoekers gemachtigde weten dat de inhoud van de brieven voor haar geen aanleiding vormde om het onderzoek stop te zetten, dan wel om het verzoek om een onderzoek in te trekken. Op 17 maart 2004 dienden verzoekers ook bij de IND een klacht in over de afhandeling door de IND van de verzoeken om stopzetting van het onderzoek in Armenië. Bij brief van 29 maart 2004 liet de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in reactie op de klacht weten dat zij de klacht ongegrond achtte. Zij overwoog daartoe dat zij uitging van de zorgvuldigheid van het onderzoek, uitgevoerd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en dat de stelling dat de Nederlandse overheid onzorgvuldig zou zijn geweest en verantwoordelijk zou zijn voor het lekken van stukken op geen enkele wijze was onderbouwd.

4. Bij brief van 26 maart 2004 liet de minister van Buitenlandse Zaken in reactie op de klacht weten dat de klacht niet in behandeling werd genomen. De minister overwoog daartoe ten eerste de onderzoeken ten behoeve van de beoordeling van asielverzoeken uitsluitend te verrichten op verzoek van de IND, de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) of de vreemdelingenrechter. De minister van Buitenlandse Zaken draagt geen formele verantwoordelijkheid voor de beoordeling van de asielaanvragen en beperkt zijn onderzoek tot aan haar gestelde gerichte onderzoeksvragen. De beoordeling van de asielaanvraag wordt verricht door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, althans de IND, en het is niet aan de minister van Buitenlandse Zaken om die toetsing direct of indirect, te doorkruisen of te doubleren. Dit leidt er toe, aldus de minister, dat hij geen klachten in behandeling neemt die direct of indirect strekken tot het verkrijgen van een oordeel over de geloofwaardigheid, aannemelijkheid of zwaarwegendheid van asielachtergronden of delen daarvan. De klacht van betrokkenen vond, volgens de minister, zijn aanleiding in de door betrokkenen gestelde omstandigheden in hun land van herkomst, welke omstandigheden kennelijk zouden onderschrijven dat bescherming van betrokkenen hier te lande inderdaad gewenst is. De minister liet vervolgens weten dat betrokkenen en hun gemachtigde geacht worden ervan op de hoogte te zijn dat betrokkenen dergelijke omstandigheden in het kader van het onderzoek naar hun asielaanvraag dienen voor te leggen aan de terzake verantwoordelijke minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, althans de IND. Vervolgens liet de minister weten:

"...De (enkele) stelling van betrokkenen dat het nu juist de Nederlandse overheid betreft die, door het 'lekken' van stukken uit de asielprocedure, verantwoordelijk zou zijn voor het ontstaan van de desbetreffende omstandigheden, biedt geen reden om van voorbedoelde werkwijze af te wijken. Immers: de gestelde oorsprong van deze omstandigheden, wat ook zij van de juistheid van de stellingen van betrokkenen dienaangaande, doet er niet aan af dat het hier gestelde feiten betreffen die zich zouden voordoen in hun land van herkomst

en die zouden onderschrijven dat zij aldaar daadwerkelijk te vrezen zouden hebben voor problemen die nopen tot de door hen verzochte bescherming hier te lande..."

5. In het verzoekschrift van 4 juni 2004 aan de Nationale ombudsman lieten verzoekers weten dat hun klacht betrekking had op de onzorgvuldige wijze waarop het door de minister van Buitenlandse Zaken ingeschakelde onderzoeksteam onderzoek heeft gedaan waardoor niet alleen verzoekers maar ook hun familieleden in Armenië zijn gedupeerd. Zij lieten weten van mening te zijn dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken weliswaar was ingeschakeld door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, maar dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken een eigen verantwoordelijkheid heeft voor de wijze waarop het onderzoek wordt gedaan.

6. De minister van Buitenlandse Zaken liet de Nationale ombudsman in reactie op de klacht weten dat de klacht van verzoekers zich richtte op de wijze van onderzoek dat vooraf was gegaan aan het uitbrengen van een individueel ambtsbericht (IAB). Dat IAB was inmiddels uitgebracht op 14 april 2004. De asielaanvragen van betrokkenen waren afgewezen bij beschikkingen van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 30 juni 2004. De inhoud van het IAB was hiermee onderdeel van het besluit waartegen beroep openstond. Mede gelet hierop, aldus de minister, betrof ook de gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken waarover betrokkenen klagen, een onderdeel van de besluitvorming in de asielprocedure. De klacht van betrokkenen strekte immers feitelijk tot de stelling dat betrokkenen menen dat door de wijze van onderzoek door het ministerie in hun asielzaak geen redelijke besluitvorming had kunnen plaats vinden. Overigens liet de minister weten dat de inhoud van de klacht van verzoekers direct na ontvangst op 2 maart 2004 door het ministerie ter vertrouwelijke kennis was gebracht van de Nederlandse ambassade te Tbilisi (Georgië) en het onderzoek in Armenië onmiddellijk was opgeschort. Vervolgens was de ambassade op 9 maart 2004 om commentaar op de klacht gevraagd. Na ontvangst van de vertrouwelijke reactie van 10 maart 2004 van de ambassade had de minister van Buitenlandse Zaken vervolgens aan de IND verzocht om aan te geven of het onderzoek kon worden voortgezet. Op 15 maart 2004 liet de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de minister van Buitenlandse Zaken weten dat zij in de brief van verzoekers geen aanleiding zag het onderzoek stop te zetten of in te trekken.

7. In aanvulling op het bovenstaande liet de minister van Buitenlandse Zaken de Nationale ombudsman nog weten dat op het moment dat de klacht van verzoekers werd ingediend de concrete beoordeling van de asielzaak al liep en dat deze op korte termijn zou uitmonden in een besluit in de zin van artikel 28 Vreemdelingenwet 2000. De minister vervolgt:

"...Op het moment dat de IND om een IAB verzoekt bij dit ministerie is naar mijn mening steeds al een beoordeling in de betreffende asielzaak of terzake van asielgerelateerde feiten bij de IND gaande. Het IAB vormt een onderdeel van de concrete beoordeling en besluitvorming op de asielaanvraag door de IND en deze zijn direct voor 'bezwaar' (in de

voornemen fase) en voor beroep bij de vreemdelingenrechter vatbaar. Bij deze laatste kunnen en dienen alle eventuele grieven over der totstandkoming van het IAB naar voren worden gebracht. Zou door dit ministerie ingegaan moeten worden op de klacht, als in casu over de totstandkoming van een IAB, dan zou de regel doorbroken worden dat BZ uitsluitend onderzoek doet voor het opstellen van een IAB ten behoeve van de IND en eventueel aanvullend op verzoek van de lokale rechtsbanken, en niet voor derden. Dit laat onverlet de mogelijkheid dat een dergelijke klacht wordt benut als een signaal en eventueel gebruikt wordt om redenen van zorgvuldigheid of van controle op de eigen werkwijze. Of een dergelijk signaal zal leiden tot een controle of een check staat ter interne beoordeling en valt naar mijn mening buiten de toepassing van hoofdstuk 9 Awb..."

## II Beoordeling

8. De klacht van verzoekers had betrekking op het onderzoek in Armenië, uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken. De resultaten van zo'n onderzoek worden vastgelegd in een individueel ambtsbericht (IAB) ten behoeve van de beoordeling van de asielaanvraag door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Het onderzoek werd uitgevoerd door medewerkers van de Nederlandse vertegenwoordiging in Georgië dan wel door derden, zogenaamde vertrouwenspersonen, die door de Nederlandse vertegenwoordiging waren ingeschakeld.

9. Een gedraging van een persoon, werkzaam onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, wordt op grond van artikel 9:1 tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie Achtergrond, onder 1.), aangemerkt als een gedraging van dat bestuursorgaan. In artikel 9:8 Awb staat wanneer er geen verplichting voor het bestuursorgaan bestaat om de klacht te behandelen. Op grond van artikel 9:8 eerste lid onder d Awb (zie Achtergrond, onder 1.) is een bestuursorgaan niet verplicht een klacht te behandelen indien de klacht betrekking heeft op een gedraging waartegen door de klager beroep kan of kon worden ingesteld.

10. Op het moment dat de klacht door verzoekers werd ingediend was er nog geen sprake van een besluit in de asielprocedure waartegen beroep kon worden aangetekend.

De beslissingen op de asielaanvragen volgden pas drieëneenhalve maand later. Ook het individuele ambtsbericht, ten behoeve waarvan het onderzoek plaatsvond, was nog niet uitgebracht. Er stond voor verzoekers geen enkel rechtsmiddel open om stopzetting of aanpassing van het onderzoek, dat onder de verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken plaats vond in Armenië, te bewerkstelligen. Dit klemte te meer nu voor verzoekers een spoedeisend belang speelde bij een beoordeling van de wijze waarop onderzoek wordt ingesteld.

11. Pas tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman is naar voren gekomen dat de minister van Buitenlandse Zaken het onderzoek in Armenië naar aanleiding van de brief

van 1 maart 2004 aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, die op 2 maart 2004 was doorgezonden aan de minister van Buitenlandse Zaken, tijdelijk had stopgezet. Vervolgens is er navraag gedaan bij de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in Georgië of er zich onregelmatigheden hadden voorgedaan bij het onderzoek. Verzoekers zijn hier echter niet van op de hoogte gesteld. Evenmin zijn zij in de gelegenheid gesteld een toelichting op de klacht te geven, terwijl zij hier wel uitdrukkelijk om hadden verzocht. Overigens kan de Nationale ombudsman niet uit de stukken opmaken of de kwestie zorgvuldig is uitgezocht.

12. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Dit impliceert ook dat een bestuursorgaan een klacht als zodanig dient te identificeren, teneinde de burger de kans te geven de mogelijkheid van de klachtprocedure te benutten.

13. De minister van Buitenlandse Zaken was verantwoordelijk voor de behandeling van de klacht over de gedraging van diegenen die het onderzoek in Armenië uitvoerden. Het feit dat de minister de beoordeling van de asielaanvraag door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie niet wilde doorkruisen door de klacht over het onderzoek in het kader van een uit te brengen IAB te behandelen, doet niet af aan zijn verantwoordelijkheid voor de juiste uitvoering van het eigen onderzoek. Hoewel het niet is uitgesloten dat de kwestie waarover op dat moment geklaagd werd in een later stadium een rol kon gaan spelen bij de beoordeling van de asielaanvraag was het dan ook onjuist dat de minister van Buitenlandse Zaken om deze reden de klacht niet in behandeling heeft genomen. De minister kan overigens niet in zijn standpunt worden gevolgd dat de klacht van verzoekers direct of indirect strekte tot het verkrijgen van een oordeel over de geloofwaardigheid, aannemelijkheid of zwaarwegendheid van asielachtergronden of delen daarvan. Daarbij gaat de minister eraan voorbij dat verzoekers verzochten om stopzetting dan wel voorzichtigere aanpak van het onderzoek uit zorg over de situatie van verzoekers familieleden in Armenië. Omdat er niet aan hun verzoek werd voldaan dienden zij een klacht in waarin zij verzochten om een gesprek en om het treffen van maatregelen met betrekking tot het onderzoek. Niet kan worden ingezien dat verzoekers er op uit waren om door middel van het indienen van de klacht een oordeel te verkrijgen over de geloofwaardigheid van hun asielaanvraag.

14. De minister van Buitenlandse Zaken kon zich evenmin op grond van artikel 9:8 eerste lid onder d Awb aan de behandeling van de klacht onttrekken omdat er op het moment van indiening van de klacht geen beroep openstond tegen de gedraging waarop de klacht betrekking had. Ook de overige gronden van artikel 9:8 Awb waren niet van toepassing.

15. Op grond van het voorgaande is het onjuist dat de minister van Buitenlandse Zaken de klacht niet in behandeling heeft genomen. Als gevolg hiervan is bovendien niet voldaan aan de waarborgen waarmee de regels voor klachtbehandeling zijn omkleed. Eén van de gevolgen hiervan is dat verzoekers niet in de gelegenheid zijn gesteld om hun klacht toe te

lichten. Evenmin zijn zij op de hoogte gesteld van het feit dat de minister het onderzoek in Armenië naar aanleiding van hun brief van 1 maart 2005 wel enige tijd heeft opgeschort en navraag heeft gedaan via de Nederlandse vertegenwoordiging in Georgië. Verzoekers wisten zodoende niet dat er actie was ondernomen naar aanleiding van hun eerdere brief en klacht en dit heeft dus ook hun ongerustheid over de gebeurtenissen in Armenië niet kunnen wegnemen.

Door de klacht van verzoekers niet te behandelen handelde de minister in strijd met het beginsel van 'fair play'.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken is gegrond wegens schending van het beginsel van fair play.

## **Onderzoek**

Op 4 juni 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer S. en mevrouw M., ingediend door Stichting Rechtsbijstand Asiel 's-Hertogenbosch te 's-Hertogenbosch, met een klacht over een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken te Den Haag.

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. Tevens werden enkele nadere vragen gesteld.

Tijdens het onderzoek kregen de minister van Buitenlandse Zaken en verzoekers de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

De minister van Buitenlandse Zaken verzocht om vertrouwelijke behandeling van de stukken uit het onderzoeksdossier die aan de Nationale ombudsman werden toegezonden. De Nationale ombudsman heeft dit verzoek ten aanzien van een deel van de stukken gehonoreerd.

De minister heeft in eerste instantie aan de Nationale ombudsman verzocht om het onderzoek te staken vanwege onbevoegdheid op grond van de Wet Nationale ombudsman. Dit verzoek is later ingetrokken.

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

De minister van Buitenlandse Zaken deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoekers gaven binnen de gestelde termijn geen reactie.

#### INFORMATIEOVERZICHT

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

Brief van 20 februari 2004 van Stichting rechtsbijstand Asiel 's-Hertogenbosch aan de IND

Faxbericht van 18 februari 2004 van Vluchtelingenwerk Franeker aan Stichting rechtsbijstand Asiel 's-Hertogenbosch

Brief van 1 maart 2004 van de IND aan Stichting rechtsbijstand Asiel 's-Hertogenbosch

Klachtbrief van 9 maart 2005 van Stichting rechtsbijstand Asiel 's-Hertogenbosch aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Brief van 9 maart 2004 van Stichting rechtsbijstand Asiel 's-Hertogenbosch aan de IND

Brief van 15 maart 2004 van minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan Stichting rechtsbijstand Asiel 's-Hertogenbosch

Brief van 17 maart 2004 Stichting rechtsbijstand Asiel 's-Hertogenbosch aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

Brief van 29 maart 2004 van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan Stichting rechtsbijstand Asiel 's-Hertogenbosch

Brief van 26 maart 2004 van de directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan Stichting rechtsbijstand Asiel 's-Hertogenbosch

Verzoekschrift van 4 juni 2004 van Stichting rechtsbijstand Asiel 's-Hertogenbosch aan de Nationale ombudsman.

Reactie van 27 augustus 2004 van de minister van Buitenlandse Zaken.

Een memorandum van 23 januari 2004 van de afdeling Asiel- en Migratiezaken aan de ambassade te Tbilisi (Georgië).

Een e-mailbericht van 2 maart 2004 van de afdeling Asiel- en Migratiezaken aan de ambassade te Tbilisi.



Een e-mailbericht van 18 maart 2004 van de afdeling Asiel- en Migratiezaken aan de ambassade te Tbilisi.

E-mailbericht van 9 maart 2004 van DPV/AM aan medewerker van ambassade te Tbilisi (vertrouwelijk)

Een memorandum van 23 maart 2004 van de Nederlandse ambassade te Tbilisi aan de afdeling Asiel- en Migratiezaken.

Brief van 3 maart 2004 van de minister van Buitenlandse Zaken aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie over het verzoek om onderzoek in Armenië.

E-mailbericht van 10 maart 2004 van medewerker in van ambassade te Tbilisi aan medewerkster DPV/AM. (vertrouwelijk met uitzondering van de passages waarin op de klacht wordt gereageerd)

E-mailbericht van 11 maart 2005 aan medewerker DPV/AM aan medewerker IND (vertrouwelijk)

Brief van 15 maart 2004 van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de minister van Buitenlandse Zaken inzake stopzetting onderzoek

Brief van 18 maart 2005 van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de minister van Buitenlandse Zaken inzake onderzoek.

Brief van 20 april 2005 van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de minister voor Buitenlandse Zaken inzake REK-check.

Nadere reactie van 24 december 2004 van de minister van Buitenlandse Zaken

## **Bevindingen**

Zie onder Beoordeling.

## **Achtergrond**

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 9:2

"Het bestuursorgaan draagt zorg voor een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten over zijn gedragingen en over gedragingen van bestuursorganen die onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam zijn."

#### Artikel 9:8

"1 Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op een gedraging:

a waarover reeds eerder een klacht is ingediend die met inachtneming van de artikelen 9:4 en volgende is behandeld;

b die langer dan een jaar voor indiening van de klacht heeft plaatsgevonden;

c waartegen door de klager bezwaar gemaakt had kunnen worden,

d waartegen door de klager beroep kan of kon worden ingesteld;

e die door het instellen van een procedure aan het oordeel van een andere rechterlijke instantie dan een administratieve rechter onderworpen is, dan wel onderworpen is geweest;

of

f zolang terzake daarvan een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is, dan wel indien de gedraging deel uitmaakt van de opsporing of vervolging van een strafbaar feit en terzake van dat feit een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is.

2 Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien het belang van de klager dan wel het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is.

3 Van het niet in behandeling nemen van de klacht wordt de klager zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van het klaagschrift schriftelijk in kennis gesteld."