

Rapport

Datum: 28 april 2006

Rapportnummer: 2006/172

Klacht

Verzoeker kan zich niet verenigen met de klachtafhandeling door de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) bij brief van 12 september 2003, waarbij de klacht van zijn vader dat deze steekpenningen heeft moeten betalen aan een door de ambassade ingeschakelde onderzoeker in het kader van de legalisatie en verificatie van zijn huwelijksakte, ongegrond is verklaard.

Volgens verzoeker kunnen de gehanteerde argumenten de conclusie dat de klacht ongegrond is niet dragen en is de handelwijze van de onderzoeker niet zonder vooringenomenheid beoordeeld.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. Verzoeker en zijn echtgenote verzochten om legalisatie van hun huwelijksakte bij de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan). De eerste aanvraag werd ingediend op 4 augustus 2000 en afgewezen op 28 februari 2001. Vervolgens dienden zij opnieuw een legalisatieaanvraag in, welke werd afgewezen bij besluit van 21 augustus 2001; het hiertegen ingediende bezwaarschrift werd ongegrond verklaard bij besluit van 21 januari 2003.

In het kader van de aanvragen stelden twee onderzoekers op verzoek van de ambassade in december 2000 en mei 2001 een verificatieonderzoek in naar de huwelijksakte. De tweede onderzoeker kreeg op 9 mei 2001 de opdracht hiertoe en bracht op 12 mei 2001 rapport uit. Voor zover bekend legde hij in het kader van dit onderzoek op 10 mei 2001 een aantal bezoeken af.

2. Bij ongedateerde brief, op de ambassade ontvangen op 17 augustus 2001, diende verzoekers vader een klacht in dat hij een lunch in een hotel en 8.400 rupees aan steekpenningen had moeten betalen aan de onderzoeker, genaamd M., die het tweede verificatieonderzoek van verzoekers huwelijksakte verrichtte. Tevens verzocht hij de ambassade om een serieus onderzoek en om het ertoe te leiden dat hij zijn geld terugkreeg van de heer M. Verder verzocht hij om een persoonlijke confrontatie met de onderzoeker op de ambassade, indien deze niet bereid was om zijn handelwijze toe te geven.

Op 27 oktober 2001 ontving de ambassade het aan verzoekers vader gezonden en door hem ingevulde klachtenformulier retour.

Op 3 mei 2002 verzocht de ambassade een onafhankelijke onderzoeksinstantie de klacht van verzoekers vader te onderzoeken. De ambassade ontving het rapport van dit

klachtonderzoek op 27 september 2002. Aangezien de ambassade dit rapport niet volledig vond, verzamelde de ambassade aanvullende gegevens alvorens tot een reactie op de klacht te komen.

Bij brief van 12 september 2003 reageerde de ambassade op de klacht.

In deze brief wordt voor de goede orde opgemerkt dat verzoekers vader op het hem toegezonden klachtenformulier geen melding had gemaakt van de datum waarop steekpenningen waren betaald. Voorts wordt vermeld dat het onafhankelijk onderzoek in deze zaak had opgeleverd dat de geverifieerde huwelijksakte niet in de juiste wijk was geregistreerd, dat een naaste buurman van verzoekers vader en andere omwonenden bij ondervraging niet bekend waren met het betalen van steekpenningen alhoewel zij wel ervan op de hoogte waren dat een verificatieonderzoek in 2001 had plaatsgevonden, dat verzoekers vader had verklaard dat er geen getuigen waren op het moment dat de steekpenningen zouden zijn betaald en dat hij evenmin in staat bleek om zijn bewering inzake de steekpenningen met enig bewijsmateriaal te staven.

De brief eindigde met de volgende conclusies:

“Nu de naaste buurman van uw vader en overige omwonenden geen wetenschap hebben van tijdens het onderzoek in 2001 betaalde steekpenningen en geen andere bronnen kunnen worden geraadpleegd teneinde de bewering van uw vader te bevestigen, zie ik geen mogelijkheid deze klacht verder te behandelen.

Tevens zijn door de onafhankelijke onderzoeksinstantie de bevindingen van de gewraakte onderzoeker bevestigd (dat de huwelijksakte niet in de juiste wijk was geregistreerd; N.o.), waardoor er geen twijfel meer kan bestaan over de objectiviteit van deze onderzoeker.”

3. Aangezien verzoeker (en zijn vader) zich niet in deze klachtafhandeling kon(den) vinden, wendde verzoeker zich tot de Nationale ombudsman.

4. In reactie op de klacht gaf het Ministerie van Buitenlandse Zaken aanvankelijk aan dat een onafhankelijke onderzoeker was verzocht de klacht te onderzoeken en er dus van vooringenomenheid geen sprake was, dat uit de brief van 12 september 2003 de zorgvuldige afhandeling van de klacht blijkt, dat er geen nieuwe gronden waren voor nader onderzoek en dat er geen aanleiding was tot verdere maatregelen.

5. Vervolgens stelde de minister dat de Nationale ombudsman niet bevoegd is de klacht te onderzoeken, nu de besluitvorming in de legalisatieprocedure van verzoeker was afgerond bij besluit van 21 januari 2003 en de wijze van onderzoek en de kwaliteit van de vertrouwenspersoon in de verificatieprocedure waren betrokken bij de besluitvorming.

Voorts bracht de minister (zijns inziens ten overvloede) naar voren dat verzoekers stelling dat zijn vaders klacht met vooringenomenheid is behandeld, niet nader was onderbouwd,

en slechts een vermoeden van verzoeker weerspiegelde. Volgens de minister had de ambassade in het kader van het klachtonderzoek de gestelde betaling van steekpenningen geverifieerd bij de naaste burens van verzoekers vader. Het getuigt van zorgvuldig onderzoek dat mogelijke andere getuigen werden benaderd, en dat aldus werd geconstateerd dat ook zij de beschuldiging niet konden staven, aangezien verzoekers vader zelf niet in staat was gebleken om zijn beschuldiging nader te onderbouwen, aldus de minister.

Voor zover de klacht ontvankelijk zou zijn, achtte de minister de klacht (kennelijk) ongegrond.

6. In de aanbiedingsbrief van de op het onderzoek van de Nationale ombudsman betrekking hebbende stukken gaf de minister aan dat hij deze stukken aanbodt onder voorwaarde van geheimhouding. Als reden voor de geheimhouding gaf de minister bronbescherming en bescherming van de identiteit van vertrouwenspersonen en informanten aan. Indien de Nationale ombudsman zich niet kon verenigen met geheimhouding op deze gronden, dan gaf de minister er de voorkeur aan om de stukken niet in deze procedure in te brengen. De minister verzocht de stukken na gebruik te retourneren.

In reactie hierop liet de Nationale ombudsman de minister weten dat hij had besloten geen rekening te houden met diens bezwaren, daar er in dit geval geen gewichtige redenen waren voor geheimhouding van de overgelegde stukken. Een gedeelte van de stukken bevatte geen vertrouwelijke gegevens, dan wel gegevens die aan verzoeker reeds bekend waren. Het andere gedeelte van de stukken had betrekking op het onderzoek naar aanleiding van de klacht. De Nationale ombudsman overwoog onder meer dat hij bronbescherming en bescherming van de identiteit van vertrouwenspersonen en informanten een zwaarwegend belang acht waarmee hij terdege rekening houdt. In de stukken waren gegevens opgenomen over de identiteit van de personen die hadden meegewerkt aan het onderzoek in de legalisatieprocedure en aan het onderzoek naar de klacht over de omkooppraktijk. Deze personen waren bij verzoekers vader en familie dan ook bekend, aangezien de onderzoekers hen hadden bezocht in het kader van de onderzoeken. De Nationale ombudsman oordeelde dat met het anonimiseren van de namen en overige gegevens in de stukken in dit geval de belangen van de betreffende personen voldoende waren gewaarborgd. Hij concludeerde dan ook dat er onvoldoende gewichtige redenen waren dat uitsluitend de Nationale ombudsman kennis zou mogen nemen van de inhoud van de stukken.

7. Bij de door de minister toegezonden stukken bevond zich het rapport van bevindingen van het klachtonderzoek d.d. 27 september 2002. In dit rapport worden als stappen in het klachtonderzoek beschreven: bezoeken ter verificatie van de huwelijksakte, gesprekken met burens/omwonenden van verzoekers vader en een gesprek met hem over de gestelde betaling van steekpenningen.

Als conclusie van dit rapport wordt onder meer vermeld dat de huwelijksakte is geregistreerd, maar niet in de wijk waar het huwelijk is gesloten. Ten aanzien van de gestelde omkooppraktijk stelt het rapport:

“The Complainant was interviewed for about two and a half hours, wherein he was asked, cross-examined, re-asked en re-examined at least thrice. The Complainant was able to narrate the meetings with the investigator with minute details and there were no contradictions in-between, which gives an impression that he was not lying, however the Complainant was not able to support his allegations with any proof e.g. witnesses, as according to him no one was present during that time. The Complainant's neighbours know that an investigator was conducted in lieu of the family reunion visa application of the above daughter-in-law (verzoekers echtgenote; N.o); however they possess no information regarding the allegations. In view of the above, the Complainant is a word of mouth, which can be true and can also be a form of revenge against the investigator.”

8. Bij brief van 3 oktober 2002 verzocht de ambassade het advocatenkantoor dat de verificatieonderzoeken had ingesteld om beantwoording van een aantal nadere vragen naar aanleiding van het rapport van 27 september 2002.

Bij ongedateerde brief werden deze vragen beantwoord. Uit de antwoorden komt onder meer voren dat de onderzoeker die in mei 2001 het verificatieonderzoek heeft verricht, is genaamd F.; er werd een duidelijke persoonsomschrijving gegeven. Voorts werd vermeld dat de verificatiezaak op 9 mei 2001 aan F. was overhandigd, dat hij zijn rapport op 12 mei 2001 had ingeleverd en dat hij tussen die data bezoeken had afgelegd en hoogst waarschijnlijk de meeste personen op 10 mei 2001 had ontmoet. In de lijst van personen die hij ontmoette, staat verzoekers moeder, maar niet zijn vader vermeld. Volgens de antwoorden was bij het gesprek met verzoekers moeder een andere, met name genoemde persoon, aanwezig geweest.

9. Naar aanleiding van deze stukken werden de minister de volgende vragen voorgelegd.

“1. Uit hiervoor genoemd rapport van bevindingen d.d. 27 september 2002, zo ook uit de klachtbrief van verzoekers vader (door de ambassade ontvangen op 17 augustus 2001) komt naar voren dat de persoon die het tweede legalisatieonderzoek in 2001 heeft verricht en in dat verband wordt beschuldigd van het innen van steekpenningen, ‘mr. M.’ wordt genoemd.

Volgens de ongedateerde reactie van het advocatenkantoor W. (...), heeft ‘mr. F.’ allerlei mensen bezocht, waaronder verzoekers vader en familieleden, vermoedelijk op 10 mei 2001.

Kunt u aangeven hoe dit verschil in namen te verklaren is? Heeft mr. F. zich uitgegeven voor mr. M., of is bijvoorbeeld deze laatste door de eerste ingeschakeld?

2. In rapport 2001/358, gepubliceerd in AB 2001/416, heeft de Nationale ombudsman onder meer overwogen dat door de verschillende diplomatieke posten ingeschakelde vertrouwenspersonen een cruciale rol spelen bij het verzamelen van informatie bij het verrichten van onderzoek in het kader van legalisatieprocedures. In uw brief van 15 februari 2001, kenmerk DPC/AM-070/01, Zelfevaluatie individuele ambtsberichten, hebt u aangegeven onder Aanbeveling 4 dat de Bundel Consulaire Voorschriften is aangevuld met de regel dat indien een vertrouwenspersoon 'derden' inschakelt bij een (asiel)onderzoek, de ambassade dient in te stemmen met de keuze.

Kunt u aangeven of in dit geval mr. M. of mr. F. als 'derden' en met instemming van de ambassade legalisatieonderzoek hebben verricht?

3. In zijn klachtbrief heeft verzoekers vader een uitgebreide en gedetailleerde verklaring afgelegd over mr. M., hoe de contacten waren verlopen en over de betaling van steekpenningen. Een dergelijke verklaring is eveneens opgenomen in het rapport van bevindingen van 27 september 2002. Uit dit rapport blijkt echter niet dat mr. M. of mr. F. eveneens zijn ondervraagd.

Kunt u aangeven of er een reden is waarom een dergelijke ondervraging achterwege is gebleven?

4. Graag verneem ik voorts van u of u van mening bent dat de ambassade bij de behandeling van de klacht van verzoekers vader kon volstaan met genoemd rapport van bevindingen van 27 september 2002, zonder de van steekpenningen aannemen beschuldigde persoon in het onderzoek te betrekken.

5. Voorts verzoek ik u aan te geven of de beantwoording van het voorgaande voor u aanleiding vormt om uw conclusie over de klacht al dan niet te herzien."

10. De minister antwoordde op vraag 1 dat het in Pakistan gebruikelijk is dat vertrouwenspersonen tijdens het verrichten van een verificatieonderzoek ter eigen bescherming een alias gebruiken. Het was goed mogelijk dat de heer F. indertijd de alias M. gebruikte. Dit was volgens de minister niet meer met zekerheid te zeggen in verband met tijdsverloop. Wel staat volgens de minister vast dat geen persoon met de eigen naam M. geassocieerd is of was met het advocatenkantoor dat had zorggedragen voor het onderzoek.

In antwoord op vraag 2 gaf de minister aan dat de aanspreekpunten bij de advocatenkantoren (doorgaans de eigenaren van de kantoren) de onderzoeken niet per definitie zelf verrichten. De kantoren hebben onderzoekers in dienst (vaak ook advocaten) die conform de instructie worden opgeleid, aldus de minister. Geen van de vertrouwenspersonen trekt personen van buiten aan (dus derden) om onderzoek te verrichten. Volgens de minister verrichten alleen personen die in dienst zijn van het

kantoor verificatieonderzoeken.

Ten aanzien van vraag 3 antwoordde de minister dat de reden voor het achterwege blijven van ondervraging van mr. M. of F. niet bekend is. Gezien de inhoud van het antwoord van de vertrouwenspersoon en het rapport van het klachtonderzoek kan worden verondersteld dat de medewerker van de ambassade die de klacht behandelde (niet meer op de post aanwezig) een persoonlijk interview niet nodig had gevonden. Volgens de minister leerde recente navraag bij het advocatenkantoor waartegen de klacht was gericht, dat aldaar geen informatie over de klacht meer aanwezig was.

In antwoord op vraag 4 verwees de minister naar het antwoord op vraag 3.

De minister gaf aan dat het voorgaande voor hem geen aanleiding vormde om zijn conclusie over de klacht te herzien.

II. Beoordeling

10. Anders dan de minister meent is de Nationale ombudsman bevoegd om verzoekers klacht te onderzoeken.

Volgens het toenmalige artikel 16, aanhef en onder c van de Wet Nationale ombudsman, thans artikel 9:22, aanhef en onder c van de Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond) is de Nationale ombudsman niet bevoegd een onderzoek in te stellen wanneer de klacht betrekking heeft op een beslissing waartegen beroep mogelijk is of is geweest.

In verzoekers geval is van een dergelijke situatie geen sprake. Weliswaar is de procedure ter legalisatie van verzoekers huwelijksakte met een beslissing in bezwaar afgesloten en was hiertegen beroep mogelijk, maar verzoekers vader heeft niet geklaagd over de wijze waarop het verificatieonderzoek als zodanig is verricht. Zijn klacht ziet op het al dan niet (moeten) betalen van steekpenningen. Deze gedraging is geen onderwerp van een bezwaar- of beroepsprocedure.

Dat wellicht tevens is beoogd om de objectiviteit en de integriteit van de beschuldigde onderzoeker in twijfel te trekken en dat dit aspect door de minister in genoemde bezwaarprocedure is betrokken, brengt mee dat sprake kan zijn van samenhang tussen de gedraging waarop de klacht betrekking heeft en de inhoud van het besluit in bezwaar waartegen beroep mogelijk was. Deze samenhang is echter niet zodanig nauw dat die een beletsel vormt tot onderzoek, temeer daar de klacht een zeer specifiek en op zichzelf serieus te nemen onderwerp betreft, te weten het vragen van steekpenningen.

11. Het motiveringsvereiste houdt in dat het handelen van bestuursorganen feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering. Dit impliceert dat een bestuursorgaan een klachtafhandelingsbrief voorziet van een deugdelijke motivering.

12. In de klachtafhandelingsbrief van 12 september 2003 concludeerde de Nederlandse ambassade te Islamabad in de eerste plaats, dat zij geen mogelijkheid zag om de klacht verder te behandelen, aangezien de naaste buren/omwonenden van verzoekers vader niet op de hoogte waren van betaalde steekpenningen en evenmin andere onafhankelijke bronnen konden worden geraadpleegd om de bewering van verzoekers vader te bevestigen.

13. Met deze motivering is kennelijk bedoeld om te zeggen dat de ambassade geen oordeel kon geven over de klacht. Verder getuigt deze conclusie van een te beperkte opvatting van de mogelijkheden om de klacht verder te behandelen.

Klachten over omkooppraktijken dienen zeer serieus te worden genomen en serieuze aanwijzingen hiervoor dienen grondig te worden onderzocht. Het is eveneens in het belang van een Nederlandse ambassade en het Ministerie van Buitenlandse Zaken om aan te kunnen geven dat zorgvuldig onderzoek is gedaan. Daaruit kan blijken dat de beschuldigingen al dan niet onjuist of niet bewijsbaar zijn geweest.

Naar het oordeel van de Nationale ombudsman dient in ieder geval de beschuldigde onderzoeker in het kader van het klachtonderzoek te worden ondervraagd. Dit is in dit geval echter achterwege gebleven, terwijl de door de minister opgegeven reden niet overtuigt. Verzoekers vader had in zijn klachtbrief en het klachtenformulier serieuze aanwijzingen met betrekking tot zijn klacht gegeven. Verder kwam de onderzoeker van de klacht in zijn rapport van bevindingen onder meer tot de conclusie dat verzoekers vader 'minute details' had gegeven over de ontmoetingen met de beschuldigde onderzoeker, zonder tegenstrijdigheden, ook al had hij geen ondersteunend bewijs dan wel getuigen om zijn lezing te bevestigen. De nader door de ambassade ingewonnen informatie bij het advocatenkantoor voor wie de beschuldigde onderzoeker werkzaam was, bevatte niet de lezing van de beschuldigde onderzoeker op de klacht, terwijl wel bekend werd welke persoon het verificatieonderzoek had verricht.

Een en ander had voor de ambassade aanleiding moeten zijn om die onderzoeker over een aantal punten op de zelfde wijze als verzoekers vader te ondervragen. Door dit na te laten is een kans onbenut gebleven om de klachtonderzoeker de gelegenheid te geven zich ook over de beschuldigde onderzoeker en diens gedragingen een oordeel te vormen.

Evenmin is de ambassade ingegaan op het verzoek van verzoekers vader om een persoonlijke confrontatie met de onderzoeker op de ambassade.

Gezien het voorgaande waren er nog meerdere mogelijkheden om de klacht verder te behandelen, en is de motivering op dit punt dan ook niet deugdelijk.

14. In de tweede plaats was in de klachtafhandelingsbrief de conclusie getrokken dat door de onafhankelijke onderzoeksinstantie de bevindingen van de gewraakte onderzoeker

waren bevestigd, waardoor geen twijfel meer kon bestaan over de objectiviteit van deze onderzoeker.

Deze conclusie wordt echter niet gedragen door de motivering. Het feit dat de onderzoeker in het verificatieonderzoek tot een juiste bevinding is gekomen, wettigt nog niet de conclusie dat buiten twijfel is dat hij geen steekpenningen heeft gevraagd of aangenomen.

Door te concluderen dat de klacht niet verder kon worden behandeld wegens gebrek aan bewijs en er geen twijfel meer was over de objectiviteit van de beschuldigde onderzoeker, is bovendien de indruk gewekt dat diens integriteit boven iedere twijfel verheven is. Nu dit geenszins is komen vast te staan, kan niet gezegd worden dat de handelwijze van de onderzoeker zonder vooringenomenheid is beoordeeld. Ook in zoverre is de gegeven motivering niet deugdelijk. Al met al is het motiveringsvereiste onvoldoende in acht genomen.

De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

15. Het voorgaande is voor de Nationale ombudsman aanleiding om de minister van Buitenlandse Zaken een aanbeveling te doen.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) is gegrond, wegens schending van het motiveringsvereiste.

AANBEVELING

De Nationale ombudsman geeft de minister van Buitenlandse Zaken in overweging om de Nederlandse ambassade te Islamabad - en zo nodig ook andere posten in het buitenland - te instrueren dat bij de behandeling van klachten over vertrouwenspersonen de betrokken vertrouwenspersoon, dan wel degene die voor hem is opgetreden, in beginsel wordt gehoord over de klacht.

Onderzoek

Op 22 oktober 2003 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer S. met een klacht over een gedraging van de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan).

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister verzocht op de klacht te reageren, een aantal vragen te beantwoorden, en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

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

Het beroep van de minister op vertrouwelijkheid van een aantal door hem toegezonden stukken, werd slechts in zoverre gehonoreerd dat de persoonsgegevens in die stukken werden geanonimiseerd.

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

Noch verzoeker noch de minister van Buitenlandse Zaken gaf binnen de gestelde termijn een reactie.

INFORMATIEOVERZICHT

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

1. Ongedateerde klachtbrief van verzoekers vader, door de ambassade ontvangen op 17 augustus 2001
2. Klachtafhandelingsbrief van 12 september 2003 van de Nederlandse ambassade te Islamabad
3. Verzoekschrift van 21 oktober 2003
4. Brief van Ministerie van Buitenlandse Zaken van 27 januari 2004 met een eerste reactie op de klacht
5. Brief van minister van Buitenlandse Zaken van 17 maart 2004 met een vervolgreactie op de klacht, met daarbij stukken van de ambassade betreffende de klachtafhandeling:
 - rapport van bevindingen d.d. 27 september 2003 inzake het klachtonderzoek
 - brief van de ambassade d.d. 3 oktober 2002 aan het advocatenkantoor waartegen de klacht gericht was met een aantal vragen
 - ongedateerde reactie van dat advocatenkantoor met antwoorden op die vragen
6. Brief van minister van minister van Buitenlandse Zaken van 14 maart 2005 met antwoorden op de vragen in de brief van de Nationale ombudsman van 24 december 2004.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 9:22

“De ombudsman is niet bevoegd een onderzoek in te stellen of voort te zetten indien het verzoek betrekking heeft op:

(...)

c. een gedraging waartegen beklag kan worden gedaan of beroep kan worden ingesteld, tenzij die gedraging bestaat uit het niet tijdig nemen van een besluit, of waartegen een beklag- of beroepsprocedure aanhangig is;

(...).”