

Rapport

Datum: 26 juni 2007

Rapportnummer: 2007/131

Klacht

Verzoeker klaagt over de kwaliteit van het onderzoek dat ten grondslag heeft gelegen aan het individuele ambtsbericht van 2 juli 2002 dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft uitgebracht in zijn asielprocedure. Verzoeker klaagt er met name over dat:

- de inhoud van het ambtsbericht niet op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen;
- de klacht dat voor het verrichten van het onderzoek gebruik is gemaakt van een vertrouwenspersoon c.q. een onderzoeker waarvan de integriteit niet gewaarborgd was, niet goed is onderzocht.

Beoordeling

Algemeen

Individueel ambtsbericht

De staatssecretaris van Justitie is verantwoordelijk voor de behandeling van asielverzoeken (In de periode van begin 2003 tot 23 februari 2007 was dit de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie). Zij kan de minister van Buitenlandse Zaken om een individueel ambtsbericht vragen in een asielprocedure indien zij het nodig acht de verklaringen van de betreffende asielzoeker te toetsen aan informatie over het land van herkomst die niet uit algemene bron beschikbaar is. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), die belast is met de behandeling van asielprocedures, doet schriftelijk het verzoek om een ambtsbericht aan de minister van Buitenlandse Zaken. De IND stelt in het verzoek daartoe gerichte vragen en verschaft de voor het onderzoek benodigde informatie uit het asieldossier.

Op het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt het verzoek bestudeerd en in het algemeen doorgeleid naar de diplomatieke post van Nederland in land van herkomst van de asielzoeker. De post kan zelf het onderzoek verrichten, maar schakelt meestal een lokale vertrouwenspersoon in. Deze vertrouwenspersoon maakt op zijn beurt weer gebruik van derden (lokale informanten) voor het onderzoekswerk. De post is verantwoordelijk voor de voorbereiding en de uitvoering van het onderzoek en verzorgt de rapportage daarover aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Op het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt op grond van deze onderzoeksrapportage een individueel ambtsbericht opgesteld. De minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het individuele ambtsbericht dat hij uiteindelijk uitbrengt aan de staatssecretaris van Justitie.

De individuele ambtsberichten worden op grond van de rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State beschouwd als deskundigenberichten en daarmee als een zeer betrouwbare bron van informatie. Daarmee speelt het individuele

ambtsbericht een cruciale rol in de asielpprocedure.

In dit verband wordt gewezen op rapport 1998/350 van de Nationale ombudsman van 18 augustus 1998 met betrekking tot het onderzoek op eigen initiatief naar de kwaliteit van de individuele ambtsberichten in asielzaken (zie Achtergrond, onder 1.).

I. Bevindingen

1. Verzoeker diende op 8 februari 1999 een verzoek om toelating als vluchteling in. Hij deed dit verzoek omdat hij in zijn vaderland Zaïre (thans Democratische Republiek Congo) vreesde voor vervolging wegens zijn politieke activiteiten voor het Comité pour la Démocratie et les droits de l'Homme (CDDH). Bij beschikking van 27 maart 2000 wees de toenmalige staatssecretaris van Justitie dit verzoek af. Tegen deze afwijzing diende verzoeker via zijn advocaat op 21 april 2000 een bezwaarschrift in.

2. In het kader van de behandeling van dit bezwaarschrift verzocht de staatssecretaris op 12 maart 2002 de minister van Buitenlandse Zaken om een individueel ambtsbericht uit te brengen. Hij stuurde het asioldossier naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken en stelde de volgende (door de No in verband met de vertrouwelijkheid geanonimiseerde) vragen:

“1. Kan worden aangetoond dat betrokkene inderdaad is wie hij zegt te zijn, namelijk de heer S. die naar aanleiding van zijn werk voor het CDDH in (No; maand en jaartal) is gearresteerd?

2. Heeft het CDDH in 1999 en 2000 schriftelijk contact gehad met de heer S., hetzij via persoon Y. (in Nederland), hetzij via persoon Z. (in Zaïre)?

3. Is bekend of de heer S. bij het CDDH geregistreerd staat, en zo ja onder welke personalia hij daar bekend is (geboortedatum, geboorteplaats enz.)?

4. Is het bekend waar deze heer S. op dit moment verblijft?”

3. De minister van Buitenlandse Zaken leidde het verzoek voorzien van een memorandum, waarbij een aantal stukken uit het asioldossier waren gevoegd, op 15 maart 2002 door naar de Nederlandse ambassade in Kinshasa met de vraag ter plaatse onderzoek te doen naar de volgende (eveneens wegens de vertrouwelijkheid geanonimiseerde) vragen:

“1. Zijn de overgelegde brieven van de heer K. aan de heer T. door hem ondertekend?

2. Kan de heer K. bevestigen dat de persoon op de pasfoto daadwerkelijk de heer S. is?

3. Staat de heer S. geregistreerd bij het CDDH, zo ja met welke personalia?”

4. De Nederlandse ambassade te Kinshasa schakelde voor nader onderzoek zijn (vaste) vertrouwenspersoon in. Uit het individuele ambtsbericht is gebleken dat in het kader van

het onderzoek gesproken is met (één van) de vice-voorzitter(s) van het CDDH en niet met de in vraag 1 genoemde voorzitter van de CDDH, de heer K. Het onderzoek bleef tot dit gesprek beperkt. Er werd geen navraag gedaan bij andere personen, noch vond een andere vorm van onderzoek plaats. Bij brief van 9 april 2002 rapporteerde de vertrouwenspersoon het resultaat van het onderzoek schriftelijk aan de Nederlandse ambassade te Kinshasa. De ambassade stelde aan de hand van deze gegevens een onderzoeksrapport voor de minister van Buitenlandse Zaken op.

5. Op 2 juli 2002 bracht de minister van Buitenlandse Zaken op basis van het onderzoeksrapport van de ambassade in de asielprocedure van verzoeker een ambtsbericht uit aan de staatssecretaris van Justitie met de volgende tekst:

“In uw brief van 12 maart 2002 vroeg u informatie die van belang is voor de beoordeling van het asielverzoek van de heer S.. Daarop is onderzoek verricht in de democratische Republiek Congo. In deze brief treft u de onderzoeksresultaten aan.

De overgelegde vijf brieven van het CDDH van 20 december 1999, 31 januari 2000 (2x), 30 november 2000 en 22 oktober 2001 zijn, volgens één van de drie co-voorzitters van het CDDH, ondertekend door de secretaris-generaal van deze organisatie, de heer K.

Opgemerkt wordt echter dat de heer K. niet de bevoegdheid heeft brieven van het CDDH te ondertekenen. Alle correspondentie dient door twee van de drie co-voorzitters te worden ondertekend.

Opgemerkt wordt bovendien dat geen enkel referentienummer van de vijf overgelegde brieven correspondeert met een dossier van deze organisatie en dat geen enkele kopie van deze brieven in het dossier van uitgaande brieven opgeborgen is.

De co-voorzitter, met wie gesproken is, kent de heer S. niet en herkent hem niet aan de hand van diens pasfoto. Bij het CDDH bestaat geen dossier van betrokkene.”

6. Bij brief van 29 juli 2002 aan de IND reageerde de advocaat van verzoeker op de inhoud van dit ambtsbericht. In deze brief merkte de advocaat onder meer het volgende op:

“Ofschoon voorzien van een standaardschrijven van de staatssecretaris van Justitie van 9 juli 2002, volgens welk schrijven dit individuele ambtsbericht qua inhoud en qua procedure zorgvuldig tot stand is gekomen en inhoudelijk inzichtelijk is, kan dit niet worden geaccordeerd

Gesuggereerd wordt, alsof de stukken (vijf brieven van de CDDH) onbevoegd zouden zijn opgemaakt. Gesuggereerd wordt, alsof drie co-voorzitters zijn geraadpleegd, van wie dan één persoon heeft gezegd, dat deze brieven zijn ondertekend door de secretaris-generaal. Opvallend is, dat elke schriftelijke verklaring van de eventueel geraadpleegde personen ontbreekt. De meest eenvoudige recherchevragen (wie, wat, waar, wanneer, waarom en

waartoe) worden niet beantwoord in dit individuele ambtsbericht en met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid evenmin in de onderliggende stukken.

Gesuggereerd wordt dat de heer K. niet de bevoegdheid heeft als secretaris-generaal brieven van de CDDH te ondertekenen. Gesuggereerd wordt dat alle correspondentie door alle drie co-voorzitters dient te worden ondertekend.

Nb. In geen enkel opzicht wordt ook maar een exemplaar overgelegd van statuten van het CDDH, op grond waarvan dit het geval zou behoren te zijn. Evenmin is de vraag gesteld in hoeverre - indien dergelijke statuten bestaan - de CDDH in staat is - gezien de oorlogssituatie in Congo - aan deze eventuele statutaire voorschriften te voldoen.

Gesuggereerd wordt dat geen kopieën van deze vijf brieven in het dossier van uitgaande brieven is opgeborgen. (...).”

7. De staatssecretaris van Justitie verklaarde bij beschikking van 4 september 2002 het bezwaarschrift van verzoeker van 21 april 2000 ongegrond omdat verzoeker er niet in was geslaagd aannemelijk te maken dat hij was wie hij zei te zijn, namelijk het lid van het CDDH, dat met vervolging was bedreigd. Deze beschikking was in belangrijke mate gebaseerd op de inhoud van het ambtsbericht van Buitenlandse Zaken van 2 juli 2002, dat integraal was opgenomen in de beschikking. Aan wat verzoeker had ingebracht tegen de betrouwbaarheid van het ambtsbericht, werd voorbij gegaan. De minister van Buitenlandse Zaken die door de IND in de gelegenheid was gesteld te reageren op de brief van verzoeker, had laten weten geen reden te zien het ambtsbericht bij te stellen.

8. Op 18 september 2002 stelde verzoekers advocaat tegen de ongegrondverklaring van het bezwaarschrift beroep in bij de rechtbank. In het aanvullende beroepschrift van 30 september 2002 legde verzoeker ook zijn twijfel over de betrouwbaarheid van het in zijn zaak uitgebrachte individuele ambtsbericht ter beoordeling voor aan de rechter. Hij wees daartoe onder meer op de inhoud van de statuten van de CDDH, waarin ook de tekenbevoegdheid van de secretaris-generaal is geregeld (zie Achtergrond, onder 3.). Tevens legde hij een afschrift over van de samenstelling van het bestuur, vastgesteld in de algemene vergadering van het CDDH van 16 mei 1997. Hieruit bleek dat er geen drie co-voorzitters waren zoals in het ambtsberichtbericht was aangenomen, maar slechts één.

9. Omdat de rechtbank niet duidelijk vond uit welke bronnen de informatie was gekomen waarop het ambtsbericht was gebaseerd en welke onderzoeksmethode was gehanteerd, verzocht zij bij brief van 24 mei 2004 het Ministerie van Buitenlandse Zaken om toezending van de onderliggende stukken. Het ministerie stuurde op 16 juni 2004 de stukken aan de rechtbank met een beroep op vertrouwelijkheid (artikel 8:29 Awb; zie Achtergrond, onder 2.).

10. De rechtbank liet op 13 augustus 2004 betrokkenen weten dat de behandeling van het beroepsschrift op de zitting van 27 oktober 2004 zou plaatsvinden. Op 1 oktober 2004 deelde de IND verzoeker mee de beschikking van 4 september 2002 op het bezwaarschrift te hebben ingetrokken.

De rechtbank kwam daardoor niet tot een inhoudelijke beoordeling van het beroepsschrift en daarmee ook niet tot een beoordeling van de kwaliteit van het ambtsbericht. Het was aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie om opnieuw te beslissen op het bezwaarschrift van 21 april 2002.

11. Ruim drie maanden later verklaarde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bij beschikking van 1 februari 2005 het bezwaarschrift van verzoeker alsnog gegrond. Dit betekende dat verzoeker met terugwerkende kracht tot 8 februari 1999 in het bezit werd gesteld van een verblijfsvergunning asiel. In de beschikking werd met geen woord meer gerept over het individuele ambtsbericht van 2 juli 2002.

12. Omdat deze hele gang van zaken rondom het ambtsbericht voor verzoeker zeer onbevredigend was geweest, diende hij op 2 februari 2005 een klacht in bij de minister van Buitenlandse Zaken.

Hij klaagde over de kwaliteit van het onderzoek dat ten grondslag had gelegen aan het individuele ambtsbericht. Met name klaagde hij erover dat de inhoud van het ambtsbericht niet op zorgvuldige wijze tot stand was gekomen en dat voor het verrichten van het onderzoek gebruik was gemaakt van een vertrouwenspersoon dan wel derde, waarvan de integriteit niet gewaarborgd was. Deze integriteit werd door verzoeker in twijfel getrokken omdat de door de vertrouwenspersoon ingeschakelde medewerker in zijn onderzoeksverslag een voorstelling van zaken had gegeven die aantoonbaar in strijd was met de feiten. In diverse brieven had verzoeker al aangegeven waarom deze gegevens onjuist waren en daar andere feiten onderbouwd met bewijzen tegenover gezet.

Ook zou deze medewerker zich tegenover de heer K., de secretaris-generaal van de CDDH, in een later gesprek hebben bekend gemaakt als een onderzoeker van de Nederlandse ambassade en een verklaring hebben getoond van de ambassade waar dit uit bleek. Tenslotte zou de medewerker bij het verzamelen van informatie in een andere met name genoemde zaak de zuster van de betrokken asielzoeker om een geldbedrag hebben gevraagd in ruil voor het opstellen van een ondersteunende verklaring voor betrokkene in de asielprocedure.

13. De minister van Buitenlandse Zaken liet in zijn reactie van 4 mei 2005 op de klacht van verzoeker weten dat onderzoek in het kader van een individueel ambtsbericht altijd aandachtig en nauwkeurig wordt verricht, waarbij de adviezen van de Nationale ombudsman van 18 augustus 1998 mede richtinggevend zijn (zie Achtergrond, onder 1.). Hij wees erop dat de staatssecretaris van Justitie op 9 juli 2002 had geoordeeld dat het

ambtsbericht qua inhoud en procedure zorgvuldig tot stand was gekomen (No: de REK-toets, zie Achtergrond, onder 4.). Toch was er in dit geval in het kader van de interne klachtprocedure onderzoek ter plaatse gedaan. De minister verklaarde de klachten ongegrond omdat op basis van dit onderzoek er geen reden was te twijfelen aan de kwaliteit van het ambtsbericht of de betrouwbaarheid van de ingeschakelde vertrouwenspersoon dan wel diens medewerker.

De aantijgingen waren allemaal zeer overtuigend van de hand gewezen door zowel de onderzoeker als de vertrouwenspersoon. In het gesprek met hen waren feiten aangedragen waaruit bleek dat de beweringen (van corruptie) onjuist waren. Het aannemen van geld paste bovendien niet in de beroepsethiek van de vertrouwenspersoon of zijn medewerkers en zou zijn reputatie onherstelbaar beschadigen, aldus de minister. In de klachtafhandelingsbrief werd geen inhoudelijke informatie gegeven over de navraag die was gedaan en de resultaten daarvan.

14. De Nationale ombudsman heeft inzage gehad in de correspondentie die het Ministerie van Buitenlandse Zaken over dit nadere onderzoek heeft gevoerd met de ambassade. Hieruit valt op te maken dat het onderzoek heeft bestaan uit een gesprek op 7 april 2005 van een medewerker van de ambassade met de vertrouwenspersoon over de klachten. Met de onderzoeker is niet gesproken, althans daarover staat niets vermeld in de correspondentie en het gespreksverslag.

Op de klacht dat door de onderzoeker informatie was verstrekt die aantoonbaar onjuist was, wordt in de correspondentie nauwelijks ingegaan. De vertrouwenspersoon is niet geconfronteerd met concrete feiten uit de onderzoeksrapportage, die volgens verzoeker aantoonbaar niet klopten. Wat betreft de klacht dat de onderzoeker zichzelf bekend had gemaakt aan de heer D., concludeerde de ambassade dat dit inderdaad het geval was. Ook werd vastgesteld dat hij de heer K. een verklaring van de Nederlandse ambassade daarover had getoond. Dit was echter niet gebeurd in de zaak van verzoeker, maar pas later in april 2004 in het kader van een onderzoek in een andere asielprocedure. Van een noodzaak voor de onderzoeker om zich bekend te maken was overigens niet gebleken.

De gestelde omkoping in een andere asielprocedure was door de vertrouwenspersoon weersproken. Zonder verder onderzoek te doen of nog navraag te doen bij andere betrokkenen werd op grond van de tot zover verkregen summier informatie geconcludeerd dat de klachten van verzoeker ongegrond waren.

15. Omdat verzoeker niet tevreden was met de wijze waarop de minister van Buitenlandse Zaken de klachten had behandeld, verzocht hij op 13 mei 2005 de Nationale ombudsman een onderzoek in te stellen naar de klachten. Op 9 september 2005 verzocht de Nationale ombudsman de minister van Buitenlandse Zaken te reageren op de klacht. Hij verzocht de minister daarbij aan te geven of de kwaliteit van het ambtsbericht mogelijk een rol had gespeeld bij de beslissing van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de

beschikking, die gebaseerd was op het ambtsbericht, in te trekken en verzoeker alsnog asiel te verlenen.

16. In zijn reactie van 16 december 2005 op de klacht liet de minister van Buitenlandse Zaken de Nationale ombudsman weten dat er geen aanwijzingen waren om verzoeker te volgen in zijn mening dat het ambtsbericht op onzorgvuldige wijze tot stand was gekomen. Daarvoor waren de klachten van verzoeker onvoldoende onderbouwd. Ook uit het onderzoek in het kader van de interne klachtbehandeling waren geen aanwijzingen naar voren gekomen. Zowel met de vertrouwenspersoon als de onderzoeker zou een bestendige vertrouwensrelatie bestaan, waarbij door de onderzoeker gedurende langere tijd steeds kwalitatief hoogstaand werk was aangeleverd. Het functioneren van de betrokken onderzoeker was nooit eerder onderwerp geweest van klachten en er was geen reden om zijn integriteit in twijfel te trekken, aldus de minister. Voor de vraag over de intrekking van de eerdere beschikking verwees de minister naar de IND.

II. Beoordeling

Ten aanzien van de totstandkoming van de inhoud van het individuele ambtsbericht

17. Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van hun handelingen de relevante informatie verwerven. Wanneer de minister van Buitenlandse zaken op verzoek van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een individueel ambtsbericht uitbrengt, gelden voor de informatieverwerving in dat kader specifieke interne richtlijnen, die in belangrijke mate zijn gebaseerd op de aanbevelingen van het rapport van de Nationale ombudsman met nummer 1998/375 (zie Achtergrond, onder 1.).

18. Zo heeft de Nationale ombudsman in genoemd rapport een aantal aanbevelingen gedaan over de wijze waarop het onderzoek voor het opstellen van individuele ambtsberichten in asielzaken moet worden verricht. De minister van Buitenlandse Zaken heeft deze aanbevelingen grotendeels overgenomen. Een van deze aanbevelingen hield in dat informatie die afkomstig is uit slechts één (niet harde) bron en die afwijkt van de door betrokken asielzoeker verstrekte informatie, niet tot stellige conclusies in het ambtsbericht behoort te leiden.

19. Uit het onderzoek is gebleken dat het ambtsbericht door Buitenlandse Zaken is opgesteld aan de hand van informatie die de medewerker van de vertrouwenspersoon had verkregen van mevrouw M., (één van) de vice-voorzitter(s) van het CDDH. Niet gebleken is dat mevrouw M. voldoende geïnformeerd was om over de heer S. betrouwbare informatie te verstrekken. Integendeel, de vragen waren bestemd voor de heer K., de secretaris-generaal van de CDDH, die op dat moment in het buitenland verbleef. Ook zijn buiten dit gesprek geen andere gesprekken gevoerd noch is op andere wijze onderzoek gedaan naar de gestelde vragen. Met de heer K. is vóór het uitbrengen van het

ambtsbericht geen enkel contact geweest.

20. De Nationale ombudsman is van mening dat - nog afgezien van de kwaliteit van het onderzoek en het nut van de gestelde vragen voor het vaststellen van de identiteit van verzoeker - in ieder geval is komen vast te staan dat de minister van Buitenlandse Zaken in dit geval het individuele ambtsbericht heeft gebaseerd op informatie die slechts uit één niet als hard te kwalificeren bron was verkregen, terwijl deze informatie afweek van de door betrokken asielverzoeker verstrekte informatie. Desondanks werden in het betreffende ambtsbericht op grond van deze informatie vergaande conclusies getrokken. Door het onderzoek in dit geval op deze wijze te verrichten heeft de minister van Buitenlandse gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverwerking.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

Ten aanzien van het onderzoek naar de klacht over de integriteit van de vertrouwenspersoon of diens medewerker

21. Verzoeker klaagt er ook over dat de klacht dat voor het onderzoek gebruik is gemaakt van een vertrouwenspersoon of een onderzoeker van wie de integriteit niet vaststond, niet goed is onderzocht. Verzoeker twijfelde aan deze integriteit omdat de medewerker informatie had verstrekt die aantoonbaar onjuist was, zichzelf bovendien bekend had gemaakt als onderzoeker voor de Nederlandse ambassade en tijdens een ander onderzoek een poging tot omkoping had gedaan.

22. Het verbod van vooringenomenheid houdt in dat bestuursorganen zich actief opstellen om iedere vorm van een vooropgezette mening of de schijn van partijdigheid te vermijden. Het begrip onpartijdigheid heeft betrekking op de houding van bestuursorganen tegenover burgers en het onderwerp van de zaak. Die houding dient vrij te zijn van vooringenomenheid en vooroordeel. Ook de schijn van partijdigheid moet worden vermeden.

23. De Nationale ombudsman heeft in genoemd rapport 1998/350 vastgesteld dat de vertrouwenspersonen die door de diplomatieke posten worden ingeschakeld, een cruciale rol spelen bij het verzamelen van informatie in individuele asielzaken. Hij heeft daarom het belang benadrukt dat zij pas na een strenge selectie door de posten kunnen worden belast met deze taak. Daarbij is vastgesteld dat de vertrouwenspersonen zonder meer verantwoordelijk zijn voor de activiteiten van hun medewerkers, wanneer deze worden ingeschakeld voor het onderzoek.

24. Gezien de cruciale rol van de vertrouwenspersoon bij de totstandkoming van de ambtsberichten, dienen de klachten over hen zeer serieus te worden genomen. In eerdere rapporten (onder meer in rapport 2001/358 en rapport 2006/172) stelde de Nationale

ombudsman vast dat wanneer er serieuze aanwijzingen zijn dat hun betrouwbaarheid in het geding is, de klachten daarover grondig dienen te worden onderzocht. Het is namelijk in het belang van de persoon of instantie die wordt beschuldigd om te kunnen aangeven welke actie is ondernomen. Daaruit kan immers blijken dat de klacht serieus is genomen, en eventueel dat de beschuldigingen terecht of niet bewijsbaar zijn geweest.

25. In dit geval waren de klachten van verzoeker over de integriteit van de door de vertrouwenspersoon ingeschakelde onderzoeker serieus van aard. De klacht was driedelig en elk onderdeel bevatte voldoende informatie voor nader onderzoek. Het had daarom op de weg van de minister van Buitenlandse Zaken gelegen deze klacht grondig te onderzoeken.

26. De minister heeft in zijn reactie op dit onderzoek volstaan met verwijzing naar het nadere onderzoek door de ambassade te Congo in het kader van de interne klachtprocedure. Dit onderzoek bestond slechts uit het bespreken van de klachten met de vertrouwenspersoon. De medewerker werd niet in dit onderzoek betrokken. Er is volstaan met het noteren van de ontkenningen door de vertrouwenspersoon van de aantijgingen. Over de lichtvaardige wijze van onderzoek werd nauwelijks gesproken. Corruptie van de medewerker werd door de vertrouwenspersoon weersproken onder verwijzing naar zijn goede staat van dienst. Er werd geen navraag gedaan bij de persoon die door de medewerker voor de omkoping was benaderd. Het feit dat de onderzoeker zich bekend had gemaakt als onderzoeker voor de Nederlandse ambassade werd wel erkend, maar leidde niet tot de conclusie dat hiermee zijn integriteit in het geding was gekomen. In dat kader werd geen navraag gedaan of conform de richtlijn sprake van een noodzaak was geweest voor de onderzoeker om zich bekend te maken.

27. Gezien de ernst van de aantijgingen en de cruciale rol die de medewerker van de vertrouwenspersoon bij de totstandkoming van het ambtsbericht had gespeeld, is het onderzoek in het kader van de interne klachtbehandeling in dit geval niet zorgvuldig genoeg geweest. De Nationale ombudsman acht het onderzoek zo oppervlakkig dat het zelfs de schijn wekt dat de integriteit van de betrokken medewerker boven iedere twijfel verheven was. Constateringen in de klachtafhandelingsbrief dat omkoping bovendien niet in de beroepsethiek van de vertrouwenspersoon past en diens reputatie daardoor beschadigd zou raken bevestigen de vooringenomenheid. Het onderzoek in de interne klachtprocedure had niet tot ongegrondverklaring van de klachten kunnen leiden.

28. Nu de minister van Buitenlandse Zaken in dit onderzoek in feite zijn standpunt uit de interne klachtprocedure herhaalt en daaraan slechts toevoegt dat zowel met de vertrouwenspersoon als met diens medewerker een bestendige vertrouwensrelatie bestaat waardoor aan de integriteit niet getwijfeld wordt, wordt de schijn van partijdigheid niet weggenomen. Integendeel de minister geeft hiermee aan dat de integriteit van de medewerker blijkbaar niet in het geding is. Eens integer altijd integer. Ook in deze klachtenbehandeling in tweede instantie heeft de minister zich niet bereid getoond dieper

op de klachten in te gaan, terwijl er wel nieuwe informatie voorhanden was. Zo had bijvoorbeeld de mededeling dat de beschikking op het asielverzoek van verzoeker die gebaseerd was op het onderhavige individuele ambtsbericht, inmiddels was vernietigd en verzoeker alsnog de asielstatus had gekregen toch op zijn minst aanleiding moeten vormen de klacht over de lichtvaardige wijze van onderzoek nog eens kritisch onder de loep te nemen.

29. Door de klachten over de integriteit van de onderzoeker zowel in eerste als in tweede instantie van de klachtbehandeling zonder diepgaand onderzoek, waarbij de schijn werd gewekt dat deze boven elke twijfel verheven was, ongegrond te verklaren heeft de minister van Buitenlandse Zaken in strijd gehandeld met het verbod van vooringenomenheid.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging het Ministerie van Buitenlandse Zaken is gegrond

- wat betreft de kwaliteit van het ambtsbericht wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverwerking;
- wat betreft het onderzoek naar de klacht over de integriteit van de vertrouwenspersoon of diens medewerker wegens strijd met het verbod van vooringenomenheid.

Onderzoek

Op 13 mei 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer S., ingediend door de heer mr. P.B.Ph.M. Bogaers, advocaat te Nieuwegein, met een klacht over een gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

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 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 aan de minister van Buitenlandse Zaken een aantal specifieke vragen gesteld.

Tijdens het onderzoek kregen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en verzoeker 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 met betrekking tot de totstandkoming van het ambtsbericht, die aan de Nationale ombudsman werden toegezonden. De Nationale ombudsman heeft dit verzoek gehonoreerd. Later stuurde de minister van Buitenlandse Zaken nog een afschrift van een deel van het Handboek bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken (HBBZ). Het verzoek om vertrouwelijke behandeling van dit stuk werd door de Nationale ombudsman niet gehonoreerd.

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

De reacties van de minister van Buitenlandse Zaken en verzoeker gaven aanleiding het verslag op een aantal punten te wijzigen en aan te vullen.

Informatieoverzicht

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

Verslag eerste gehoor van verzoeker van 8 februari 1999.

Verslag van het nader gehoor van verzoeker van 9 april 1999.

Afwijzende beslissing van de staatssecretaris van Justitie van 27 maart 2000 op de asielaanvraag.

Bezwaarschrift van 8 mei 2000 met bijlagen.

Aanvullend bezwaarschrift van 6 augustus 2001.

Verzoek van de staatssecretaris van Justitie van 12 maart 2002 aan de minister van Buitenlandse Zaken om een onderzoek in Democratische Republiek Congo in te stellen.

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 2 juli 2002 aan de staatssecretaris van Justitie met het individuele ambtsbericht.

Brief van de staatssecretaris van Justitie van 9 juli 2002, aangaande de "REK-toets".

Brief van 29 juli 2002 van advocaat van verzoeker aan de staatssecretaris van Justitie met een reactie op het ambtsbericht.

Reactie van de minister van Buitenlandse Zaken van 17 september 2002 op brief van advocaat van 29 juli 2002.

Beslissing van 4 september 2002 van de staatssecretaris van Justitie, waarbij het bezwaar ongegrond werd verklaard.

Beroepschrift van 18 september 2002 gericht aan de rechtbank, met diverse bijlagen.

Brief van IND aan verzoeker van 1 oktober 2004 over intrekking beslissing van 4 september 2002.

Nieuwe beslissing op het bezwaarschrift van 1 februari 2005, waarbij het bezwaar gegrond is verklaard en verzoeker een verblijfsvergunning als asielzoeker krijgt.

Klachtbrief aan IND van 5 oktober 2004 met bijlagen.

Klachtbrief aan IND van 2 november 2004.

Reactie van 15 november 2004 van de IND op de klacht.

Klachtbrieven van 2 en 4 februari 2005 van verzoeker aan de Nationale ombudsman.

Reactie van 4 mei 2005 van de minister van Buitenlandse Zaken op de klacht.

Brief van de rechtbank aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 24 mei 2004 met verzoek onderliggende stukken ambtsbericht.

20a. Brief van Buitenlandse Zaken van 16 juni 2004 aan rechtbank met daarbij de onderliggende stukken met beroep op vertrouwelijkheid.

Verzoekschrift van verzoeker van 13 mei 2005 aan de Nationale ombudsman, met bijlagen.

Reactie van 16 december 2005 van de minister van Buitenlandse Zaken op het onderzoek van de Nationale ombudsman met bijlagen waaronder het ambtsbericht van 2 juli 2002.

Brief van 9 januari 2006 van de advocaat van verzoeker aan de Nationale ombudsman met bijlagen waaronder de (concept) minuut van de IND (vertrouwelijk).

Reactie van 27 januari 2006 van de advocaat van verzoeker op de brief van de minister van Buitenlandse zaken van 16 december 2005, met bijlagen.

Brief van Docu Congo van 13 maart 2006 in reactie op de brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 16 december 2005, met bijlagen.

Memorandum van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan de Nederlandse ambassade te Kinshasa van 15 maart 2002 (vertrouwelijk).

Brief van 9 april 2002 van de vertrouwenspersoon aan de Nederlandse ambassade te Kinshasa (vertrouwelijk).

Checklist onderzoekscontrole van de Nederlandse ambassade van 9 april 2002 (vertrouwelijk).

Verslag van gesprek van medewerker Nederlandse ambassade te Kinshasa met vertrouwenspersoon van 25 maart 2005 (vertrouwelijk).

Persoonsbericht van Ministerie van Buitenlandse Zaken van 5 april 2005 aan Nederlandse ambassade in verband met klacht van verzoeker (vertrouwelijk).

Persoonsbericht van Nederlandse ambassade te Kinshasa van 2 mei 2005 aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken (vertrouwelijk).

Persoonsbericht van Nederlandse ambassade aan Ministerie van Buitenlandse Zaken van 17 mei 2005 (vertrouwelijk).

Statuts de Comité pour la Democratie et les Droits de l'Homme.

Handelingsvoorschriften uit het Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken (HBBZ).

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Rapport Nationale ombudsman 1998/350

“De Nationale ombudsman bracht op 18 augustus 1998 een rapport uit over het onderzoek dat hij op eigen initiatief startte naar de kwaliteit van individuele ambtsberichten in asielzaken. Hij concludeert in zijn rapport dat deze kwaliteit onvoldoende is gewaarborgd. Hij signaleert een flink aantal knelpunten in de praktijk van de totstandkoming en het gebruik van de individuele ambtsberichten, die het Ministerie van Buitenlandse Zaken op basis van onderzoek in het land van herkomst van een asielzoeker opstelt voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Zo doen beide ministeries niet steeds voldoende recht aan het feit dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de behandeling van asielverzoeken bij de staatssecretaris van Justitie (thans de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie) ligt. Ook de verslaglegging en de controle van de informatie uit het onderzoek in het land van herkomst vertonen een aantal tekortkomingen. Verder wordt de asielzoeker meer informatie onthouden dan noodzakelijk en wenselijk is. In het rapport deed de Nationale ombudsman een negental aanbevelingen aan de minister van Buitenlandse Zaken en een drietal aanbevelingen aan de staatssecretaris van Justitie.

In een gezamenlijke reactie van 16 november 1998 lieten de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Justitie weten dat vrijwel alle onderdelen van de aanbeveling van de Nationale ombudsman werden overgenomen.

Wat betreft de aanbeveling aan de minister van Buitenlandse Zaken als uitgangspunt te nemen dat informatie, die slechts afkomstig is van één bron en die afwijkt van de door de betrokken asielzoeker verstrekte informatie, niet tot stellige conclusies behoort te leiden en dit in een richtlijn vast te leggen, liet de minister van Buitenlandse Zaken weten dat bij het afwegen van verkregen informatie steeds rekening wordt gehouden met de aard van de bron en dat in veel gevallen kan worden volstaan met het raadplegen van één bron. Op dit punt zouden de regels nog nader worden geëxpliciteerd. De minister voegde daar nog aan toe dat in het rapport van de Nationale ombudsman ten onrechte wordt gesuggereerd dat de bewijslast bij het ministerie van Buitenlandse Zaken ligt en dat dus sprake is van een omkering van de bewijslast. In reactie hierop deelde de Nationale ombudsman mee dat hij in zijn rapport heeft willen aangeven dat de nodige terughoudendheid moet worden betracht indien slechts sprake is van één bron en als de van deze bron verkregen informatie afwijkt van die van de betrokken asielzoeker. Hij voegde daar aan toe dat hij het met de minister eens is dat de vraag of genoeg genomen kan worden met één bron afhankelijk is van de aard en 'hardheid' van die bron.

De Nationale ombudsman heeft de minister van Buitenlandse Zaken verzocht om een reactie op deze kanttekeningen. Hij heeft aan de minister en de staatssecretaris van Justitie laten weten dat hij met belangstelling uitkijkt naar de teksten van de aangepaste richtlijnen en nader geëxpliciteerde regels en de aangekondigde werkinstructies.

De minister van Buitenlandse Zaken deelde vervolgens op 12 januari 1999 mee dat hij alsnog een instructie aan de Posten heeft doen uitgaan waarin is aangegeven dat in geval van de inschakeling van een medewerker van het kantoor van de vertrouwenspersoon zoveel mogelijk een kennismakingsgesprek plaatsvindt met de Chef de Poste of met een ambassademedewerker. Ook deelde de minister mee dat hij de Posten heeft geïnstrueerd dat uit de rapportage moet blijken of de informatie is verkregen uit één bron die niet kan worden geverifieerd. In de toelichting op deze instructie heeft de minister een 'niet harde bron' omschreven als een bron waarvan de autoriteit of de betrouwbaarheid niet zonder meer kan worden gegarandeerd. Bij zijn reactie stuurde de minister de vernieuwde 'interne werkinstructie voor het opstellen van onderzoeksmemoranda aan de posten en voor het opstellen van individuele ambtsberichten in het kader van asielverzoeken' mee, evenals het aangepaste asielgedeelte uit de Bundel Consulaire Voorschriften en de toelichting daarop voor de Posten.

Naar het oordeel van de Nationale ombudsman had de minister van Buitenlandse Zaken op passende wijze invulling gegeven aan de aanbevelingen.”

2. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 8:29

“1. Partijen die verplicht zijn inlichtingen te geven dan wel stukken over te leggen, kunnen, indien daarvoor gewichtige redenen zijn, het geven van inlichtingen dan wel het overleggen van stukken weigeren of de rechtbank mededelen dat uitsluitend zij kennis zal mogen nemen van de inlichtingen onderscheidenlijk de stukken.

2. Gewichtige redenen zijn voor een bestuursorgaan in ieder geval niet aanwezig, voor zover ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur de verplichting zou bestaan een verzoek om informatie, vervat in de over te leggen stukken, in te willigen.

3. De rechtbank beslist of de in het eerste lid bedoelde weigering onderscheidenlijk de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is.

4. Indien de rechtbank heeft beslist dat de weigering gerechtvaardigd is, vervalt de verplichting.

5. Indien de rechtbank heeft beslist dat de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is, kan zij slechts met toestemming van de andere partijen mede op de grondslag van die inlichtingen onderscheidenlijk die stukken uitspraak doen. Indien de toestemming wordt geweigerd, wordt de zaak verwezen naar een andere kamer.”

3. Statuten van het Comité pour la Démocratie et les Droits de l’Homme (CDDH)

“Hoofdstuk V Algemeen Bestuur

Artikel 24:

Het bestuur kiest tussen de leden een voorzitter, een vicevoorzitter; bij ontstentenis of verhindering van de voorzitter, wordt zijn functie door de vice-voorzitter overgenomen.

Artikel 26:

Het algemeen bestuur is bevoegd alle handelingen te verrichten met betrekking tot het besturen van de vereniging in de ruimste zin van het woord; het bestuur kan bijvoorbeeld onder andere garanties uitgeven of ontvangen, roerende en onroerende goederen verkrijgen, inruilen, vervreemden of verhuren; particuliere of officiële subsidies aanvaarden en in ontvangst nemen; legaten en donaties aanvaarden, contracten goed keuren en aangaan.(...).”

4. REK-toets

De Rechtseenheidkamer Vreemdelingenzaken van de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage heeft op 16 april 1998 een aantal uitspraken gedaan waarin - kort gezegd - is bepaald dat onder zorgvuldige voorbereiding door de staatssecretaris van Justitie van de

beslissing op het asielverzoek in de zin van artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht ook is te begrijpen inzage in de stukken die geleid hebben tot een individueel ambtsbericht van de minister van Buitenlandse Zaken.