

de Nationale ombudsman

Postadres
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag

Telefoon
(070) 3 563 563
Telefax
(070) 3 607 572
E-mail
bureau@nationaleombudsman.nl

Doorkiesnummer
Datum
19 september 2008
Oms nummer
2007.00519 047
Uw brief

Voorzitter Tweede Kamer der Staten-Generaal
Mevrouw G.A. Verbeet
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Uw kenmerk
Bijlagen
Behandelend medewerker
Onderwerp
afrondding

Op 27 september 2007 heb ik rapport uitgebracht over de geloofwaardigheid van individuele ambtsberichten. Dit rapport (2007/200) is tot stand gekomen na onderzoek over de totstandkoming en het gebruik van deze ambtsberichten. In het rapport heb ik een aantal aanbevelingen gedaan aan de Minister van Justitie en aan de Minister van Buitenlandse zaken. Deze aanbevelingen waren bedoeld om de positie van de vreemdeling/asielzoeker in de asielprocedure te versterken, en deze procedure te laten voldoen aan de algemeen gebruikelijke eisen van behoorlijkheid. De ministers nemen een paar belangrijke aanbevelingen niet over. Ik ben van mening dat daardoor nog niet alle twijfels zijn weggenomen of asielprocedures in alle gevallen geheel eerlijk kunnen verlopen. Hieronder geef ik aan waar het om gaat.

Allereerst het volgende. Na het uitbrengen van het rapport zijn er constructieve contacten geweest met het Ministerie van Buitenlandse zaken en met de IND. Ik heb een gesprek gevoerd met de directeur-generaal Regiobeleid en Consulaire Zaken van Buitenlandse zaken en met de hoofddirecteur van de IND. Deze gesprekken waren van beide kanten open en gericht op samenwerking in de toekomst. Op de aanbevelingen in het rapport is voorts ook een briefwisseling met de Minister van Buitenlandse zaken en de Staatssecretaris van Justitie gevolgd. Daarnaast heb ik graag de uitnodiging aangenomen om een tweetal expertmeetings bij het ministerie van Buitenlandse Zaken over ambtsberichten bij te wonen. Ook deze expertmeetings droegen bij tot versterking van de consensus tussen verschillende betrokken partijen over een meer behoorlijke omgang met individuele en algemene ambtsberichten.

Uit ons onderzoek over ambtsberichten kwamen twee belangrijke bevindingen naar voren¹:

1. wanneer in een asielprocedure door Buitenlandse zaken een individueel ambtsbericht wordt opgesteld, krijgt de ambtenaar van de IND die op het asielverzoek moet beslissen niet de beschikking over de onbewerkte achterliggende stukken;
2. ook de asielzoeker zelf krijgt buiten het ambtsbericht zelf maar heel weinig achterliggende informatie ten tijde van de besluitvorming.

Aan de beide ministers gezamenlijk deed ik kort gezegd de aanbeveling om de beslisambtenaren van de IND alle beschikbare informatie te geven, en de asielzoeker meer informatie dan tot dan toe.

¹ Rapport 2007/200



Tegen de eerste aanbeveling hadden de Minister van Buitenlandse zaken en de Staatssecretaris van Justitie twee bezwaren. Wanneer de beslisambtenaar van de IND over alle informatie zou beschikken maar de asielzoeker niet, zou het beginsel van equality of arms worden geschonden; de asieladvocaat zou daardoor in een nadeliger positie komen dan de IND. In de tweede plaats zouden meer ambtenaren kennis krijgen van informatie die betrekking kon hebben op personen in het land van herkomst, hetgeen voor dezen wellicht grote risico's kan inhouden; daarnaast zou meer bekend worden over de onderzoeksmethoden en –technieken die worden gebruikt om informatie te verkrijgen voor de ambtsberichten.

Over de tweede aanbeveling merkten de minister en de staatssecretaris op dat de genoemde risico's voor de informanten en onderzoekers in het land van herkomst en ook het risico van het bekend worden van methoden en technieken nog veel groter zijn wanneer meer informatie wordt verstrekt aan de asielzoeker. Deze risico's bepalen wat wordt weggelakt uit de achterliggende stukken. De afwegingen daarover komen nogmaals aan de orde bij de behandeling van het bezwaarschrift of bij de behandeling van een verzoek om inzage van de stukken, welk verzoek overigens wordt aangemerkt als een verzoek ex de Wet openbaar bestuur (Wob).

Deze reactie van de bewindslieden verontrustte mij. Ik meen dat mijn aanbevelingen van zwaarwegend belang zijn. Niet opvolgen betekent dat sommige asielzoekers mogelijk te maken blijven houden met een procedure die niet behoorlijk verloopt. Ik schreef de bewindslieden een brief en wees hen op het volgende.

Een fundamenteel beginsel van behoorlijke besluitvorming is dat de beslissende instantie alle relevante feiten verzamelt en bij de besluitvorming betreft. Het valt op dat de asielprocedure niet aan dit beginsel voldoet wanneer er een individueel ambtsbericht meespeelt. De IND vraagt Buitenlandse zaken in geval van twijfel weliswaar om een ambtsbericht om te kunnen beschikken over voldoende gegevens om een zorgvuldig besluit te kunnen nemen, maar de beslisambtenaar krijgt vervolgens slechts een door Buitenlandse Zaken vertaalde en gecensureerde versie te zien van de verzamelde informatie. Dat Buitenlandse Zaken zich hierbij beroept op het beginsel van equality of arms, is merkwaardig. De redenering is dat de beslisambtenaar niet over meer informatie mag beschikken dan de asielzoeker om de laatste niet in een zwakkere procespositie te brengen in geval de zaak voor de rechter komt. Dit beroep op equality of arms gaat eraan voorbij dat de Nederlandse overheid juist alle informatie in de procedure moet inbrengen ongeacht een taakverdeling tussen IND en Buitenlandse Zaken.

Wat de andere aanbeveling betreft: uit mijn onderzoek is naar voren gekomen dat Buitenlandse Zaken veel te veel weglakt uit de onderliggende stukken bij individuele ambtsberichten. Dat weglakken gaat veel verder dan het weghalen van informatie die herleidbaar is tot personen opdat dezen geen risico lopen. Daardoor kunnen asielzoekers hun zaak bij de rechter veelal onvoldoende inhoudelijk bepleiten, terwijl een ambtsbericht vaak juist van doorslaggevend belang is voor de afwijzing van het asielverzoek. Wanneer de asieladvocaat dan maar probeert de achterliggende

stukken op te vragen, wordt dit ten onrechte aangemerkt als een Wob-verzoek. Met deze gang van zaken wordt helemaal voorbij gegaan aan het beginsel dat het bestuursorgaan de betrokkenen in het kader van een procedure voor de rechter met het oog op de behartiging van hun belangen actief van alle relevante informatie voorziet. Doordat Buitenlandse zaken pas nadat om stukken is verzocht de afweging maakt welke informatie zonder bezwaar kan worden verstrekt, en doordat die afweging dan in het kader van de Wob plaatsvindt, komt er al met al maar weinig en vaak te laat informatie ter beschikking van de asieladvocaat.

In hun reactie op de aanbevelingen herhalen de verantwoordelijke bewindspersonen het risico voor de vertrouwelijkheid van de informatie. Het aantal beslismedewerkers van de IND loopt in de honderden stellen zij, en werken verspreid over het land. De stukken worden wel ingezien door een lid van een kleine groep gespecialiseerde medewerkers van de IND. Zij gaan na of het ambtsbericht strookt met de achterliggende stukken (de vanuit de rechtspraak voorgeschreven REK-check). Daarmee zou als het tot een procedure komt voldaan zijn aan het vereiste van zorgvuldige voorbereiding van de beslissing.

Om zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de aanbeveling wordt vanaf 1 oktober aanstaande de bewerkte versie van de achterliggende stukken tegelijk met het ambtsbericht verzonden, zodat de asielzoeker meer tijd heeft om zich voor te bereiden.

Buitenlandse Zaken neemt zich de kritiek ter harte dat soms teveel wordt weggelakt en zal op dat punt verbeteringen aanbrengen.

Het rapport heeft geleid tot een aantal verbeteringen, die ik toejuich. Ook de constructieve gesprekken na het rapport waardeer ik als positief. Door deze verbeteringen is balans tussen de rechten van de vreemdeling en de zorg voor de vertrouwelijkheid van de informatie in de ambtsberichten meer in evenwicht. Er blijven echter belangrijke aandachtspunten over.

De bewindslieden hebben aangegeven dat het niet mogelijk is om onbewerkte informatie te verstrekken aan de IND, omdat de IND zodanig is georganiseerd dat vertrouwelijke behandeling niet kan worden gegarandeerd. Ik vraag me af of de manier waarop het betrokken bestuursorgaan zich heeft georganiseerd van invloed mag zijn op de vraag of bij de besluitvorming alle relevante informatie betrokken wordt. Het gaat over concrete en zeer grote belangen van mensen. Ik heb tijdens mijn onderzoek geconstateerd dat er soms kardinale fouten in ambtsberichten voorkomen die met de marginale toets van de REK-check niet worden ontdekt.

In het onderzoek is ook gezien hoe de asielprocedure op dit punt in enkele omliggende landen, Zwitserland, Noorwegen en Duitsland, is georganiseerd. Er blijkt sprake van aanzienlijke verschillen. Nederland schermt via de ambtsberichten naar verhouding veel concrete informatie af, zodat over dat bewijsmateriaal in de procedure geen hoor en wederhoor mogelijk is. Dat vormt echter het fundament van een eerlijk proces. In dit verband spreek ik mijn waardering uit voor de poging van de Minister van Buitenlandse zaken om te komen tot Europese samenwerking; het is te betreuren dat die vooralsnog geen doorgang heeft kunnen vinden. Ik ben er voorstander van dat die Europese samenwerking hoog op de agenda blijft staan.

Ons nummer
2007.00519 047

4

Ten slotte nog dit: in een samenleving waarin burgers en bestuur optimaal samenwerken is sprake van een wederkerige en gelijkwaardige verhouding. Daarin past openheid en wederzijds informeren. Uit eerdere onderzoeken is naar voren gekomen dat het onvoldoende informeren van burgers leidt tot onduidelijkheid en soms zelfs tot argwaan. Ik wijs bijvoorbeeld op mijn rapport over de presentatie van asielzoekers. Uit dat onderzoek bleek dat asielzoekers de overheid ervan verdachten gevoelige informatie over hen door te spelen aan de autoriteiten van het land van herkomst. Deze vrees was voornamelijk het gevolg van het feit dat hen niet werd meegedeeld welke informatie daadwerkelijk ter beschikking werd gesteld. Voldoende openheid, die eventueel ook door onze onderzoeken ontstaat kan het vertrouwen in bestuursorganen versterken en het overheidsoptreden legitimeren.

DE NATIONALE OMBUDSMAN,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer