



Rapport

Datum: 4 december 2001
Rapportnummer: 2001/384

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het Hoofd van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) bij brief van 3 november 2000 het advies van de Klachtenadviescommissie Tolken van 15 september 2000 om rekening te houden met het feit dat het rapport van het nader gehoor van verzoeker op meer punten niet volledig is, niet heeft opgevolgd.

Beoordeling

1. Verzoeker diende op 25 november 1998 een aanvraag in om toelating als vluchteling als bedoeld in artikel 15, eerste lid van de Vreemdelingenwet (oud; zie Achtergrond, onder 1). Deze aanvraag dient te worden behandeld door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).
2. De behandeling van een asielaanvraag houdt onder meer in dat de asielzoeker wordt gehoord over zijn asielmotieven overeenkomstig artikel 15a van de Vreemdelingenwet (oud; zie Achtergrond, onder 1).
3. Op 17 december 1998 werd verzoeker nader gehoord naar aanleiding van zijn asielaanvraag. Het verloop van dit gehoor alsook de weergave van dit gehoor vormden voor verzoeker aanleiding om bij brief van 4 februari 2001 een klacht in te dienen bij de Klachtenadviescommissie Tolken (KACT).
4. In haar advies van 15 september 2000 aan de hoofddirecteur van de Immigratie- en Naturalisatiedienst deelde de KACT weliswaar mee de klacht van verzoeker ongegrond te achten, maar adviseerde zij niettemin rekening te houden met de mogelijkheid dat het rapport van het nader gehoor op meerdere punten niet volledig is.
5. Het Hoofd van de Immigratie- en Naturalisatiedienst deelde bij brief van 3 november 2000 mee de conclusie van de Klachtenadviescommissie dat het rapport niet volledig is, niet te delen. Hij gaf aan dat zijns inziens de contactambtenaar ervoor mag kiezen om de strekking van hetgeen tijdens het nader gehoor is gezegd weer te geven, in plaats van een letterlijke weergave daarvan. De weergave van de strekking van het gesprek dient juist en accuraat te zijn, aldus het Hoofd. De Staatssecretaris van Justitie voegde daaraan in haar reactie op de klacht nog toe dat de vreemdeling door de mogelijkheid om correcties en aanvullingen op het rapport van het nader gehoor in te dienen de mogelijkheid heeft om de accuratesse en juistheid van de verslaglegging te bewaken.
6. In rapport 1996/600 (zie Achtergrond, onder 4) heeft de Nationale ombudsman geoordeeld dat het, gezien de waarde die in de verdere asielprocedure aan het verslag van het nader gehoor wordt gehecht, van groot belang is dat het nader gehoor een goede weergave is van hetgeen de asielzoeker tegenover de contactambtenaar heeft verklaard.

De Nationale ombudsman oordeelt dan ook dat het daarom belangrijk is dat de contactambtenaar, gegeven de vertaling van de tolk, zo getrouw mogelijk noteert wat er wordt gezegd en dat de contactambtenaar, zo hij/zij al besluit om het relaas van de asielzoeker samen te vatten, dit doet in overleg met de asielzoeker, zodat hij er zeker van is dat zijn samenvatting een juiste weergave is van hetgeen de asielzoeker hem/haar heeft verteld. Voorkomen moet worden dat de contactambtenaar door het maken van een selectie uit de verstrekte informatie op de stoel gaat zitten van de beslissingsambtenaar.

7. Gelet op het advies van de KACT alsook in het licht van hetgeen reeds in rapport 1996/600 over het rapport van het nader gehoor is overwogen, kon de Staatssecretaris van Justitie zich niet op het standpunt stellen dat het de contactambtenaar in het voorkomende geval zonder meer vrij staat ervoor te kiezen om slechts de strekking van hetgeen tijdens het nader gehoor is gezegd weer te geven.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is gegrond.

Onderzoek

Op 11 december 2000 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer K. te Almere, ingediend door de heer mr. D.J. Merhottein, advocaat te Breda, met een klacht over een gedraging van het Hoofd van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren.

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

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

De reactie van de Staatssecretaris van Justitie gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen of aan te vullen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker diende op 25 november 1998 een aanvraag in om toelating als vluchteling.

Naar aanleiding van deze aanvraag werd hij op 17 december 1998 nader gehoord. In het rapport van het nader gehoor staat onder meer het volgende:

"Opmerking rapporteur: de tolk geeft aan zoveel mogelijk letterlijk te vertalen. Dat is heel moeilijk omdat betrokkene vreemde zinnen uitspreekt en niet goed te begrijpen is. Betrokkene spreekt niet in volzinnen. Betrokkene is niet te volgen en geeft vaak geen direct antwoord op de vraag. Betrokkene geeft zelf aan in de war te zijn door de recente gebeurtenissen in (...). Betrokkene heeft de afgelopen nacht de aanval op (...) gevolgd en is daar erg van onder de indruk. Betrokkene geeft tegelijk aan dat hij een arts heeft geconsulteerd in Nederland. Betrokkene lijdt aan hoofdpijn en slapeloosheid. Het feit dat hij zijn ouders en andere gezinsleden heeft achtergelaten en niet op de hoogte is van hun huidige toestand baart hem veel zorgen. Betrokkene wil het gehoor graag voortzetten."

2. De gemachtigde van verzoeker diende bij brief van 4 februari 1999 namens verzoeker een klacht in bij de Klachtenadviescommissie Tolken (KACT) over het optreden van de tolk. De klacht was gebaseerd op de aanname dat de communicatieproblemen die tijdens het nader gehoor werden geconstateerd waren te wijten aan de beperkte vaardigheden van de tolk.

3. Bij brief van 15 september 2000 bracht de KACT een advies uit aan de hoofddirecteur van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND). In deze brief deelt de KACT onder meer het volgende mee:

"Advies

De commissie acht de klacht over de tolk in beide onderdelen ongegrond. Voor haar staat echter vast dat er in het onderhavige geval wel zaken zijn misgegaan:

Ten eerste blijkt het rapport van gehoor niet volledig te zijn. Zo is er niet in terug te vinden dat er op enig moment een pauze (van een half uur) is ingelast. Evenmin is de door de contactambtenaar gestelde vraag of klager verdrietig was in het rapport terug te vinden. Niet uitgesloten is dat de opmerking van de contactambtenaar in het rapport die hiervoor is geciteerd een niet volledige en niet helemaal juiste samenvatting dan wel samentrekking is van een mededeling van de tolk en van verklaringen van klager.

Er dient dan ook rekening mee te worden gehouden dat het rapport op meer punten niet volledig is."

4. Het Hoofd van de Immigratie- en Naturalisatiedienst handelt de klacht van verzoeker van 4 februari 1999 bij brief van 3 november 2000 af. Hij deelt in zijn brief onder meer het volgende mee:

"Voor de Klachtenadviescommissie Tolken staat evenwel vast dat er in het onderhavige geval wel zaken zijn misgegaan. Volgens de Klachtenadviescommissie Tolken is het rapport van gehoor niet volledig. Een rapport van nader gehoor dient een accurate en juiste weergave te bevatten van hetgeen door de vreemdeling, die een aanvraag om toelating als vluchteling heeft ingediend, en de contactambtenaar tegen elkaar gezegd is. Daarbij kan de contactambtenaar van mening zijn dat het de voorkeur verdient om de strekking van hetgeen gezegd is weer te geven boven een letterlijke weergave. Dat hier sprake van is blijkt uit de wijze waarop het door de contactambtenaar is weergegeven. Derhalve deel ik de conclusie van de Klachtenadviescommissie Tolken op dit punt niet."

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

Bij brief van 2 april 2001 reageert de Staatssecretaris van Justitie als volgt op de klacht.

"...De KACT is van mening dat het rapport van gehoor niet volledig is en beveelt aan om hier rekening mee te houden. De conclusie van de KACT dat mogelijke onvolledigheid van het rapport van gehoor bijzondere aandacht verdient, wordt door het Hoofd van de IND niet gedeeld. De reden hiervoor is daarin gelegen dat rapporten van gehoor niet beogen een letterlijke weergave van al hetgeen tijdens een gehoor gezegd wordt te zijn, maar een zakelijke weergave. Om de samenhang van hetgeen gezegd is op een juiste wijze weer te geven en om de leesbaarheid en begrijpelijkheid te vergroten kan een contactambtenaar ervoor kiezen om aan het weergeven van de strekking van hetgeen gezegd is de voorkeur te geven boven een letterlijke weergave. Uitgangspunt is daarbij dat hetgeen door de vreemdeling en de contactambtenaar tegen elkaar gezegd wordt op een juiste en accurate wijze wordt weergegeven. Dit betekent echter niet dat te allen tijde een letterlijke weergave van het gezegde noodzakelijk hoeft te zijn.

Dat er niet te allen tijde sprake hoeft te zijn van een letterlijke weergave, maar dat een rapport van gehoor een zakelijk weergave van hetgeen gezegd is, is bekend bij de medewerkers van de IND. In die zin wordt een rapport van gehoor ook beschouwd.

Of hetgeen in een rapport van gehoor vermeld is door de contactambtenaar op een juiste en accurate wijze is weergegeven, wordt onder meer bewaakt doordat na ontvangst van

het rapport van gehoor betrokkene altijd gelegenheid heeft om aanvullingen en correcties aan te geven. Doorgaans worden correcties en aanvullingen voor kennisgeving aangenomen en wordt het rapport in die zin als gewijzigd beschouwd, tenzij de gemaakte opmerking van zodanig afwijkende aard is, dat een nadere verklaring voor de wijziging noodzakelijk is. Het is vanzelfsprekend ook mogelijk dat betrokkene geen correcties of aanvullingen heeft. Met medeneming van de eventuele correcties en aanvullingen wordt het rapport van gehoor geacht een goede weergave van hetgeen besproken is te zijn.

(...)

De mening van de (gemachtigde; N.o.) dat zijn cliënt door het optreden van de contactambtenaar zou zijn geschaad, deel ik niet. Zoals hierboven uiteengezet is, acht ik het niet noodzakelijk of wenselijk dat een rapport van gehoor te allen tijde een letterlijke weergave van het gesprokene tijdens een gehoor dient te bevatten. In die zin heeft de contactambtenaar zich op een juiste wijze van zijn taak gekweten. Bovendien is de (gemachtigde; N.o.) in de gelegenheid geweest om na ontvangst van het rapport van gehoor aan te geven op welke punten het rapport aanvulling dan wel correctie behoeft. Hiermee acht ik het belang van zijn cliënt voldoende gewaarborgd..."

D. Reactie verzoeker

Verzoeker handhaaft zijn standpunt als verwoord onder Klacht.

Achtergrond

1. Vreemdelingenwet 1994

Artikel 15, eerste lid

"1. Vreemdelingen die afkomstig zijn uit een land waarin zij gegronde reden hebben te vrezen voor vervolging wegens hun godsdienstige, levensbeschouwelijke of politieke overtuiging of hun nationaliteit, dan wel wegens het behoren tot een bepaald ras of tot een bepaalde sociale groep, kunnen een aanvraag doen om toelating als vluchteling bij Onze Minister."

Artikel 15a, eerste lid

"1. Onze Minister onderzoekt of een aanvraag om toelating als vluchteling voor inwilliging vatbaar is. Hij onderzoekt daarbij ambtshalve of aan de vreemdeling een vergunning tot verblijf op grond van klemmende redenen van humanitaire aard kan worden verleend. Hij stelt daartoe de vreemdeling in de gelegenheid zich omtrent de gronden van zijn vlucht of aanvraag om toelating te doen horen in een taal, waarvan redelijkerwijze kan worden aangenomen, dat hij die kan verstaan."

Artikel 16, eerste lid, aanhef en onder c

"1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regelen gegeven omtrent:

c. de wijze waarop het bij artikel 15a bedoelde onderzoek, daaronder begrepen het horen van de vreemdeling, wordt ingericht;"

2. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:2

"Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen."

3. Vreemdelingencirculaire 1994

B7/ 5.2 Het nader gehoor in het aanmeldcentrum

"...Het nader gehoor richt zich met name op de beweegredenen voor het vertrek uit het land van herkomst en indien daartoe aanleiding bestaat de uitkomsten van het onderzoek uit de eerste fase, alsmede de eventuele schriftelijke reactie daarop. De medewerker die het nader gehoor heeft afgenomen, maakt van dit gehoor een verslag: het rapport van nader gehoor..."

B7/ 7.2 Afname van het nader gehoor

"...Het nader gehoor wordt afgenomen door een contactambtenaar. De IND zorgt, indien nodig, voor een tolk..."

B7/ 7.3 Rapport nader gehoor

"De contactambtenaar die het nader gehoor heeft gehouden, maakt van dit gehoor een verslag: het rapport van gehoor. Zodra het rapport van gehoor beschikbaar is, ontvangen de asielzoeker en de (rechts)hulpverlener van zijn keuze een exemplaar."

4. Rapport 1996/600

De Nationale ombudsman ontving in de periode 28 november 1994 - 30 november 1995 twaalf verzoekschriften van een advocaat te Nieuwegein, met klachten over de wijze waarop de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (hierna ook: IND) toeziet op het functioneren van contactambtenaren tijdens nadere gehoren in het kader van de asielprocedure. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld.

In rapport 1996/600 van 17 december 1996 dat na afronding van het onderzoek werd uitgebracht, oordeelde de Nationale ombudsman onder andere:

"1. Het Ministerie van Justitie, meer in het bijzonder de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), is belast met de behandeling van asielverzoeken. Een belangrijk onderdeel van de asielprocedure is het nader gehoor. Tijdens het nader gehoor krijgt de asielzoeker de gelegenheid om aan te geven op welke gronden zijn verzoek om toelating als vluchteling is gebaseerd. In de meeste gevallen vormt het nader gehoor voor hem de enige gelegenheid in de asielprocedure om zijn asielmotieven mondeling en uitgebreid toe te lichten.

Het nader gehoor wordt afgenomen door een contactambtenaar van de IND. Hij leidt het gesprek, stelt de asielzoeker vragen, en maakt een rapport op van het nader gehoor. Mede op basis van dit rapport wordt beslist of betrokkene al dan niet als vluchteling in Nederland wordt toegelaten. De contactambtenaar vervult daarmee een cruciale rol in de asielprocedure; de kwaliteit van het nader gehoor en van het verslag daarvan werkt immers direct door op de beslissing op het asielverzoek en op een eventueel daaropvolgende procedure van bezwaar en beroep.

2. De IND is verantwoordelijk voor een zorgvuldige behandeling van verzoeken om toelating als vluchteling. Gelet op de belangen die in de asielprocedure in het geding zijn, weegt die eis van zorgvuldigheid bijzonder zwaar. Bij de voorbereiding van een besluit op een asielverzoek dient de IND dan ook ten volle recht doen aan de eis die is neergelegd in art. 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht om de nodige kennis te verzamelen omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen (...).

Tekortkomingen op dit punt raken direct het belang van de asielzoeker. Zij zullen echter ook hun weerslag hebben op het justitiële apparaat, omdat zij kunnen doorwerken in de eventuele rechtsgang na de beslissing op het asielverzoek.

(...)

ad f.: De weergave van het nader gehoor in het verslag

(...)

Verder is gebleken dat de contactambtenaar vaak in eigen woorden weergeeft wat de asielzoeker heeft gezegd; hij parafraseert het verhaal van de asielzoeker. Ook dit kan ertoe leiden dat de asielzoeker het verslag van het nader gehoor niet herkent en erkent als een weergave van het verhaal dat hij aan de contactambtenaar heeft verteld. Verder loopt de contactambtenaar door het parafraseren van dit verhaal het risico dat hij belangrijke informatie weglaat, dan wel deze anders weergeeft dan door de asielzoeker is bedoeld.

Voorts is uit het onderzoek gebleken dat het de contactambtenaar is die beslist welke informatie voor de onderbouwing van het asielverzoek van belang is en welke niet.

Hiervoor is al besproken dat het voorkomt dat de asielzoeker informatie verstrekt die de contactambtenaar niet van belang vindt, omdat zij, naar zijn oordeel, geen betrekking heeft op het asielverzoek van de bewuste asielzoeker. De contactambtenaar onderbreekt de asielzoeker op zo'n moment, en zal de verstrekte informatie niet verwerken in het verslag van het nader gehoor.

Het is, gezien de waarde die in de verdere asielprocedure aan het verslag van het nader gehoor wordt gehecht, van groot belang dat het nader gehoor een goede weergave is van hetgeen de asielzoeker tegenover de contactambtenaar heeft verklaard. Het is daarom belangrijk dat de contactambtenaar, gegeven de vertaling van de tolk, zo getrouw mogelijk noteert wat er wordt gezegd. Wanneer hij al besluit om het relaas van de asielzoeker samen te vatten, moet hij dit doen in overleg met de asielzoeker, zodat hij er zeker van is dat zijn samenvatting een juiste weergave is van hetgeen de asielzoeker hem heeft verteld. Hij kan bijvoorbeeld door het voorlezen van zijn samenvatting aan de asielzoeker zich er van verzekeren dat zijn weergave de instemming heeft van de asielzoeker.

(...)

Voorkomen moet worden dat de contactambtenaar door het maken van een selectie uit de verstrekte informatie op de stoel gaat zitten van de beslissingsambtenaar.

(...)

Voorts is gebleken dat het voorkomt dat delen van verklaringen van de asielzoeker door de contactambtenaren buiten het verslag van het nader gehoor worden gehouden. In beginsel behoren contactambtenaren op dit punt niet zelf een selectie te maken: zij behoren het aan de beslissingsambtenaren over te laten om te bepalen wat van belang is voor de beoordeling van het asielverzoek.

(...)

AANBEVELING

De Staatssecretaris van Justitie wordt in overweging gegeven om, voor zoveel nog nodig, en gelet op de bevindingen en de beoordeling in dit rapport, op het punt van de selectie, instructie en controle van de contactambtenaren die worden ingezet bij het nader gehoor van asielzoekers maatregelen te nemen ter verdere bevordering van hun kwaliteit op het punt van deskundigheid, betrouwbaarheid en onbevooroordeeldheid, in hun onderlinge samenhang. In het kader van dat kwaliteitsbeleid verdienen de volgende punten bijzondere aandacht:

(...)

b. het maken van bandopnamen van nadere gehoren, ter controle op de kwaliteit van deze gehoren, en van de rol van de contactambtenaar en de tolk in dat verband;"