

Verstrekken van informatie over verificatieonderzoeken in India en Pakistan

Besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken, houdende beleidsregels omtrent het verstrekken van informatie over verificatieonderzoeken in India en Pakistan

3 juli 2002/Nr. DPV/FB/KK/0242

De Minister van Buitenlandse Zaken, Gelet op de artikelen 7:4, zesde lid, 8:29, eerste lid, en 8:45, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht; Gelet op artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wet openbaarheid van bestuur;

Besluit:

Artikel 1

Over de bronnen, methoden en technieken van het verificatieonderzoek in het kader van de behandeling van een verzoek om legalisatie van documenten in India en Pakistan alsmede de in dat verband opgestelde stukken, wordt geen informatie verstrekt, op grond van de in de bijlagen bij dit besluit vermelde overwegingen.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

Dit besluit zal met de bijlagen in de Staatscourant worden geplaatst.

De Minister van Buitenlandse Zaken, namens deze, de directeur-generaal voor Regiobeleid en Consulaire Zaken, P.P. van Wulfften Palthe.

Bijlage 1

Noodzaak van geheimhouding bij verificatieonderzoeken in India

Doel

1. Deze notitie beoogt het belang aan te tonen van volledige geheimhouding van (de identiteit van) onderzoekers, bronnen, methoden & technieken en schriftelijke stukken bij verificatieonderzoeken in India.

2. Belanghebbenden verzoeken bij kennisneming van de uitkomst van verificatieonderzoeken in India regelmatig om openbaarmaking van (de identiteit van) onderzoekers, bronnen, methoden & technieken en schriftelijke stukken aangewend door de Minister van Buitenlandse Zaken in dergelijke verificatieonderzoeken.

Opbouw notitie

3. In deze notitie zal allereerst worden ingegaan op sociale omstandigheden in India, althans voor zover deze van belang zijn in verificatieonderzoeken. Daarna worden doel en noodzaak van dergelijke onderzoeken aangegeven. Vervolgens wordt stilgestaan bij de wijze waarop in de regel dergelijke onderzoeken worden uitgevoerd. Tot slot wordt de relatie tussen de sociale context en het verificatieonderzoek in India geschetst en volgt de conclusie.

Sociale omstandigheden in India

4. De, overwegend Hindoeïstische, samenleving in India is sterk collectief van inrichting. De verwachting van wederzijdse hulp en bescherming – vooral tussen zogeheten kastegenoten, maar ook in bredere zin – is een diepgeworteld sociaal-cultureel verwachtingspatroon, dat met name maar niet uitsluitend op het platteland ieders gedrag bepaalt.

5. De directe omgeving is ieders eerste collectieve kring. Voor familie, een kaste of zelfs een gehele dorpsgemeenschap blijft bijna niets verborgen.

6. De sociale, culturele en economische structuren in de Indiase samenleving zijn zeer heterogeen en tegelijkertijd – mede daarom – zeer complex. De inkomensverdeling is scheef, en de acute sociale nood onder brede lagen van bevolking hoog. Een groot deel van de bevolking – met name vrouwen – is nog analfabeet; er bestaat nauwelijks een 'schrijfcultuur'.

7. Geweld tegen vrouwen door politie of leger baart zorgen. Gedwongen huwelijken, verbrandingen van weduwen met hun overleden echtgenoten,

huiselijk geweld e.d. komen nog geregeld voor. Dit geweld komt mede voort uit het Hindoeïsme, waar in het algemeen de zwakke groepen en individuen in de samenleving – vrouwen, kastelozen, stamleden, migrantenarbeiders, etnische minderheden en religieus andersdenkenden – het meest kwetsbaar zijn voor mogelijke discriminatie of mishandeling.

8. Gegeven de sociale nood onder brede lagen van de bevolking streven vele Indiërs naar sociaal-economische verbetering van hun levensomstandigheden, waar mogelijk door emigratie naar, bijvoorbeeld, West-Europa. In sommige gevallen kan het ook een statussymbool zijn voor een familie om een lid uit hun midden in een ander land te hebben wonen. Het kan een inspiratie vormen voor anderen uit dezelfde sociale omgeving of hetzelfde dorp.

Doel en noodzaak verificatieonderzoeken

9. Op 7 maart 1996 (Stcrt. 49) wees de Minister van Buitenlandse Zaken de landen Ghana, Nigeria, Pakistan, India en de Dominicaanse Republiek aan als probleemlanden op het gebied van het schriftelijk bewijs. Dit houdt in dat alle documenten die vanaf 1 april 1996 bij de Nederlandse vertegenwoordigingen in deze landen ter legalisatie worden aangeboden, verplicht inhoudelijk geverifieerd moeten worden.

10. Uitgangspunt van het verificatie- en legalisatiebeleid is dat met betrekking tot een document uit een probleemland reeds op voorhand twijfel bestaat omtrent de inhoudelijke juistheid. Het is aan de aanvrager om die twijfel weg te nemen. Daartoe dient de aanvrager stukken te overleggen, dan wel informatie kenbaar te maken, welke kunnen worden aangemerkt als afkomstig uit objectieve en betrouwbare bronnen, op grond waarvan de gegevens zoals deze vermeld staan in het te legaliseren document kunnen worden geverifieerd.

11. Ter voorbereiding op de te nemen beslissing op de aanvraag vindt in opdracht van de Nederlandse verte-

genwoordiging een zogenoemd verificatieonderzoek plaats. Dit verificatieonderzoek beoogt vast te stellen of het ter legalisatie aangeboden document geldig is naar lokaal recht en tevens of de inhoud van het ter legalisatie aangeboden document strookt met de werkelijkheid.

De bevindingen tijdens het verificatieonderzoek bepalen of een document voor legalisatie in aanmerking komt.

12. Het te legaliseren document is voor de aanvrager vaak van groot belang: het verkrijgen van een verblijfsrechtelijke positie in Nederland, naturalisatie, het sluiten van een huwelijk of inschrijving in de bevolkingsadministratie kan ervan afhankelijk zijn. Daarnaast kunnen er financiële belangen spelen.

13. Gezien de doorslaggevende betekenis van een verificatieonderzoek en het belang van de aanvrager bij een voor hem gunstige uitkomst van dit onderzoek, zal de wijze waarop verificatieonderzoeken plaatsvinden in India nader worden uiteengezet.

Uitvoeringswijze verificatieonderzoeken

14. Een verificatieonderzoek wordt in opdracht van een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging uitgevoerd door vertrouwenspersonen, die speciaal daarvoor door de Nederlandse vertegenwoordiging ter plaatse zijn geworven.

De Nederlandse vertegenwoordigingen in India zijn de ambassade te New Delhi en het Consulaat-Generaal te Mumbai.

15. Voor het verrichten van het verificatieonderzoek worden lokale vertrouwenspersonen ingeschakeld. Zij hebben veldwerkers in dienst die op instructie van de vertrouwenspersonen onderzoek doen. De vertrouwenspersonen en hun veldwerkers vervullen een cruciale rol in het verificatieproces. Op basis van de door de vertrouwenspersoon opgestelde rapportage wordt namelijk een beslissing genomen op de aanvraag. Er worden zware eisen gesteld aan deze vertrouwenspersonen en de selectie vindt dan ook heel zorgvuldig plaats. De betrouwbaarheid, integriteit, objectiviteit en deskundigheid van dergelijke personen moeten zijn gewaarborgd.

Met name in overleg met vertegenwoordigingen van andere Westerse landen kan dit worden besproken en kunnen ervaringen met bepaalde ver-

trouwenspersonen worden uitgewisseld. Getracht wordt over meer dan één vertrouwenspersoon te beschikken. Op deze manier kunnen regelmatig 'double checks' plaatsvinden, zodat zorgvuldigheid waarmee de onderzoeken worden uitgevoerd, wordt gewaarborgd.

16. Het onderzoek vindt plaats op basis van de gegevens die bij de indiening van de legalisatieaanvraag worden verstrekt. Het door of namens de aanvrager ingediende aanvraagformulier en eventuele ondersteunende documenten vormen het uitgangspunt voor het verificatieonderzoek.

Vaststelling van de identiteit van de aanvrager, aan de hand van een na verificatie in orde bevonden geboortebewijs, is een voorwaarde voor de legalisatie van andere documenten.

17. Het onderzoek naar de rechtsgeldigheid van het ter legalisatie aangeboden document geschiedt aan de hand van de van toepassing zijnde lokale regelgeving. De onderzoeker vergewist zich er voorts van of de gegevens die zijn opgenomen in het ter legalisatie aangeboden document corresponderen met de gegevens in het register.

18. De inhoudelijke verificatie beperkt zich niet tot het onderzoek bij de autoriteit die het document heeft afgegeven; als uitvloeisel van de Aanwijzing Probleemlanden strekt dit deel van het onderzoek zich bovendien uit tot het controleren van de inhoud van het aangeboden document. Dit geschiedt aan de hand van gegevens die kunnen worden aangemerkt als afkomstig uit een onafhankelijke en objectieve bron: registers van bijvoorbeeld scholen, ziekenhuizen, religieuze instanties etc.

19. Daarnaast kunnen in het kader van de inhoudelijke verificatie gesprekken plaatsvinden met personen uit de directe omgeving van de aanvrager, zoals familieleden en buurtbewoners. Deze zogenoemde 'social investigation' is in een land als India van cruciaal belang voor een goed en betrouwbaar verificatieonderzoek.

NB. voor een gedetailleerde beschrijving van de verhouding tussen onafhankelijke bronnen en de 'social investigation' wordt verwezen naar het (binnenkort te publiceren) beoordelingskader.

Relatie sociale context en verificatieonderzoek

20. De sociaal-culturele omstandigheden in India vormen een belangrijke reden voor het feit dat verificatierapporten in legalisatiezaken niet openbaar worden gemaakt.

21. Waar de (bescherming van de) eer van de collectiviteit de leidraad vormt voor het dagelijks leven, betekent het naar buiten brengen van informatie aan een persoon die buiten deze collectiviteit valt, het doorbreken van die leidraad. Hierbij kan men denken aan het samenwerken met de Nederlandse autoriteiten in een verificatieonderzoek als hiervoor omschreven. Dit wordt door de collectiviteit als bedreigend ervaren, hetgeen ertoe kan leiden dat er druk, represailles of geweld wordt gebruikt tegen de persoon die de in de cultuur verweven gedragscode overtreedt. Als aanvullend 'negatief element' kan het feit gelden dat het verstrekken van informatie aan de onderzoeker inhoudelijk als negatief wordt ervaren door de aanvrager: deze ziet op basis van die informatie zijn kansen op bijv. huwelijk of verblijfsvergunning in rook opgaan. Daarmee verdwijnt evenzeer de mogelijkheid om de eer, status of financiële positie van de collectiviteit waarvan hij/zij deel uitmaakt te vergroten.

Gegeven de eerdergenoemde bijzondere, meer kwetsbare, positie van vrouwen kunnen de druk, represailles of geweldsuitingen jegens hen een nog serieuzer karakter dragen.

22. Door het bekend worden van de identiteit van de bij het verificatieonderzoek betrokken informanten, zoals familieleden, bestaat het gevaar dat zij in negatieve zin worden benaderd door of namens de legalisatieaanvrager(s).

Mocht op enig moment de naam van een informant toch openbaar worden, dan zou dit gezien de eerder geschetste sociale context tot zeer gevaarlijke situaties kunnen leiden, waarbij een dodelijke afloop niet ondenkbaar is. Zelfs niet als de informant een naaste bloedverwant is. Bescherming door de lokale autoriteiten is zelden toereikend, maar vaker nog geheel afwezig.

23. Raadslieden van aanvragers stellen nogal eens dat, in een gemeenschap waar men reeds alles van elkaar weet, het geen nut heeft medewerking aan verificatieonderzoeken geheim te houden. Deze stelling gaat

evenwel voorbij aan het feit dat de aard van de medewerking en de mededelingen gedaan tegenover een vertrouwenspersoon juist een uitzondering vormen op het collectieve weten van een gemeenschap. Als een dergelijk medewerker al geschiedt (niet iedereen wil meewerken) en bekend wordt, zal de gemeenschap er van uitgaan dat betrokkene de collectiviteit heeft beschermd.

Openbaarmaking van de inhoud van de medewerking kan verstrekkingen gevolgen voor betrokkenen hebben als er bewust of onbewust negatieve uitspraken zijn gedaan.

'Anonimisering' van namen, functies e.d. biedt geen soelaas: door de aard van de mededelingen zal dikwijls de bron kunnen worden achterhaald. In een dergelijk geval leidt dit tot dezelfde consequenties als wanneer direct naam en toenaam bekend zouden worden gesteld.

24. Genoemde druk, represailles en geweld kunnen zich ook keren tegen de onderzoeker of tegen personen die uit hoofde van hun functie informatie verstrekken aan de onderzoeker. Men denke dan aan ambtenaren van de burgerlijke stand ('registrars'), ziekenhuismedewerkers, schoolfunctionarissen e.d. Dat deze personen dienen te worden afgeschermd spreekt derhalve voor zich. Zodra hun identiteit bekend wordt, worden zij kwetsbaar voor omkoping, bedreiging, intimidatie of vormen van lichamelijk geweld. Zeker indien hun medewerking leidt tot een resultaat dat de aanvrager niet welgevallig is. Bovendien zou het moeten vrijgeven van de identiteit van de vertrouwenspersonen of onderzoekers ertoe kunnen leiden dat deze niet meer bereid zijn om een verificatieonderzoek voor de Nederlandse vertegenwoordiging te verrichten. Uit informatie verkregen van vertrouwensadvocaten in India is gebleken dat zich diverse gevallen hebben voorgedaan waarin de onderzoeker of de persoon die op welke manier dan ook aan het verificatieonderzoek heeft meegewerkt met de dood is bedreigd, is lastiggevallen of getreiterd gedurende en na het uitvoeren van het verificatieonderzoek.

25. Het is, op basis van het bovenstaande, noodzaak dat medewerking aan een verificatieonderzoek geschiedt op basis van strikte wederzijdse vertrouwelijkheid. Dit betekent dat de identiteit van de onderzoeker, evenals

de identiteit van de persoon die op welke wijze dan ook aan het verificatieonderzoek meewerkt, niet openbaar zal worden gemaakt. Uit informatie van vertrouwenspersonen in India blijkt dat een aanvankelijke weigering om mee te werken aan een verificatieonderzoek kan omslaan in medewerking, wanneer de aangehaalde strikte wederzijdse vertrouwelijkheid kan worden toegezegd. Het is duidelijk dat om de kwaliteit van het onderzoek te waarborgen deze vertrouwelijkheid dient te blijven worden gegarandeerd. Personen die meewerken aan het verificatieonderzoek krijgen de garantie dat hun gegevens niet openbaar gemaakt zullen worden.

26. Niet alleen de bescherming van lijf en leden van alle aan het verificatieonderzoek meewerkende personen is gebaat bij geheimhouding. Ook de kwaliteit en objectiviteit van verificatieonderzoeken in de toekomst is in het geding. De eventuele mogelijkheid dat er druk, represailles en geweld tegen een persoon worden uitgeoefend, naar aanleiding van het openbaar worden van de medewerking van betrokkene aan een verificatieonderzoek, zal de bereidheid in algemene zin om aan een dergelijk onderzoek mee te werken aanzienlijk verkleinen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat inzage in bepaalde registers niet meer mogelijk is, hetgeen de aanvrager zelf in een slechte positie zou brengen: er is immers bij voorbaat twijfel ten aanzien van de juistheid en rechtsgeldigheid van het door hem aangeboden document en op de aanvrager rust de last om deze twijfel door middel van gegevens uit objectieve bronnen – dus ook dergelijke registers – weg te nemen. Bescherming van de kwaliteit van het onderzoek is derhalve evenzeer in het belang van de aanvrager en een ander wordt noodzakelijkerwijs mede bereikt door geheimhouding van bronnen en stukken met betrekking tot het verificatieonderzoek.

27. Een ander, toekomstgericht, belang is gemoeid met het vertrouwelijkheid houden van sommige specifieke methoden en technieken welke worden aangewend om vast te stellen of de inhoud van een ter legalisatie aangeboden document wel strookt met de werkelijkheid en of het bewuste document naar lokaal recht juist is. Indien dergelijke methoden en technieken van onderzoek bekend zouden

worden, zou de betrouwbaarheid van de (toekomstige) onderzoeken die hiermee worden uitgevoerd afnemen of zelfs onbruikbaar worden. Het zou immers voor een aanvrager mogelijk worden om op het onderzoek te anticiperen door bijvoorbeeld registers aan te (laten) passen of potentiële informanten te instrueren.

28. Het bovenstaande geeft nog eens aan hoe belangrijk de zogenoemde 'social investigation' is voor een goed en betrouwbaar onderzoek.

Samenvatting en conclusie

29. Zoals hierboven is uiteengezet, kan er alleen een zorgvuldig onderzoek worden verricht als aan de volgende voorwaarden is voldaan.

Bescherming is nodig van:

- a. de bij het verificatieonderzoek ingeschakelde personen;
 - b. de gehanteerde onderzoeksmethoden en technieken;
 - c. het actuele kennisniveau (met het oog op toekomstige onderzoeken).
- Deze bescherming kan alleen gegarandeerd worden, gezien de hierboven beschreven (sociale) context, bij volledige geheimhouding van de bevindingen van het verificatieonderzoek.

Geraadpleegde bronnen:

- Landenoverzicht India (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2001);
- Country Reports on Human Rights Practices – 2001 (India) U.S. Department of State, Released by the Bureau of Democracy, Human Rights and Labor March 4, 2002;
- Amnesty International Online;
- Amnesty International Annual Report 2000;
- Human Rights Watch World Report 2000.

Bijlage 2

Noodzaak van geheimhouding bij verificatieonderzoeken in Pakistan

Doel

1. Deze notitie beoogt het belang aan te tonen van volledige geheimhouding van (de identiteit van) onderzoekers, bronnen, methoden & technieken en schriftelijke stukken bij verificatieonderzoeken in Pakistan.
2. Belanghebbenden verzoeken bij kennisneming van de uitkomst van verificatieonderzoeken in Pakistan regelmatig om openbaarmaking van

(de identiteit van) onderzoekers, bronnen, methoden & technieken en schriftelijke stukken aangewend door de Minister van Buitenlandse Zaken in dergelijke verificatieonderzoeken.

Opbouw notitie

3. In deze notitie zal allereerst worden ingegaan op sociale omstandigheden in Pakistan, althans voor zover deze van belang zijn in verificatieonderzoeken. Daarna worden doel en noodzaak van dergelijke onderzoeken aangegeven. Vervolgens wordt stilgestaan bij de wijze waarop in de regel dergelijke onderzoeken worden uitgevoerd. Tot slot wordt de relatie tussen de sociale context en het verificatieonderzoek in Pakistan geschetst en volgt de conclusie.

Sociale omstandigheden in Pakistan

4. Zowel op het gebied van onderwijs als gezondheid boekt Pakistan weinig voortgang en zijn de indicatoren terzake wezenlijk slechter in vergelijking met andere landen in deze regio.

Ongeveer tweederde van de volwassen bevolking is analfabeet. Het percentage vrouwen dat kan lezen en schrijven is nog lager en bedraagt nog geen 30%, terwijl in de aan Afghanistan grenzende provincie Baluchistan dit percentage slechts 4% bedraagt. Mede hierdoor bestaat er, zeker op het platteland, dan ook nauwelijks een 'schrijfcultuur'. De uitgaven voor de gezondheidszorg bedragen slechts 0,9% van het BNP. Zuigelingen- en kindersterfte is hoog en ca. 38% van de kinderen onder vijf jaar is ondervoed. De inkomensverdeling is weinig rechtvaardig en vooral in rurale gebieden heersen veelal nog praktisch feodale verhoudingen.

De overwegend islamitische samenleving in Pakistan (97%) is sterk collectief van inrichting. Kenmerkend voor collectieve samenlevingen is dat mensen worden geacht elkaar op allerlei mogelijke manieren te helpen en te beschermen. Met name op het platteland is deze collectiviteit het sterkst.

5. Deze collectiviteit wordt, niettegenstaande het feit dat de Islam broederschap jegens allen voorschrijft, het sterkst gevoeld binnen de eigen etnische, soms tribale, (sub)gemeenschap. In Pakistan leeft een groot aantal van dergelijke gemeenschappen naast en soms door elkaar. Er vallen o.a. te onderscheiden: Punjabi, Sindi, Pathanen, Baloechi, Ahmadiyya en

Muhajirs, naast een aantal immigratengroepen zoals Iraanse en Afghaanse ontheemden.

6. Bevolkingsgroepen leven, nogmaals niettegenstaande de algemeen aangehangen Islam, volgens hun eigen ercodes, die men boven de wetten van het land stelt. Aan de ercodes – zoals gastvrijheid, eer van de familie en (bloed)wraak – dient een ieder zich te houden. Wraak vindt veelal zijn oorsprong in geschillen over geld, vrouwen en land, maar ook in een gevoel van belediging of dwarsboming. Door de sterk patriarchale inslag van de meeste etnische bevolkingsgroepen hebben vrouwen veelal extra te lijden onder genoemde cultuurkenmerken.

7. Bovenstaande leidt niet zelden tot huiselijk geweld door de echtgenoot, waarbij moord/doodslag geen uitzondering vormt. Veel vrouwen, maar ook mannen, worden gedood, omdat zij de eer van hun familie zouden hebben geschonden. Vaak is een beschuldiging of gerucht al voldoende voor zo'n 'eremoord'. Opvallend genoeg pogen plegers van moorden steeds vaker hun daad onder de noemer van 'eremoord' te brengen, omdat daarvoor meer begrip bestaat en bovendien een strafmaat geldt die, in vergelijking met de strafmaat voor moord, lager is.

8. Gegeven de sociale nood onder brede lagen van de bevolking streven vele Pakistanen naar sociaal-economische verbetering van hun levensomstandigheden, waar mogelijk door emigratie naar, bijvoorbeeld, West-Europa. In sommige gevallen kan het ook een statussymbool zijn voor een familie om een lid uit hun midden in een ander land te hebben wonen. Het kan een inspiratie vormen voor anderen uit dezelfde sociale omgeving of hetzelfde dorp.

Doel en noodzaak verificatieonderzoeken

9. Op 7 maart 1996 (Stcrt. 49) wees de Minister van Buitenlandse Zaken de landen Ghana, Nigeria, Pakistan, India en de Dominicaanse Republiek aan als probleemlanden op het gebied van het schriftelijk bewijs. Dit houdt in dat alle documenten die vanaf 1 april 1996 bij de Nederlandse vertegenwoordigingen in deze landen ter legalisatie worden aangeboden, verplicht inhoudelijk geverifieerd moeten worden.

10. Uitgangspunt van het verificatie- en legalisatiebeleid is dat met betrekking tot een document uit een probleemland reeds op voorhand twijfel bestaat omtrent de inhoudelijke juistheid. Het is aan de aanvrager om die twijfel weg te nemen. Daartoe dient de aanvrager stukken te overleggen, dan wel informatie kenbaar te maken, welke kunnen worden aanmerkt als afkomstig uit objectieve en betrouwbare bronnen, op grond waarvan de gegevens zoals deze vermeld staan in het te legaliseren document kunnen worden geverifieerd.

11. Ter voorbereiding op de te nemen beslissing op de aanvraag vindt in opdracht van de Nederlandse vertegenwoordiging een zgn. verificatieonderzoek plaats. Dit verificatieonderzoek beoogt vast te stellen of het ter legalisatie aangeboden document geldig is naar lokaal recht en tevens of de inhoud van het ter legalisatie aangeboden document strookt met de werkelijkheid.

De bevindingen tijdens het verificatieonderzoek bepalen of een document voor legalisatie in aanmerking komt.

12. Het te legaliseren document is voor de aanvrager vaak van groot belang: het verkrijgen van een verblijfsrechtelijke positie in Nederland, naturalisatie, het sluiten van een huwelijk of inschrijving in de bevolkingsadministratie kan ervan afhankelijk zijn. Daarnaast kunnen er financiële belangen spelen.

13. Gezien de doorslaggevende betekenis van een verificatieonderzoek en het belang van de aanvrager bij een voor hem gunstige uitkomst van dit onderzoek, zal de wijze waarop verificatieonderzoeken plaatsvinden in Pakistan nader worden uiteengezet.

Uitvoeringswijze verificatieonderzoeken

14. Een verificatieonderzoek wordt in opdracht van een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging uitgevoerd door vertrouwenspersonen, die speciaal daarvoor door de Nederlandse vertegenwoordiging ter plaatse zijn geworven.

De Nederlandse vertegenwoordigingen in Pakistan zijn de ambassade te Islamabad en het Consulaat-Generaal te Karachi.

15. Voor het verrichten van het verificatieonderzoek worden lokale vertrouwenspersonen ingeschakeld. Zij hebben veldwerkers in dienst die op instructie van de vertrouwensperso-

nen onderzoek doen. De vertrouwenspersonen en hun veldwerkers vervullen een cruciale rol in het verificatieproces. Op basis van de door de vertrouwenspersoon opgestelde rapportage wordt namelijk een beslissing genomen op de aanvraag. Er worden zware eisen gesteld aan deze vertrouwenspersonen en de selectie vindt dan ook zeer zorgvuldig plaats. De betrouwbaarheid, integriteit, objectiviteit en deskundigheid van dergelijke personen moeten zijn gewaarborgd. Met name in overleg met vertegenwoordigingen van andere Westerse landen kan dit worden besproken en kunnen ervaringen met bepaalde vertrouwenspersonen worden uitgewisseld. Getracht wordt over meer dan één vertrouwenspersoon te beschikken. Op deze manier kunnen regelmatig 'double checks' plaatsvinden, zodat de zorgvuldigheid waarmee de onderzoeken worden uitgevoerd, wordt gewaarborgd.

16. Het onderzoek vindt plaats op basis van de gegevens die bij de indiening van de legalisatieaanvraag worden verstrekt. Het door of namens de aanvrager ingediende aanvraagformulier en eventuele ondersteunende documenten vormen het uitgangspunt voor het verificatieonderzoek.

Vaststelling van de identiteit van de aanvrager, aan de hand van een na verificatie in orde bevonden geboortebewijs, is een voorwaarde voor de legalisatie van andere documenten.

17. Het onderzoek naar de rechtsgeldigheid van het ter legalisatie aangeboden document geschiedt aan de hand van de van toepassing zijnde lokale regelgeving. De onderzoeker vergewist zich er voorts van of de gegevens die zijn opgenomen in het ter legalisatie aangeboden document corresponderen met de gegevens in het register.

18. De inhoudelijke verificatie beperkt zich niet tot het onderzoek bij de autoriteit die het document heeft afgegeven; als uitvloeisel van de Aanwijzing Probleemlanden strekt dit deel van het onderzoek zich bovendien uit tot het controleren van de inhoud van het aangeboden document. Dit geschiedt aan de hand van gegevens die kunnen worden aangemerkt als afkomstig uit een onafhankelijke en objectieve bron: bijvoorbeeld registers van scholen, ziekenhuizen, religieuze instanties etc.

19. Daarnaast kunnen in het kader

van de inhoudelijke verificatie gesprekken plaatsvinden met personen uit de directe omgeving van de aanvrager, zoals familieleden en buurtbewoners. Deze zogenoemde 'social investigation' is in een land als Pakistan van cruciaal belang voor een goed en betrouwbaar verificatieonderzoek.

NB. voor een gedetailleerde beschrijving van de verhouding tussen onafhankelijke bronnen en de 'social investigation' wordt verwezen naar het (binnenkort te publiceren) beoordelingskader.

Relatie sociale context en verificatieonderzoek

20. De sociaal-culturele omstandigheden in Pakistan vormen een belangrijke reden voor het feit dat verificatierapporten in legalisatiezaken niet openbaar worden gemaakt.

21. Waar de (bescherming van de) eer van de collectiviteit de leidraad vormt voor het dagelijks leven, betekent het naar buiten brengen van informatie aan een persoon die buiten deze collectiviteit valt, het doorbreken van die leidraad. Hierbij kan men denken aan het samenwerken met de Nederlandse autoriteiten in een verificatieonderzoek als hiervoor omschreven. Dit wordt door de collectiviteit als bedreigend ervaren, hetgeen ertoe kan leiden dat er druk, represailles of geweld wordt gebruikt tegen de persoon die de in de cultuur verweven gedragscode overtreedt. Als aanvullend 'negatief element' kan het feit gelden dat het verstrekken van informatie aan de onderzoeker inhoudelijk als negatief wordt ervaren door de aanvrager: deze ziet op basis van die informatie zijn kansen op bijvoorbeeld huwelijk of verblijfsvergunning in rook opgaan. Daarmee verdwijnt evenzeer de mogelijkheid om de eer, status of financiële positie van de collectiviteit waarvan hij/zij deel uitmaakt te vergroten.

Gegeven de eerdergenoemde bijzondere, meer kwetsbare, positie van vrouwen kunnen de druk, represailles of geweldsuitingen jegens hen een nog serieuzer karakter dragen.

22. Door het bekend worden van de identiteit van de bij het verificatieonderzoek betrokken informanten, zoals familieleden, bestaat het gevaar dat zij in negatieve zin worden benaderd door of namens de legalisatieaanvrager(s).

Mocht op enig moment de naam van een informant toch openbaar worden, dan zou dit gezien de eerder geschetste sociale context tot zeer gevaarlijke situaties kunnen leiden, waarbij een dodelijke afloop niet ondenkbaar is. Zelfs niet als de informant een naaste bloedverwant is. Bescherming door de lokale autoriteiten is zelden toereikend, maar vaker nog geheel afwezig. 23. Raadslieden van aanvragers stellen nogal eens dat, in een gemeenschap waar men reeds alles van elkaar weet, het geen nut heeft medewerking aan verificatieonderzoeken geheim te houden. Deze stelling gaat evenwel voorbij aan het feit dat de aard van de medewerking en de mededelingen gedaan tegenover een vertrouwenspersoon juist een uitzondering vormen op het collectieve weten van een gemeenschap. Als een dergelijk medewerken al geschiedt (niet iedereen wil meewerken) en bekend wordt zal de gemeenschap er van uitgaan dat betrokkene de collectiviteit heeft beschermd.

Openbaarmaking van de inhoud van de medewerking kan verstrekkingen gevolgen voor betrokkenen hebben als er bewust of onbewust negatieve uitspraken zijn gedaan.

'Anonimisering' van namen, functies e.d. biedt geen soelaas: door de aard van de mededelingen zal dikwijls de bron kunnen worden achterhaald. In een dergelijk geval leidt dit tot dezelfde consequenties als wanneer direct naam en toenaam bekend zouden worden gesteld.

24. Genoemde druk, represailles en geweld kunnen zich ook keren tegen de onderzoeker of tegen personen die uit hoofde van hun functie informatie verstrekken aan de onderzoeker. Men denke dan aan ambtenaren van de burgerlijke stand ('registrars'), ziekenhuismedewerkers, schoolfunctionarissen e.d. Dat deze personen dienen te worden afgeschermd spreekt derhalve voor zich. In zijn algemeenheid zijn de registers, indien aanwezig, in Pakistan met name in de stedelijke gebieden redelijk op orde. Dergelijke functionarissen zijn derhalve dikwijls in staat de objectieve waarheid te melden op basis van die registers. Zodra hun identiteit bekend wordt, worden zij kwetsbaar voor omkoping, bedreiging, intimidatie of vormen van lichamelijk geweld. Zeker indien hun medewerking leidt tot een resultaat dat de aanvrager niet welgevallig is.

Bovendien zou het moeten vrijgeven van de identiteit van de vertrouwenspersonen of onderzoekers ertoe kunnen leiden dat deze niet meer bereid zijn om een verificatieonderzoek voor de Nederlandse vertegenwoordiging te verrichten. Uit informatie verkregen van vertrouwensadvocaten in Pakistan is gebleken dat zich diverse gevallen hebben voorgedaan waarin de onderzoeker of de persoon die op welke manier dan ook aan het verificatieonderzoek heeft meegewerkt met de dood is bedreigd, is lastiggevallen of getreiterd gedurende en na het uitvoeren van het verificatieonderzoek. Vooral in de rurale gebieden is de bereidheid van functionarissen om mee te werken aan het onderzoek niet vanzelfsprekend, vanwege het risico dat hun medewerking bekend word en dit tot gevolg kan hebben dat er gevaar dreigt voor hun eigen veiligheid en dat van hun familieleden, voor de uitvoering van hun werkzaamheden en/of het verlies van hun sociale status binnen de gemeenschap.

25. Het is, op basis van het bovenstaande, noodzaak dat medewerking aan een verificatieonderzoek geschiedt op basis van strikte wederzijdse vertrouwelijkheid. Dit betekent dat de identiteit van de onderzoeker, evenals de identiteit van de persoon die op welke wijze dan ook aan het verificatieonderzoek meewerkt, niet openbaar zal worden gemaakt. Uit informatie van vertrouwenspersonen in Pakistan blijkt dat een aanvankelijke weigering om mee te werken aan een verificatieonderzoek kan omslaan in medewerking, wanneer de aangehaalde strikte wederzijdse vertrouwelijkheid kan worden toegezegd. Het is duidelijk dat om de kwaliteit van het onderzoek te waarborgen deze vertrouwelijkheid dient te blijven worden gegarandeerd. Personen die meewerken aan het verificatieonderzoek krijgen de garantie dat hun gegevens niet openbaar gemaakt zullen worden.

26. Niet alleen de bescherming van lijf en leden van alle aan het verificatieonderzoek meewerkende personen is gebaat bij geheimhouding. Ook de kwaliteit en objectiviteit van verificatieonderzoeken in de toekomst is in het geding. De eventuele mogelijkheid dat er druk, represailles en geweld tegen een persoon worden uitgeoefend, naar aanleiding van het openbaar worden van de medewerking van betrokkene aan een verificatieon-

derzoek, zal de bereidheid in algemene zin om aan een dergelijk onderzoek mee te werken aanzienlijk verkleinen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat inzage in bepaalde registers niet meer mogelijk is, hetgeen de aanvrager zelf in een slechtere positie zou brengen: er is immers bij voorbaat twijfel ten aanzien van de juistheid en rechtsgeldigheid van het door hem aangeboden document en op de aanvrager rust de last om deze twijfel door middel van gegevens uit objectieve bronnen – dus ook dergelijke registers – weg te nemen. Bescherming van de kwaliteit van het onderzoek is derhalve evenzeer in het belang van de aanvrager en een ander wordt noodzakelijkerwijs mede bereikt door geheimhouding van bronnen en stukken met betrekking tot het verificatieonderzoek.

27. Een ander, toekomstgericht, belang is gemoeid met het vertrouwelijk houden van sommige specifieke methoden en technieken welke worden aangewend om vast te stellen of de inhoud van een ter legalisatie aangeboden document wel strookt met de werkelijkheid en of het bewuste document naar lokaal recht juist is. Indien dergelijke methoden en technieken van onderzoek bekend zouden worden, zou de betrouwbaarheid van de (toekomstige) onderzoeken die hiermee worden uitgevoerd afnemen of zelfs onbruikbaar worden. Het zou immers voor een aanvrager mogelijk worden om op het onderzoek te anticiperen door bijvoorbeeld potentiële informanten te instrueren.

28. Het bovenstaande geeft nog eens aan hoe belangrijk de zogenoemde ‘social investigation’ is voor een goed en betrouwbaar onderzoek.

Samenvatting en conclusie

29. Zoals hierboven is uiteengezet, kan er alleen een zorgvuldig onderzoek worden verricht als aan de volgende voorwaarden is voldaan. Bescherming is nodig van:

- a. de bij het verificatieonderzoek ingeschakelde personen;
- b. de gehanteerde onderzoeksmethoden en technieken;
- c. het actuele kennisniveau (met het oog op toekomstige onderzoeken).

Deze bescherming kan alleen gegarandeerd worden, gezien de hierboven beschreven (sociale) context, bij volledige geheimhouding van de bevindingen van het verificatieonderzoek.

Geraadpleegde bronnen:

- Landenoverzicht Pakistan (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2001);
- Country Reports on Human Rights Practices – 2001 (Pakistan) Released by the Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, March 4, 2002;
- Amnesty International Online;
- Amnesty International Annual Report 2000;
- Human Rights Watch World Report.