

Rapport

Rapport over een klacht over het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Datum: 9 mei 2012

Rapportnummer: 2012/076

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat hij, toen hij van 9 juni tot 7 juli 2011 in administratieve detentie zat in China, niet is bezocht door medewerkers van de Nederlandse vertegenwoordiging in China en dat deze medewerkers evenmin op een andere wijze contact met hem hebben opgenomen.

Ook klaagt hij erover dat zij zijn afgegaan op informatie die de Chinese overheid hun heeft verschaft, waardoor zij geen goed beeld hebben gekregen van de slechte omstandigheden waaronder hij verkeerde en het feit dat hij minder goed werd behandeld dan de Chinezen die daar eveneens gedetineerd zaten.

Feiten

Wat is er gebeurd?

Verzoeker was voor zaken in China. Hij beschikte over een visum voor vijf dagen voor de stad Shengzhen. Op 23 maart 2011 reisde verzoeker in. Een dag later raakte hij zijn tasje kwijt, met onder andere zijn Nederlandse paspoort. Hij deed hiervan aangifte bij de Chinese politie. Om een nieuw paspoort aan te vragen, zou hij naar een andere stad moeten reizen, maar dat kon niet vanwege zijn visum. Hij besloot in Shengzhen te blijven.

Begin juni 2011 liet een in China wonende vriend hem weten dat zijn paspoort was gevonden en bij hem was afgeleverd. Deze vriend woonde in een andere stad dan waar verzoeker verbleef. Hij koos er niet voor om het paspoort op te laten sturen, maar besloot naar deze vriend toe te reizen per trein. De gedachte erachter was dat het paspoort dan niet kwijt zou kunnen raken. Verzoeker stapte per ongeluk een station te vroeg uit, in Shangrao, in de provincie Jiangxi. Om de tijd te overbruggen besloot hij bij het plaatselijke politiebureau te informeren hoe hij een nieuw visum kon verkrijgen om China weer te kunnen verlaten. Tot zijn verbazing werd hij aangehouden wegens illegaal verblijf. Dit had hij niet verwacht, omdat hij door overmacht (*force majeure*) illegaal in China verbleef en hij hiervoor niet gestraft zou kunnen worden, aldus verzoeker.

Verzoeker zat vervolgens een maand vast in een detentiecentrum, onder, naar hij zegt, zware omstandigheden. In die periode heeft de Nederlandse ambassade in Peking of het consulaat in Shanghai geen contact met hem opgenomen, ondanks dat verzoeker bij de politie had aangegeven dat hij bezoek van de ambassade verlangde. De ambassade heeft in die periode drie keer contact gehad met de Chinese politie (Public Security Bureau; PSB) in Shangrao. Dit was nadat zij op 20 juni 2011 bericht kreeg dat verzoeker was gedetineerd wegens illegaal verblijf in China. De detentie zou niet lang duren, liet de PSB weten.

Op 7 juli 2011 kon verzoeker het detentiecentrum verlaten en werd hij naar Shanghai vervoerd. Verzoeker viel flauw op het vliegveld. Hij werd onderzocht door een arts. Ondanks dat er volgens de arts niets ernstigs aan de hand was, liet de gezagvoerder hem niet aan boord. Hij moest dus nog een nacht in een hotel in Shanghai blijven, onder toezicht van een politieambtenaar. Deze heeft verzoeker die nacht gemarteld, zegt verzoeker. Op 8 juli 2011 heeft verzoeker per vliegtuig China verlaten. Hij mag China gedurende vijf jaar niet in.

Verzoeker diende, eenmaal weer in Nederland, een klacht in over het feit dat niemand van het consulaat in Shanghai, dat op vier uur reizen met de trein van Shangrao ligt, is langsgelopen om naar zijn inhumane verblijfsomstandigheden te kijken of om met hem te praten en naar hem te luisteren.

De minister van Buitenlandse Zaken achtte de klacht over het niet bezoeken van verzoeker ongegrond. Volgens hem had de ambassade gehandeld volgens de gestelde normen. De ambassade in Peking had de situatie van verzoeker met regelmaat gevolgd tot aan het moment van zijn vrijlating. Gezien de grote afstand tussen Shangrao en Peking, waar de provincie Jiangxi onder valt, was het niet mogelijk geweest verzoeker te bezoeken.

Verzoekers klacht over mishandeling door Chinese autoriteiten zou door de minister verder worden uitgezocht. De minister vroeg verzoeker meer informatie toe te sturen over de toedracht van de mishandelingen. De ambassade zou daarna verzocht worden de Chinese autoriteiten hierover om opheldering te vragen. Deze informatie heeft verzoeker toegestuurd. De ambassade heeft verzoekers zaak aan de orde gesteld bij de Chinese autoriteiten. De reactie van het Chinese Ministry of Public Security is vervolgens naar verzoeker gestuurd. De lezing van de Chinese autoriteiten over de gebeurtenissen verschilt van die van verzoeker.

Verzoeker was het niet eens met het oordeel van de minister over het uitblijven van bezoek, dan wel communicatie en wendde zich tot de Nationale ombudsman. Zijn klacht over de mishandeling hoefde niet in onderzoek genomen te worden, liet verzoeker weten.

Visies

Wat is de visie van verzoeker?

Verzoeker is van mening dat de Nederlandse ambassade blind heeft vertrouwd op de informatie die het Chinese PSB (politie) verstrekke. Zij heeft in zijn ogen slechts routinematig gehandeld. Hij vindt het kwalijk dat de ambassade deze informatie niet bij hem heeft geverifieerd, terwijl een professionele organisatie als de ambassade weet dat China geen democratie is en dat martelingen en mishandelingen en corruptie veel

voorkomen. Zij heeft zich in zijn ogen niet verdiept in zijn zaak en heeft hem 'totaal verwaarloosd'. De ambassade heeft niet de moeite genomen op enig moment persoonlijk contact met hem op te nemen om te informeren hoe het met hem ging. Er is niemand langs geweest, er heeft niemand gebeld en er is ook niet per post gecorrespondeerd. Dat rekent hij de ambassade aan. Een vriend van hem heeft, nadat hij verzoeker had bezocht en hem zijn paspoort had overhandigd, nog telefonisch contact opgenomen met de ambassade om te vertellen in welke omstandigheden verzoeker verkeerde. Hij kreeg slechts te horen dat men van de zaak wist.

Verzoeker benoemt de volgende punten van kritiek:

Ticket

De politie heeft de ambassade op 28 juni 2011 verteld dat verzoeker zou mogen vertrekken zodra financiële middelen beschikbaar werden gesteld voor de aanschaf van verzoekers ticket. Dit ticket had verzoeker al op 21 juni 2011 gekocht. Desondanks duurde zijn detentie tot 8 juli 2011. Zijn detentie werd op het moment dat hij zijn ticket had juist met twee weken verlengd.

Boete

Ook zou, zo schreef de minister, verzoeker van de politie te horen hebben gekregen dat hij een boete moest betalen wegens illegaal verblijf. Op het moment dat was gebleken dat verzoeker dat niet kon betalen, het ging om een maximumbedrag van ruim € 500, was hij in detentie geplaatst.

Volgens verzoeker is er nooit sprake geweest van het betalen van een boete. Hij werd slechts onder druk gezet om smeergeld van zo'n € 4000 te betalen. Toen hij dat weigerde, werd hij geslagen en vervolgens vastgezet.

Detentie

Daarnaast betwijfelde verzoeker of hij überhaupt gedetineerd had mogen worden. Hij was zijn paspoort kwijtgeraakt, mogelijk was het gestolen; zijn illegale verblijf was daarom geen bewuste overtreding van de wet. Er was sprake van een *force majeure*, een uitzonderingsgrond in de wet. Bovendien zou hij, als hij al beboet of gedetineerd had kunnen worden, binnen vijftien dagen in beroep hebben moeten kunnen gaan. Deze kans heeft verzoeker naar eigen zeggen nooit gekregen. De politie heeft de wet misbruikt en overtreden. Hier heeft de Nederlandse ambassade volgens hem geen oog voor gehad.

Verblijfsomstandigheden

De omstandigheden waaronder hij verbleef waren zeer slecht. Het eten was bedorven, waardoor hij ziek werd. Hij verloor veel gewicht, waardoor hij nog slechts 46 kilo woog.

Meegebracht voedsel door zijn vriend mocht hij niet aannemen, andere (Chinese) gedetineerden mochten wel meegebracht voedsel opeten. Verzoeker werd geslagen door bewakers en medegedetineerden.

Contact

De ambassade heeft geen enkele moeite gedaan om met hem in contact te komen. Het excuus is dat de afstand tussen Peking en Shangrao te groot is. Shanghai, waar het consulaat is gevestigd, ligt veel dichterbij en is slechts op vier uur met de trein van Shangrao verwijderd. Ook van het consulaat is er niemand langs geweest. Verzoeker vindt het onbegrijpelijk dat de ambassade niet aan een collega van het consulaat heeft gevraagd om langs te gaan.

Verzoeker is ook verbaasd dat niemand telefonisch contact met hem heeft gezocht. De status van een ambassadeur is in China hoog. Verzoek om telefonisch contact met verzoeker had de politie dan ook niet kunnen weigeren, stelt verzoeker. Maar er is niet eens een poging gewaagd.

Kortom

Als de ambassade contact met hem had opgenomen, zouden de leugens van de Chinese politie aan het licht zijn gekomen. Hiervan is verzoeker overtuigd. De leidinggevende politieambtenaar had dan niet zijn gang kunnen gaan en had hem later, in Shanghai, niet kunnen martelen, aldus verzoeker. Dat de minister in zijn reactie op de klacht zegt dat de ambassade volgens de norm heeft gehandeld, kan verzoeker niet nagaan, omdat de interne normen hem niet bekend zijn. Wat wel belangrijk is, is dat het ministerie haar plicht tot het beschermen van welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland nakomt. Dat heeft het ministerie volgens verzoeker verzuimd.

Wat is de visie van de minister?

De minister van Buitenlandse Zaken reageerde als volgt.

Melding

De ambassade werd op 20 juni 2011 schriftelijk geïnformeerd door het Public Security Bureau (PSB) dat verzoeker sinds 9 juni 2011 was gedetineerd wegens illegaal verblijf in China. Zij vroegen de ambassade om te bevestigen dat verzoeker de Nederlandse nationaliteit bezat. Na verificatie stuurde de ambassade de bevestiging vier dagen later naar de PSB.

Het is volgens het ministerie niet ongebruikelijk dat er elf dagen (of meer) overheen gaan voordat de Nederlandse ambassade wordt geïnformeerd over de detentie van een landgenoot. Er zijn meerdere situaties bekend waarin deze periode veel langer is. Zeker

als het een persoon betreft die zijn identiteitsbewijs niet meer heeft. Dan zal de Chinese politie daar onderzoek naar doen en kan een en ander langer duren. Bovendien is de kans zeker aanwezig dat in een provinciale stad als Shangrao men niet op de hoogte is van het feit dat de Nederlandse ambassade geïnformeerd moet worden over de detentie van een Nederlander.

Kort verblijf

Op 28 juni 2011 zocht de Nederlandse ambassade contact met het Public Security Bureau. Er werd verteld dat er nog geen definitieve beslissing met betrekking tot verzoeker was genomen, maar de verwachting was dat hij op korte termijn naar Nederland zou worden overgebracht. Zij wilden hem daar zelf ook niet lang houden. Zodra een beslissing was genomen, zou dat worden gemeld. Op 4 juli 2011 liet de politie weten dat verzoeker op 7 juli 2011 het land zou verlaten. Een check op 7 juli 2011 gaf de bevestiging dat verzoeker op die dag inderdaad was vrijgelaten.

Ticket

Het PSB had op 28 juni 2011 aan de ambassade gevraagd of deze de kosten wilde dragen voor een ticket naar Nederland. De ambassade had daarop laten weten dat zij dat (conform de regelgeving) niet doet. De Chinese autoriteiten hebben toen via eigen bronnen een ticket geregeld. Het ministerie hoefde daarom geen contact meer op te nemen met Nederlandse familie van verzoeker met het verzoek om geld te verstrekken voor een ticket. Het feit dat verzoeker op dat moment al een ticket zou hebben gekocht, was hun niet bekend.

Boete

De minister had in de brief die hij verzoeker schreef naar aanleiding van diens klacht, uitgelegd dat bij een illegaal verblijf in China vaststaande boetes worden opgelegd. Dit gaat om een maximum bedrag van ruim € 500 voor langdurig illegaal verblijf. Deze boete zou verzoeker moeten betalen. Toen was gebleken dat verzoeker deze boete niet kon betalen, was men overgegaan tot administratieve detentie. Hij hoefde de boete dus niet meer te betalen, althans zo had de ambassade op 28 juni 2011 van het PSB vernomen. Over afpersing had de ambassade niets gehoord.

Detentie

Het ministerie en de ambassade zijn in grote lijnen op de hoogte van hoe het er in het gastland aan toe gaat in de rechtspraak. Zij zijn niet op de hoogte van alle *ins and outs*. Dat is het terrein van de lokale advocaat. Hierop kan de gedetineerde een beroep doen om alle spelregels in de gaten te houden. Hierbij wordt de kanttekening gemaakt dat bij administratieve detentie in China geen advocaat vereist is.

Het is ook geen taak van de Nederlandse ambassade om gedetineerden over de details van het rechtssysteem te informeren. Waar wel een taak ligt is om de rechtsgang in zijn algemeenheid te volgen. Heeft de gedetineerde een advocaat, is er een tolk aanwezig bij de verhoren? Mocht dit niet zo zijn, dan zullen zij daar de advocaat of de gevangenis-directeur op attenderen.

Of verzoeker voor het langdurig illegaal verblijf in China gedetineerd mocht worden, daarover kon het ministerie zich niet uitlaten. Dat is een interne aangelegenheid van het gastland. Wel kan men zich voorstellen dat de Chinese autoriteiten een *over stay* van 73 dagen zwaar opnemen en dat verzoeker daarom langere tijd heeft vastgezet. Zeker gezien het beperkte visum voor de beperkte regio dat aan verzoeker was verleend.

Verblijfsomstandigheden

De ambassade en het ministerie hebben de afgelopen vijf jaren geen meldingen gekregen van gedetineerden dat de verblijfsomstandigheden voor buitenlanders in Chinese detentie slecht zijn. De klacht van verzoeker was de enige die zij hebben ontvangen. Hun indruk is dat Nederlanders goed worden behandeld. Zij weten dat buitenlandse gedetineerden ander voedsel krijgen dan Chinezen, omdat zij lichamelijk mogelijk niet tegen het lokale voedsel bestand zijn. Het uitgangspunt is dat meegebracht voedsel niet wordt geaccepteerd. Dit in verband met het smokkelen van drugs of wapens of andere ongewenste zaken. Dat andere gedetineerden volgens verzoeker wel meegebracht voedsel mochten houden, acht het ministerie, met het oog op het strenge beleid, niet waarschijnlijk.

De mogelijkheden van consulaire hulp bij de vaak zeer van Nederland afwijkende verblijfsomstandigheden zijn beperkt. De consulaire dienstverlening ligt op het terrein van vragen hoe het met betrokkenen gaat, of zij spullen nodig hebben, of ze medicijnen krijgen, of de familie moet worden geïnformeerd en vragen op het gebied van hygiëne. Ander of beter eten kunnen de consulaire ambtenaren niet regelen en de omstandigheden in de cel kunnen zij niet veranderen.

Contact

Wanneer iemand in China in administratieve detentie zit, duurt dat verblijf over het algemeen niet lang. Maximaal een maand. Het is dus een relatief korte tijd waarover het gaat. Ervaring is dat het veelal zakenlui zijn van Chinese origine die de taal machtig zijn. Zij kunnen zich dus verstaanbaar maken. Vaak worden zij door familie bezocht, waardoor de behoefte om door een medewerker van de Nederlandse ambassade bezocht te worden minder groot is. Ook komt het voor dat zij niet willen dat er contact met ze wordt gelegd. In dit geval heeft het Public Security Bureau (PSB) niet gemeld dat verzoeker graag bezocht wilde worden. Het Public Security Bureau (PSB) is een officiële instantie en hun aanspreekpunt. Het ministerie beschouwt het PSB als een betrouwbare bron. Het heeft

geen reden om aan de verstrekte informatie te twijfelen.

Gezien de aard van de detentie, die met zich meebrengt dat het een kort verblijf zal zijn, en de relatief goede omstandigheden in detentie, was er geen acute reden om direct bij verzoeker langs te gaan. De afstand tussen Peking en Shangrao is wellicht groot (ruim 1600 km), maar dat is niet doorslaggevend geweest om verzoeker niet te bezoeken, lieten de medewerkers van het ministerie weten. De redenen lagen vooral in de hiervoor genoemde punten.

Er is inderdaad niet verzocht of een medewerker van het consulaat in Shanghai verzoeker wilde bezoeken. Shanghai ligt dichterbij Shangrao dan Peking (de afstand is ruim 500 km), maar de provincie Jiangxi valt binnen het district van de ambassade. Het onderscheid per district is niet voor niets ingesteld. Dit heeft te maken met de bezetting van de consulaten en de ambassade. Daar wordt vrijwel altijd aan vastgehouden. In noodsituaties kan het voorkomen dat een medewerker van een ander district wordt ingezet, maar daar was hier in de ogen van de ambassade geen sprake van.

Contact zoeken per telefoon is vrijwel onmogelijk. Daar moet een tolk bij zijn om alles te vertalen. Vanuit het detentiecentrum bellen is zo mogelijk nog moeilijker. Dat verzoeker stelt dat de ambassadeur veel aanzien heeft en dat een verzoek van hem om verzoeker te spreken niet geweigerd kan worden, is niet juist. Ook een ambassadeur krijgt niet alle deuren geopend.

Het sturen van een brief heeft ook een hoop voeten in de aarde. Deze moet door een erkende tolk worden vertaald. Voor deze optie is daarom niet gekozen.

De ambassade heeft dan wel geen persoonlijk contact met verzoeker gehad, wel heeft zij regelmatig informatie ontvangen van het PSB en heeft zij zelf ook om informatie verzocht om zo op de hoogte te blijven van verzoekers verblijf in detentie.

Indien op 7 juli 2011 was gebleken dat verzoeker op die dag niet in vrijheid was gesteld, dan had de ambassade hier zeker actie op ondernomen en zouden vragen zijn gesteld over de reden waarom hij niet was vrijgelaten, wat zij nu van plan waren en had zij met verzoeker willen spreken.

De ambassade is niet geïnformeerd over het in elkaar zakken van verzoeker op de luchthaven. Maar, had de ambassade in dat geval vernomen dat verzoeker was onderzocht door een arts en dat hij in een hotel zou overnachten, dan was dat geen reden geweest om contact met hem of het PSB te zoeken.

Kortom

De ambassade heeft dan, misschien tegen de verwachting van verzoeker in, geen rechtstreeks contact met hem gezocht of hem bezocht, maar dat betekent niet dat zij er

niet bovenop heeft gezeten. Acht dagen na het eerste contact met het PSB kreeg de ambassade te horen dat het verblijf kort zou zijn. Vijf dagen later werd bekend dat verzoeker drie dagen later zou vertrekken.

Er waren daarnaast geen signalen vanuit de politie dat een bezoek noodzakelijk was en er was gezien de eerdere ervaring met gedetineerden geen reden tot zorg dat verzoeker niet goed behandeld zou worden. Dit alles gaf geen aanleiding om hem op die korte termijn te bezoeken.

De minister wijzigde zijn oordeel over de klacht niet.

Motivering van het oordeel

Ten aanzien van het niet bezoeken van verzoeker en het uitblijven van ander contact

De Nationale ombudsman toetst aan het vereiste van goede informatieverstrekking

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat een overheidsinstantie open en duidelijk is in haar communicatie naar de burger toe. Het vereiste van goede informatieverstrekking brengt in dat kader met zich mee dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf. Dit geldt te meer wanneer het voor de burger niet eenvoudig is deze informatie zelf te bemachtigen. Dit brengt met zich mee dat wanneer een Nederlander in het buitenland is gedetineerd, hij van de Nederlandse vertegenwoordiging in dat land informatie ontvangt die voor hem relevant is.

Hoe luidt het oordeel?

De Nationale ombudsman acht deze klacht gegrond.

De belangen van Nederlandse onderdanen die in het buitenland gedetineerd zijn, worden behartigd door een Nederlandse consulaire ambtenaar in het desbetreffende land. Ook het verlenen van hulp en bijstand aan Nederlandse gedetineerden wordt beschouwd als een consulaire taak overeenkomstig het Verdrag van Wenen inzake consulaire verkeer (zie onder Achtergrond). De Nederlandse wet kent geen recht op consulaire bijstand. In het Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken (verder: HBBZ) wordt een nadere invulling gegeven aan het begrip consulaire bijstand aan in het buitenland gearresteerde en gedetineerde Nederlanders (zie onder Achtergrond).

In het HBBZ staat dat de gearresteerde landgenoot zo spoedig mogelijk na arrestatie moet worden bezocht om hem informatie te verschaffen, maar ook om informatie van hem te ontvangen. Blijkt een bezoek onmogelijk te zijn, dan dient de post de arrestant zo spoedig mogelijk schriftelijk te informeren over de rechtsgang en andere voor hem relevante gegevens. Ook is telefonisch contact een mogelijkheid om dit doel te bereiken. Indien de arrestant geen behoefte heeft aan consulaire bijstand, wordt dat door de ambassade vastgelegd.

In dit geval heeft het (Chinese) PSB de Nederlandse ambassade pas laat geïnformeerd. Dit zou volgens het Verdrag van Wenen onverwijld dienen te gebeuren. Elf dagen na arrestatie informeren, is niet als onverwijld aan te merken. Uiteraard valt dit de Nederlandse ambassade niet aan te rekenen.

De minister geeft aan dat een termijn van elf dagen voordat de ambassade op de hoogte werd gesteld niet uitzonderlijk lang is, maar dit zal voor de gedetineerde toch anders hebben gevoeld.

Daarna duurde het nog vier dagen voordat de Nederlandse ambassade kon bevestigen dat het hier een Nederlandse onderdaan betrof. Op dat moment was duidelijk dat van de Nederlandse vertegenwoordiging ter plaatse mocht worden verwacht dat zij conform het HBBZ actie zou ondernemen richting de landgenoot.

Inmiddels verbleef verzoeker al vijftien dagen in detentie. Vanaf dat moment heeft de Nederlandse ambassade een vinger aan de pols gehouden tot het moment dat verzoeker vijftien dagen later in vrijheid werd gesteld, maar daar heeft verzoeker niets van meegekregen, omdat dat niet aan hem was gecommuniceerd. Verzoeker had verwacht iets van de Nederlandse ambassade of het consulaat te horen. Daarvoor had hij immers bij het PSB een verzoek ingediend. Door het uitblijven van contact voelde hij zich volkomen aan zijn lot overgelaten.

Dit verzoek om contact is volgens de minister niet aan de ambassade doorgegeven. Maar dat ontslaat de ambassade er niet van de verplichting om zelf actief conform het HBBZ contact met verzoeker te leggen. Uit de overgelegde informatie blijkt niet dat er pogingen zijn gedaan om dit contact tot stand te brengen.

De Nationale ombudsman acht het begrijpelijk dat gezien de aard van de detentie en de vermoedelijk korte duur ervan niet ervoor is gekozen om een consulaire medewerker naar Shangrao te laten reizen voor een bezoek aan verzoeker. Dit heeft immers grote invloed op de bezetting van de ambassade en een dergelijke keuze is te rechtvaardigen. Echter, dat vervolgens is nagelaten wel gebruik te maken van de alternatieven om dat eerste contact te leggen met de gedetineerde landgenoot, acht de Nationale ombudsman niet juist. De argumenten om niet te kiezen voor deze twee alternatieven zijn niet overtuigend. Het moeten inschakelen van een tolk is toch zeker overkomelijk gelet op het belang waar

het om ging. Een Nederlander, ook al spreekt deze Chinees, bevindt zich in een netelige situatie, kent de procedures niet, weet niet waar hij aan toe is en heeft behoefte aan een persoonlijk contact of een luisterend oor. Het komt de Nationale ombudsman voor dat in dit geval te eenvoudig is voorbijgegaan aan de situatie waarin verzoeker zich bevond, omdat te veel is gekeken naar de vermoedelijk korte duur van detentie en naar de frequentie waarmee de ambassade om informatie verzocht bij het PSB. Er lijkt te weinig rekening mee te zijn gehouden dat verzoeker al die tijd in onwetendheid verkeerde over het feit dat de Nederlandse ambassade zich wel degelijk actief met zijn detentie bezighield. De Nederlandse ambassade heeft daarom naar het oordeel van de Nationale ombudsman nagelaten verzoeker te voorzien van goede informatie en daarmee gehandeld in strijd met dat vereiste.

Hiermee is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Ten aanzien van het afgaan op informatie van de Chinese overheid

De Nationale ombudsman toetst aan het vereiste van goede voorbereiding

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid alle informatie die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen, verzamelt. Dit betekent dat in situaties waarin de overheidsinstantie wordt geconfronteerd met de detentie van een Nederlander in het buitenland, deze alle informatie verzamelt die relevant is om de juiste mate van consulaire bijstand te verlenen.

Hoe luidt het oordeel?

De Nationale ombudsman acht ook deze klacht gegrond.

De Nederlandse ambassade heeft informatie ontvangen van het Public Security Bureau (PSB) en is ervan uitgegaan dat deze informatie juist was. De Nationale ombudsman acht het vanzelfsprekend dat de ambassade bij het PSB informeert naar de detentie van een Nederlander en dat zij van die informatie gebruik maakt bij de beoordeling van de situatie. Dat betekent echter niet dat met het inwinnen van de informatie aldaar kan worden volstaan. Ook bij de gedetineerde zelf zal geïnformeerd moeten worden hoe hij eraan toe is en waar hij behoefte aan heeft. Het gaat hier om het toepassen van hoor en wederhoor. Eenzelfde situatie kan immers door de verschillende betrokkenen anders worden geïnterpreteerd. Dit zal in het geval van detentie in het buitenland veelal aan de orde zijn.

Het feit dat de Nederlandse vertegenwoordiging niet veel invloed kan uitoefenen op de omstandigheden van de detentie, brengt niet met zich mee dat er dan ook geen reden is om hierover informatie in te winnen bij de gedetineerde. In geval van excessen zal er toch alle reden zijn om hier aandacht voor te vragen bij de directeur van de gevangenis of het detentiecentrum, of bij de overheid.

Het feit dat er de afgelopen vijf jaar geen klachten van gedetineerde landgenoten in China zijn ingediend, brengt niet automatisch met zich mee dat ervan uit mag worden gegaan dat de omstandigheden voor verzoeker ook relatief goed zijn geweest. Bovendien is het aantal gedetineerden in China de afgelopen jaren laag geweest, geeft de minister aan. Hoeveel waarde kan daar dan aan worden gehecht? Het geeft in ieder geval aan dat de belasting op de bezetting van de ambassade daarom niet heel groot zal zijn. Juist dan kan worden verwacht dat een grotere inspanning wordt verricht, dan nu is gedaan.

Al met al is de Nationale ombudsman van oordeel dat de Nederlandse ambassade niet volledig had mogen varen op de informatie die zij van de Chinese autoriteiten heeft ontvangen, maar dat bij verzoeker geverifieerd had moeten worden of deze informatie juist was. Nu dat is nagelaten, heeft de ambassade de informatie onvoldoende kunnen wegen om een weloverwogen beslissing te nemen met betrekking tot de te verlenen consulaire bijstand. Dit strookt niet met het vereiste van goede voorbereiding.

De onderzochte gedraging is ook op dit punt niet behoorlijk.

Conclusie

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

het niet bezoeken van verzoeker en het uitblijven van ander contact, wegens schending van het vereiste van goede informatieverstrekking;

het afgaan op ontvangen informatie van de Chinese overheid, wegens schending van het vereiste van goede voorbereiding.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Achtergrond

Toelichting Buitenlandse Zaken

In een persoonlijke toelichting door twee medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken kwam het volgende beeld over consulaire bijstand naar voren.

Algemeen

Wereldwijd bevinden zich ongeveer 2500 Nederlanders in buitenlandse gevangenissen. Er zijn ongeveer tien nieuwe arrestaties wereldwijd per week. Doordat er wekelijks ook weer

mensen vrijgelaten worden, blijft dit aantal van 2500 ongeveer gelijk. Volgens het Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken (HBBZ) bezoekt de post de gedetineerde landgenoot regelmatig en met een minimum van twee keer per jaar. Afhankelijk van de lokale omstandigheden en de individuele situatie van een gedetineerde kan de bezoekfrequentie per gedetineerde worden aangepast. Bij lokale omstandigheden moet worden gedacht aan detentie-omstandigheden en de afstand tot Nederland. Individuele criteria die kunnen worden toegepast zijn onder meer leeftijd, kwaliteit van de rechtshulp, fase van de rechtsgang, strafmaat, fysieke en psychische behoeften van de gedetineerde. Een hogere bezoekfrequentie is wenselijk als er sprake is van sterk van Nederland afwijkende detentieomstandigheden in termen van hygiëne, veiligheid en voeding.

Indien de gedetineerde geen bezoek wenst, wordt dat schriftelijk vastgelegd en wordt er ook geen consulaire bijstand verleend. Indien een bezoek niet mogelijk blijkt te zijn, dan kan als alternatief gekozen worden voor telefonisch contact of het toesturen van informatie per post.

In de praktijk blijkt het streven te zijn bij de eerste goede gelegenheid op bezoek te gaan bij de gedetineerde. Dit hangt af van onder andere de geografische ligging van de gevangenis of het detentiecentrum en om wat voor detentie het gaat. Wanneer de gedetineerde op honderden kilometers verwijderd van de ambassade of het consulaat verblijft, zal een bezoek veelal worden gecombineerd met een andere afspraak in die regio. Wanneer het detentiecentrum net buiten de stad waar de ambassade gevestigd is ligt, zal een bezoek veel sneller ingepland kunnen worden. Maar het moment van bezoek hangt ook samen met de ernst van de aanklacht en de verwachte verblijfsduur. In een noodsituatie zal zo spoedig mogelijk een bezoek afgelegd worden.

China

In China zijn het veelal zakenlui van Chinese afkomst die wegens te lang verblijf (*over stay*) gedetineerd worden. Zo'n administratieve detentie is veelal kort, maximaal een maand. Vaak hebben zij familie in China en worden zij door hen bezocht. De behoefte aan bezoek vanuit de ambassade of een consulaat is dan minder groot. Het komt overigens niet veel voor dat een Nederlander in China vast komt te zitten.

Gedetineerde Nederlanders worden in China niet slecht behandeld, is de ervaring van het ministerie. Er zijn de afgelopen vijf jaar geen klachten of meldingen binnengekomen over marteling of mishandeling tijdens detentie. De Public Security Bureau (PSB) is een officiële instantie en hun aanspreekpunt. Het ministerie beschouwt de PSB als een betrouwbare bron. Het heeft geen reden om aan de verstrekte informatie te twijfelen.

Bekend is dat de Chinezen erg streng zijn voor gedetineerden. Slechts familie en diplomaten mogen de gedetineerde bezoeken. Lokaal ambassadepersoneel mag niet naar binnen. Post die wordt gestuurd, moet eerst door een tolk worden vertaald. Telefonisch

contact met een gedetineerde is vrijwel onmogelijk omdat alle gesprekken met een tolk erbij moeten plaatsvinden. Ze willen kunnen volgen waar het gesprek over gaat.

Verdrag van Wenen inzake consulair verkeer

Artikel 5

"Consulaire werkzaamheden.

De consulaire werkzaamheden omvatten:

a) het behartigen in de verblijfstaat van de belangen van de zendstaat en van zijn onderdanen, zowel natuurlijke als rechtspersonen, binnen de door het volkenrecht toegestane grenzen;

(...)

e) het verlenen van hulp en bijstand aan onderdanen van de zendstaat, hetzij natuurlijke, hetzij rechtspersonen;

(...)

i) onder voorbehoud van de in de verblijfstaat geldende gebruiken en procedures, het vertegenwoordigen van of het zorgen voor behoorlijke vertegenwoordiging van onderdanen van de zendstaat voor rechtbanken en andere overheden van de verblijfstaat ten einde overeenkomstig de wetten en regelingen van de verblijfstaat te verzoeken om voorlopige maatregelen voor het behoud van de rechten en belangen van deze onderdanen in gevallen waarin deze onderdanen, door afwezigheid of om welke andere reden ook, niet in staat zijn op de daarvoor bepaalde tijd de verdediging van hun rechten en belangen op zich te nemen;

(...);

m) het verrichten van alle andere werkzaamheden die door de zendstaat aan een consulaire post zijn opgedragen, die niet verboden zijn door de wetten en regelingen van de verblijfstaat of waartegen de verblijfstaat geen bezwaar maakt of die zijn vermeld in de tussen de zendstaat en de verblijfstaat van kracht zijnde internationale overeenkomsten."

Artikel 36

"Verbinding en contact met onderdanen van de zendstaat.

1. Ten einde de uitoefening van de consulaire werkzaamheden met betrekking tot onderdanen van de zendstaat te vergemakkelijken:

a) moeten de consulaire ambtenaren zich vrijelijk in verbinding kunnen stellen met de onderdanen van de zendstaat en hen kunnen bezoeken. Onderdanen van de zendstaat moeten dezelfde vrijheid genieten om zich met de consulaire ambtenaren in verbinding te stellen en om hen te bezoeken;

b) indien de betrokkene zulks verzoekt, moeten de bevoegde overheden van de verblijfstaat de consulaire post van de zendstaat onverwijld ervan in kennis stellen, dat binnen het ressort van deze consulaire post een onderdaan van die Staat is aangehouden, opgesloten of zich in voorlopige hechtenis bevindt of op enigerlei andere wijze wordt gevangen gehouden. Elke mededeling aan de consulaire post gericht door de aangehouden, opgesloten of zich in voorlopige hechtenis bevindende of anderszins gevangen gehouden persoon wordt door bovengenoemde bevoegde overheden eveneens onverwijld overgebracht. Deze laatsten dienen de betrokken persoon onverwijld in kennis te stellen van zijn rechten krachtens deze littera;

c) hebben de consulaire ambtenaren het recht een onderdaan van de zendstaat die is opgesloten of zich in voorlopige hechtenis bevindt of op enigerlei andere wijze wordt gevangen gehouden, te bezoeken, met hem te spreken en met hem brieven te wisselen en te zorgen voor zijn vertegenwoordiging in rechte. Zij hebben eveneens het recht een onderdaan van de zendstaat te bezoeken, die in hun ressort is opgesloten of gevangen wordt gehouden voor de tenuitvoerlegging van een vonnis. De consulaire ambtenaren onthouden er zich niettemin van ten behoeve van een onderdaan op te treden, die opgesloten is of zich in voorlopige hechtenis bevindt of op enigerlei andere wijze wordt gevangen gehouden indien de belanghebbende zich uitdrukkelijk daartegen verzet.

2. De in lid 1 van dit artikel bedoelde rechten worden uitgeoefend overeenkomstig de wetten en regelingen van de verblijfstaat, met dien verstande evenwel dat deze wetten en regelingen de verwezenlijking van de oogmerken waarvoor de in dit artikel verleende rechten zijn bedoeld, volledig moeten waarborgen."

Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken (HBBZ)

"Gedetineerdenbegeleiding

5. Bezoek gearresteerden/gedetineerden

Onderstaand volgt een instructie voor de consulaire medewerker m.b.t. het bezoek aan gearresteerden/gedetineerden.

(...)

Belang spoedig bezoek

De gearresteerde landgenoot moet zo spoedig mogelijk na arrestatie worden bezocht voor:

het bespreken en toezien op verstrekking van de rechtsbijstand;

het verstrekken van informatie;

het vernemen van mededelingen bestemd voor relaties in Nederland;

het opnemen van aanvullende gegevens voor het dossier in Kompas.

Bezoeken niet gewenst of onmogelijk

Als de arrestant/gedetineerde niet wil worden bezocht of er door andere oorzaken bezwaren kleven aan een bezoek, dan zal in overleg met DCM/CA bekeken worden of deze bezwaren kunnen worden overwonnen.

Mocht een bezoek onmogelijk blijken, dan dient de post de arrestant zo spoedig mogelijk uitvoerig schriftelijk te informeren over de rechtsgang in het desbetreffende vreemde land en de hiervoor genoemde zaken en verder voor hem van belang zijnde gegevens. Daarnaast dient een informatiepakket (diverse folders) te worden toegestuurd.

In geval de arrestant/gedetineerde geen prijs stelt op consulaire bijstand van de ambassade of het consulaat, dient de post dit schriftelijk vast te leggen d.m.v. het toestemmingsformulier bezoek gedetineerden en de DCM/CA hiervan kopie te verlenen. Tevens dient dit in Kompas worden vastgelegd.

(...)

Bezoeknorm

In overleg met de Tweede Kamer is onderstaande bezoekenregeling gedetineerden tot stand gekomen.

De post bezoekt en begeleidt de gedetineerde landgenoot, ook na diens veroordeling, regelmatig en met een minimum bezoekfrequentie van 2 keer per jaar. Waar mogelijk (onder meer afhankelijk van de toestemming van de gedetineerde) worden vrijwilligers van de Stichting Reclassering Nederland en van de Stichting Epafra hierbij ingeschakeld. Deze bezoeken tellen niet mee voor de afgesproken norm.

(...)

Bezoekplanning/differentiatie bezoekenregeling

Posten dienen elk jaar aan de hand van individuele en algemene criteria een bezoekplanning voor het lopende jaar op te stellen en op te nemen in het jaarplan. In de planning neemt de post op:

Het aantal geplande bezoeken door de post per individuele gedetineerde;

Het aantal door de post voorgestelde bezoeken per gedetineerde dat door Reclassering Nederland (RN) en/of Epafras namens /in plaats van een bezoek door de post zou kunnen plaatsvinden;

Het aantal geplande telefonische contacten (dat i.p.v. een bezoek komt).

Toelichting a, het aantal geplande bezoeken door de post per individuele gedetineerde.

Bij de differentiatie wordt uitgegaan van minimaal twee bezoeken per gedetineerde per jaar. Het gaat hier om bezoeken door BZ-medewerkers. De bezoeken van de vrijwilligers van de Stichting Reclassering Nederland en de Stichting Epafras tellen niet mee voor deze norm. Afhankelijk van lokale omstandigheden en de individuele situatie van een gedetineerde kan de bezoekfrequentie per gedetineerde worden aangepast.

Bij lokale omstandigheden dient gedacht te worden aan detentie-omstandigheden en afstand tot Nederland. Individuele criteria die toegepast kunnen worden betreffen onder meer leeftijd, kwaliteit van de rechtshulp, fase van de rechtsgang, strafmaat, fysieke en psychische behoeften van de gedetineerde.

Aan de hand van de volgende criteria wordt bepaald of een gedetineerde meer dan twee keer per jaar door BZ wordt bezocht. Een hogere bezoekfrequentie is wenselijk als:

Er sprake is van een sterk van de Nederlandse situatie afwijkende rechtsgang;

De gedetineerde minderjarig is;

De gedetineerde ouder is dan 60 jaar;

De gedetineerde lang in voorarrest zit;

De gedetineerde lang gestraft is (>10 jaar) of de doodstraf heeft gekregen;

De gedetineerde in detentie aanwezige kinderen te verzorgen heeft;

Er sprake is van een sterk isolement van de gedetineerde en hij/zij bijvoorbeeld niet of nauwelijks met de buitenwereld kan communiceren en/of familie of vrijwilligers mag ontvangen;

Er sprake is van sterk van Nederland afwijkende detentieomstandigheden in termen van hygiëne, veiligheid en voeding.

De frequentie kan op basis van deze criteria uitkomen op maximaal 12 keer per jaar.

Toelichting c, het aantal geplande telefonische contacten (dat i.p.v. het bezoek komt).

Posten kunnen waar mogelijk, extra telefonisch contact hebben met de gedetineerde die om zeer gegronde redenen niet tweemaal per jaar bezocht kunnen worden. Ook in deze contacten kan met een gedetineerde gecommuniceerd worden over de voortgang van diens rechtszaak of WOTS-verzoek en kunnen eventuele vragen en problemen over zijn of haar detentiesituatie besproken worden.

(...)."