



# Rapport

**Datum: 1 mei 2003**

**Rapportnummer: 2003/108**

## Klacht

Verzoeker, een asielzoeker uit Soedan, klaagt erover dat medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken tijdens het onderzoek ten behoeve van een individueel ambtsbericht zijn identiteit onvoldoende hebben afgeschermd. Verzoeker klaagt er met name over dat medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn foto hebben getoond aan een aantal mensen op de school in Soedan waar hij werkzaam is geweest. Verzoeker had eerder in het nader gehoor verklaard dat hij door de opstelling van de directeur van deze school politieke problemen had ondervonden die hem er uiteindelijk toe noopten Soedan te ontvluchten.

## Beoordeling

1. Op verzoek van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) stelde het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 10 mei 2001 een individueel ambtsbericht ten behoeve van de beoordeling van de asielaanvraag van verzoeker. Dit ambtsbericht was gebaseerd op onderzoek door vertrouwenspersonen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Soedan, het land van herkomst van verzoeker. Verzoeker had bij de toelichting van zijn asielaanvraag verklaard dat hij Soedan was ontvlucht vanwege problemen die hij ondervond als gevolg van de fundamentalistische opvattingen van de directeur van de school waar hij in Soedan werkzaam was. Verzoeker had, zo verklaarde hij, tot januari 1999 op deze school gewerkt.

De vertrouwenspersonen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken waren hierover tevoren geïnformeerd.

2. Verzoeker meent dat zijn identiteit onvoldoende is afgeschermd, omdat zijn pasfoto is getoond op de school waar hij werkzaam was geweest. In het individuele ambtsbericht van 10 mei 2001 staat hierover vermeld dat verzoeker op deze school niet werd herkend van zijn pasfoto.

3. De Bundel Consulaire Voorschriften (BCV) bevat voorschriften ten aanzien van onderzoek, verricht door vertrouwenspersonen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (zie Achtergrond). Hierin is onder meer aangegeven dat onderzoek naar informatie die van belang is voor de beoordeling van een asielverzoek geen nadelige gevolgen mag hebben voor de veiligheid van de asielzoeker bij eventuele terugzending of voor familieleden in het land van herkomst.

Uit het rapport dat naar aanleiding van het onderzoek wordt opgesteld moet duidelijk blijken welke maatregelen zijn getroffen om de identiteit van de betrokkene niet prijs te geven.

Indien contact met de autoriteiten in het land van herkomst noodzakelijk is dient dit volgens de BCV te gebeuren zonder vermelding van persoonsgebonden gegevens van de betrokkene. Van dit uitgangspunt kan in het belang van het onderzoek slechts worden afgeweken indien dat geen negatieve consequenties heeft voor de asielzoeker of zijn familieleden.

4. De Minister van Buitenlandse Zaken deelde in zijn reactie van 10 maart 2002 mee dat bij onderzoek in landen van herkomst het tonen van een foto noodzakelijk is indien de identiteit van de betrokkene gecontroleerd moet worden. In dit geval ging het om de vraag of verzoeker op de door hem genoemde school werkzaam was geweest. De Minister gaf aan dat geen contact was opgenomen met het door verzoeker genoemde schoolhoofd. Evenmin was volgens de Minister op enigerlei wijze aangegeven dat verzoeker asiel had gezocht of dat hij in Nederland verbleef. De Minister deelde mee dat het onderzoek op indirecte wijze had plaatsgevonden.

5 In een nadere reactie liet de Minister nog weten dat de foto van verzoeker op school alleen was getoond aan twee leerlingen die al voor 1998 op deze school zaten.

6. Het tonen van een pasfoto is in voorkomende gevallen een gerechtvaardigd onderzoeksmiddel mits daardoor geen nadelige gevolgen ontstaan voor de veiligheid van de asielzoeker bij eventuele terugzending of voor de familieleden in het land van herkomst. In dit geval is tijdens het onderzoek geen contact over verzoeker opgenomen met de autoriteiten in Soedan. De foto van verzoeker is niet getoond aan mensen die de Soedanese overheid vertegenwoordigen, noch aan het hoofd van de school, noch aan eventuele vroegere collega's van verzoeker. Daarmee hebben de medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gehandeld conform de voorschriften van de BCV, door op zodanige wijze informatie in te winnen dat gelet op de specifieke situatie van verzoeker geen veiligheidsrisico's ontstonden.

De gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Buitenlandse zaken, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is niet gegrond.

## **Onderzoek**

Op 23 oktober 2001 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer A., ingediend door Stichting Rechtsbijstand Asiel te 's-Hertogenbosch, met een klacht over een gedraging van het Ministerie van Buitenlandse zaken.

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

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

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

De Minister van Buitenlandse Zaken werd om nadere inlichtingen verzocht.

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

De Minister van Buitenlandse Zaken deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van verzoekers gemachtigde gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

## **Bevindingen**

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### **A. feiten**

1. Verzoeker, een asielzoeker afkomstig uit Soedan, deelde tijdens het nader gehoor naar aanleiding van zijn asielaanvraag mee dat hij politieke problemen had ondervonden door de fundamentalistische opvattingen van de directeur van de school waar hij in Soedan werkzaam was geweest.

2. Ten behoeve van de beoordeling van de asielaanvraag verzocht de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) de Minister van Buitenlandse Zaken een onderzoek in te stellen naar aanleiding van het relaas van verzoeker, en ter zake een individueel ambtsbericht op te stellen.

Op 10 mei 2001 bracht de Minister het ambtsbericht uit.

3. In het kader van het vervolgens door het Ministerie van Buitenlandse Zaken ingestelde onderzoek werd verzoekers foto getoond op een school in de door verzoeker genoemde stad in Soedan.

4. Verzoeker diende hierover, bij brief van 13 juli 2001, een klacht in bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Hij meende dat de werkwijze van het Ministerie in strijd was met het

vertrouwen dat hij middels zijn asielaanvraag in de Nederlandse overheid had gesteld.

5. De Minister van Buitenlandse Zaken achtte de klacht van verzoeker kennelijk ongegrond. Hij deelde in zijn reactie van 7 augustus 2001 aan verzoeker onder meer het volgende mee:

“Krachtens artikel 3:2 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) berust op de IND de verplichting om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren. In het onderhavige geval heeft de IND het ministerie van Buitenlandse Zaken verzocht onderzoek te verrichten. Dit onderzoek kon enkel plaatsvinden aan de hand van gegevens over zijn persoonlijke situatie en identiteit, waaronder een pasfoto.

Het hanteren van deze gegevens is uiteraard aan zorgvuldigheidseisen gebonden. Zo wordt de identiteit van betrokkene altijd afgeschermd voor overheidsinstanties uit het land van herkomst. Bij bekendmaking van de identiteit aan andere partijen worden er geen mededelingen gedaan over de reden van het onderzoek en het verblijf van betrokkene in Nederland.

De naleving van zorgvuldigheidseisen wordt onder meer gecontroleerd door het ministerie van justitie dat vanwege de REK-uitspraak van 16 april 1998 op 15 mei 2001 oordeelde dat het individueel ambtsbericht van 10 mei 2001 qua inhoud en qua procedure zorgvuldig tot stand is gekomen en inzichtelijk is.

Aangezien de identiteit van betrokkene op een zorgvuldige wijze is gecontroleerd, acht ik uw klacht voor wat betreft het onderdeel dat dit ministerie aangaat kennelijk ongegrond en zie ik conform art. 9 Awb af van het aanbieden van een hoorzitting.”

#### B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoekster is weergegeven onder Klacht.

#### C. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

1. De Minister van Buitenlandse Zaken reageerde bij brief van 10 maart 2002 als volgt op de klacht van verzoeker:

“(…)

Allereerst wil ik verwijzen naar dezerzijdse brief d.d. 7 augustus 2001 waarin klager antwoord is gegeven op precies dezelfde vraag (zie hiervóór onder A.5.; N.o.).

Het tonen van een foto bij een asielonderzoek is noodzakelijk indien de identiteit van betrokkene gecontroleerd dient te worden. Anders is immers niet na te gaan of betrokkene een valse identiteit gebruikt. Dit laat onverlet dat dergelijk onderzoek altijd zorgvuldig

verricht dient te worden en dat rekening moet worden gehouden met de betrokken belangen en de mogelijkheid dat het onderzoek negatieve gevolgen voor betrokkene of zijn familieleden zal hebben.

Daarom zijn in de Bundel Consulaire Voorschriften (BCV) (zie Achtergrond) instructies opgenomen over de wijze waarop onderzoek in asielzaken verricht dient te worden.

Wat betreft het onderzoek in de voorliggende zaak geldt dat onderzoek is ingesteld op de door klager genoemde school (...) conform het verzoek van de IND. De school speelt immers een belangrijke rol in het asielrelaas van klager. Daarbij is uitdrukkelijk geen contact opgenomen met het door klager genoemde schoolhoofd. Evenmin is op enigerlei wijze aangegeven dat klager asiel heeft gezocht, of dat klager momenteel in Nederland verblijft. Het onderzoek heeft op indirecte wijze plaatsgevonden.

Gelet op bovenstaande ben ik het absoluut niet eens met de stelling van klager in zijn brief aan u d.d. 19 oktober 2001 dat discretie "bij voorbaat reeds volstrekt niet gegarandeerd" was. In dat verband wijs ik op het feit dat in de BCV zelfs wordt voorzien in contact met de autoriteiten in het land van herkomst en dat daarbij de persoonsgegevens kunnen worden vermeld "indien zulks geen negatieve consequenties voor de asielzoeker of zijn familieleden heeft." Voor de goede orde merk ik op dat genoemde school niet zonder meer gelijk is te stellen aan een overheidsinstantie, de door klager geschetste positie van het schoolhoofd meegerekend."

2. Bij zijn reactie voegde de Minister van Buitenlandse Zaken een geanonimiseerd onderzoeksverslag van 28 februari 2001. In dit verslag verklaarde de onderzoeker die belast was geweest met het onderzoek ten behoeve van het individuele ambtsbericht van verzoeker onder meer het volgende:

" (...) Niemand in de school herkende betrokkene van de foto. (...) "

3. Voorts voegde de Minister een afschrift bij van een e-mailbericht van 26 april 2001, waarin door het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan de contactpersoon in Soedan de volgende vraag werd voorgelegd:

" (...) Bij hoeveel personen heeft (...) geverifieerd aan de hand van de pasfoto van betrokkene op (...) school? (...) "

Hierop kwam bij bericht per e-mail van 3 mei 2001 het volgende antwoord:

" (...) Bij 4 personen heeft (...) geverifieerd of betrokkene op de school werkzaam is geweest. Bij 2 leerlingen die al voor 1998 op de school zaten, bij (...) die zeer bekend is met de school en bij (...) kantoor in (naam plaats; N.o.) (...) "

D. Reactie verzoeker

Verzoekers gemachtigde reageerde bij brief van 27 juni 2002 als volgt op de reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken:

“In de reactie van BuiZa wordt opgemerkt dat onderzoek altijd zorgvuldig dient te worden gedaan. In casu zou niet zijn aangegeven dat klager asiel heeft aangevraagd of dat klager momenteel in Nederland verblijft. De stukken die ten grondslag liggen aan het betreffende individuele ambtsbericht, welke stukken door BuiZa bij schrijven d.d. 9 november 2001 aan mij werden toegestuurd, zijn bijgevoegd.

De enige passage waarin wordt aangedrongen op de vertrouwelijke behandeling van deze zaak staat in een brief van de ambassade d.d. 27 november 2000: *“Of course this information is confidential and should be discretely dealt with.”* Uit de overige stukken blijkt op geen enkele wijze dat vertrouwelijk met de informatie dient te worden omgesprongen, althans dat niet bekend mag worden gemaakt dat klager asiel heeft aangevraagd, althans dat klager in Nederland verblijft. Daar komt nog bij dat de brief van de ambassade d.d. 27 november 2000 uitsluitend handelt over het onderzoek naar de betrokkenheid van klager bij de (...)partij én dat de eerste onderzoeksresultaten aangaande het onderzoek op of bij de school van klager dateren van vóór 27 november 2000. De conclusie van BuiZa dat een en ander vertrouwelijk is behandeld bij het onderzoek op of bij de school van klager kan derhalve niet zijn gebaseerd op de onderliggende stukken.

In de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken d.d. 10 maart 2002 staat dat het onderzoek altijd zorgvuldig dient te worden verricht en dat rekening dient te worden gehouden met de betrokken belangen en de mogelijkheid dat het onderzoek negatieve gevolgen zal hebben voor onder meer betrokkene. In de alinea die daarop volgt staat dat uitdrukkelijk geen contact is opgenomen met het door klager genoemde schoolhoofd. Uit de brief van de minister abstraheer ik, dat geen contact is opgenomen met het schoolhoofd, omdat zulks de belangen van klager zou kunnen schaden en mogelijk negatieve gevolgen voor hem op zou kunnen leveren. Om welke andere reden zou de directeur van de school niet zijn geconsulteerd?

Echter, klager heeft tijdens zijn asielprocedure aangegeven dat bij benoemingen van leerkrachten sinds 1992 werd onderzocht of de betreffende leraren politiek zuiver waren. Niet alleen de directeur, maar veel collega's van klager waren (naam politieke partij, N.o.) aanhangers. Uit de onderliggende stukken blijkt geenszins dat de personen aan wie de foto van klager werd getoond en aan wie vragen werden gesteld over klager, geen sympathisanten zouden zijn van de (naam politieke partij, N.o.), althans niet zouden behoren tot de personen die zich scharen achter de directeur van de school.

Nu klager in zijn asielprocedure heeft aangegeven dat hij problemen heeft gekregen met de directeur van zijn school én dat niet alleen de directeur maar meerdere collega's fundamentalistische opvattingen hadden, heeft BuiZa - door het doen van onderzoek in of bij de betreffende school, althans door personen bij het onderzoek te betrekken die

betrokken zijn bij de betreffende school - met het bekend maken van de identiteit van klager het onnodige risico genomen dat de directeur van de school op de hoogte is geraakt van het betreffende onderzoek. En dit risico moest, aldus BuiZa, uitdrukkelijk worden voorkomen.”

Verzoekers gemachtigde reageerde bij brief van 14 augustus 2002 nog als volgt op een aantal passages uit de BCV die hem op 31 juli 2002 waren gezonden:

“In de BCV staat, dat uit het rapport moet blijken welke voorzorgsmaatregelen zijn genomen om onthulling van de identiteit van de asielzoeker te voorkomen. Indien een dergelijk contact, aldus de BCV, wel heeft plaatsgevonden is het van belang dat wordt aangegeven welke risico's dit oplevert voor het geval betrokkene wordt teruggestuurd (...).

Klager meent dat zijn identiteit in Soedan is bekendgemaakt middels het tonen van de foto's. Een foto is bij uitstek geschikt als identificatiemiddel. Uit de brief van BuiZa d.d. 10 maart 2002 blijkt bovendien dat het tonen van een foto noodzakelijk is indien de identiteit van betrokkene gecontroleerd dient te worden.

Nu uit het onderzoeksdossier niet blijkt dat op een of andere wijze is nagedacht over de gevolgen van het bekendmaken van de identiteit van klager heeft BuiZa in strijd gehandeld met de voorschriften uit de BCV.”

D. nadere informatie ministerie van buitenlandse Zaken

De Nationale ombudsman vroeg de Minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 30 september 2002 in hoeverre op grond van de door de Minister verstrekte informatie, de constatering gerechtvaardigd was dat niemand in de school betrokkene herkende van de foto of dat betrokkene op deze school niet werd herkend van zijn pasfoto.

De Minister van Buitenlandse Zaken reageerde hierop bij brief van 24 oktober 2002 als volgt:

“ (...) Na navraag bij de landenspecialist Sudan is mij gebleken dat deze constatering in zoverre gerechtvaardigd is daar op (of in) de desbetreffende school aan twee leerlingen is gevraagd of zij betrokkene kenden. De vertrouwenspersoon heeft dus feitelijk bij twee personen op (of in) de school navraag gedaan. Het antwoord luidde in beide gevallen ontkennend. (...)”

## **Achtergrond**

Bundel Consulaire Voorschriften (BCV)

Bijlage 16.5.8.1. Onderzoek door vertrouwenspersonen



“(…)

### Vertrouwelijkheid

Bij de uitvoering van onderzoek staan verschillende belangen op het spel. Als bekend wordt dat onderzoek wordt gedaan naar aanleiding van een asielverzoek, kan dat negatieve gevolgen hebben voor de vertrouwenspersoon die dat onderzoek uitvoert en voor de bronnen die hij heeft geraadpleegd.

De Nederlandse ambassade neemt daarom de grootst mogelijke zorgvuldigheid in acht om de identiteit van de vertrouwenspersoon en die van de geraadpleegde bronnen vertrouwelijk te houden. Ook de gebruikte onderzoeksmethoden en -technieken worden niet vrijgegeven, onder meer omdat de identiteit van de vertrouwenspersoon of de bronnen daaruit afgeleid zou kunnen worden. Om de zorgvuldigheid van een onderzoek te kunnen beoordelen, is kennis over de geraadpleegde bronnen en de gebruikte onderzoeksmethoden en -technieken echter wel nodig. Deze informatie dient dan ook in de rapportage aan de Nederlandse ambassade te worden meegenomen.

De resultaten van een onderzoek door een vertrouwenspersoon, worden opgenomen in een onderzoeksdossier dat wordt beheerd door het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken. Het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken presenteert vervolgens de resultaten van het onderzoek in een brief aan het Ministerie van Justitie, het zogenaamde individuele ambtsbericht. Een afschrift van de brief gaat naar de juridisch vertegenwoordiger van de asielzoeker in Nederland.

Het individueel ambtsbericht bevat uitsluitend niet-vertrouwelijke informatie. Vertrouwelijk informatie zoals informatie over bronnen en gebruikte onderzoeksmethoden en -technieken wordt niet in de brief opgenomen. Om te kunnen toetsen of een individueel ambtsbericht zorgvuldig tot stand is gekomen, hebben het ministerie van Justitie, de Nederlandse rechter, de Nationale ombudsman en in sommige gevallen het Nederlandse parlement inzage in het onderzoeksdossier.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken ziet er daarbij op toe dat de rapportage van de vertrouwenspersoon vertrouwelijk wordt behandeld en dus niet ter beschikking wordt gesteld aan de advocaat van de asielzoeker.

### Handelingsvoorschriften

Om zorgvuldig onderzoek te kunnen garanderen, dienen degene die het onderzoek uitvoeren zich aan een aantal handelingsvoorschriften te houden. Deze hebben niet alleen betrekking op de werkwijze tijdens het onderzoek, maar ook op de organisatie zoals de contacten met de Nederlandse ambassade en de onderzoekstermijn.

### Organisatie

(...)

*Discrete werkwijze* Het is niet wenselijk dat de vertrouwenspersoon tijdens het onderzoek bekend maakt voor welke opdrachtgever hij onderzoek doet. Tijdens het onderzoek dient het bekendmaken van de band met Nederland en met de Nederlandse ambassade zoveel mogelijk te worden vermeden.

(...)

Onderzoeksmethoden en -technieken

(...)

Onderzoek naar informatie die van belang is voor de beoordeling van een asielverzoek, mag geen nadelige gevolgen hebben voor de veiligheid van de asielzoeker bij eventuele terugzending. Ook de familie van de asielzoeker die is achtergebleven in het herkomstland, mag niet in gevaar worden gebracht.

*Identiteit van* Uit het rapport moet duidelijk naar voren komen welke voorzorgs-

*de asielzoeker* maatregelen genomen zijn om onthulling van de identiteit van de asielzoeker te voorkomen. Als een dergelijk contact wel heeft plaatsgevonden, is het van belang dat wordt aangegeven welke risico's dit contact oplevert voor het geval de betrokkene wordt teruggestuurd.

*Contact met* Om onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, kan contact

*Autoriteiten* nodig zijn met autoriteiten in het land van herkomst. Een dergelijk onderzoek dient zonder vermelding van de persoonsgebonden gegevens van betrokkene te geschieden. Van dit uitgangspunt kan in het belang van het onderzoek slechts worden afgeweken, indien zulks geen negatieve consequenties voor de asielzoeker of zijn familieleden heeft. In geen geval mag daarbij gemeld worden dat betrokkene als asielzoeker in Nederland verblijft.

(...)"