

Vergaderjaar 2013–2014

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1876

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juli 2014

Tijdens het algemeen overleg over het asielbeleid in relatie tot antihomowetgeving, gehouden op 16 april 2014, heb ik uw Kamer toegezegd nader te onderzoeken wat in het kader van de Wet bescherming persoonsgegevens de mogelijkheden zijn voor registratie van seksuele gerichtheid als asielmotief, en daarbij tevens de wijze van registratie in België te betrekken (Kamerstuk 19 637, nr. 1850).

Voorts heb ik tijdens het vragenuurtje van 4 maart 2014 toegezegd uw Kamer te informeren over het aantal negatieve beslissingen op asiolverzoeken van vreemdelingen afkomstig uit Uganda die verklaren LHBT te zijn (Handelingen II 2013/14, nr. 58, item 4). In dit verband gaf ik aan dat het toelatingsbeleid voor LHBT's uit Uganda heel soepel is, doch dat afwijzing aan de orde kan zijn, met name in zaken waarin de seksuele gerichtheid ongeloofwaardig is. In deze brief treft u, met inachtneming van het wettelijk kader omtrent het publiceren van bijzondere persoonsgegevens, gegevens aan omtrent de afwijzingen van asiolverzoeken van (gestelde) LHBT's afkomstig uit Uganda.

1. De Nederlandse wetgeving

1.1. Wettelijk kader: Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)

Gegevens omtrent de seksuele gerichtheid van een vreemdeling moeten, voor zover zij herleidbaar zijn tot een natuurlijke persoon, worden aangemerkt als bijzondere persoonsgegevens in de zin van artikel 16 Wbp («persoonsgegevens betreffende iemands seksuele leven»). De verwerking van bijzondere persoonsgegevens is verboden behoudens het bepaalde de artikelen 17 tot en met 24 Wbp.

De artikelen 17 t/m 22 Wbp bevatten voor een aantal specifieke bijzondere persoonsgegevens nauw omschreven uitzonderingen op dit verbod. Bijzondere persoonsgegevens betreffende iemands seksuele leven worden daarin niet genoemd. Op deze gegevens is wel de restbepaling van artikel 23 Wbp van toepassing. Volgens artikel 23, eerste lid, Wbp is

het verbod bijzondere persoonsgegevens te verwerken niet van toepassing, indien dit geschiedt met de uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene of indien de gegevens door de betrokkene zelf duidelijk openbaar zijn gemaakt (onderdelen a en b). In de onderdelen c tot en met g worden de andere uitzonderingen genoemd. Voor de onderhavige vraag is de uitzondering, bedoeld in onderdeel e, van belang: het verbod om bijzondere persoonsgegevens te verwerken is niet van toepassing «voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dit bij wet wordt bepaald (...)». Op deze bepaling is artikel 107a van de Vreemdelingenwet 2000 gebaseerd.

1.2. Wettelijk kader: Vreemdelingenwet 2000 (Vw2000)

Op grond van artikel 107a, eerste lid, Vw2000 mogen bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de doelmatige en doeltreffende uitvoering van de visumverlening, de grensbewaking, de toelating, het verblijf en de uitzetting van de vreemdelingen en het toezicht op vreemdelingen op grond van de Vw2000 dan wel de Schengengrenscodes. Dit kan worden aangemerkt als de nadere concretisering van het «zwaarwegend algemeen belang», bedoeld in artikel 23, eerste lid, onder e, Wbp.

De bijzondere persoonsgegevens mogen uitsluitend worden verwerkt door of namens de Minister en door de ambtenaren belast met de grensbewaking of met het toezicht op de naleving van de Vw2000, alsmede door derden die betrokken zijn bij de uitvoering van de Vw2000 of de Schengengrenscodes en daartoe noodzakelijkerwijs de beschikking over deze gegevens moeten verkrijgen.

Artikel 107a, derde lid, Vw2000 schrijft voor dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld ter waarborging van de persoonlijke levenssfeer. Deze regeling is opgenomen in de artikelen 7.1a tot en met 7.1d van het Voorschrift vreemdelingen 2000 (Vv2000).

Artikel 7.1a Vv2000 bepaalt dat de verwerking van bijzondere persoonsgegevens noodzakelijk is voor – onder andere – het beoordelen van een aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel. De bijzondere persoonsgegevens kunnen daartoe opgenomen in een persoonsgebonden (fysiek) dossier en/of in een geautomatiseerd bestand, en worden gebruikt voor het opstellen van beschikkingen. De gegevens die enkel zijn opgenomen in een persoonsgebonden dossier, vallen niet onder het toepassingsbereik van de Wbp (artikel 2, eerste lid, Wbp).

Voor zover de bijzondere persoonsgegevens zijn opgeslagen in de vreemdelingenadministratie, zijn zij uitsluitend toegankelijk voor daartoe geautoriseerde personen (artikel 7.1b Vv2000).

Tot slot is voor de beantwoording van de aan de orde zijnde vraag van belang dat de evaluatie van bestaand beleid en de voorbereiding van nieuw beleid een van de wettelijke doeleinden van de vreemdelingenadministratie is (artikel 107, tweede lid, Vw2000).

1.3. Wettelijke mogelijkheden voor verwerking/publicatie van gegevens omtrent de seksuele gerichtheid van asielzoekers

Het vorenstaande maakt duidelijk dat de IND bevoegd is gegevens omtrent de seksuele gerichtheid van een vreemdeling te verwerken voor zover dit noodzakelijk is voor het verblijf van de vreemdeling. Dit doet zich voor indien de vreemdeling in Nederland asiel vraagt op grond van vrees voor vervolging of onmenselijke behandeling wegens zijn seksuele gerichtheid in het land van herkomst, met andere woorden: indien de seksuele gerichtheid het asielmotief is. In andere gevallen is de seksuele gerichtheid niet relevant voor het verblijf van de vreemdeling in

Nederland en mag zij dus ook niet als zodanig worden verwerkt. Dit neemt niet weg dat soms ook uit andere gegevens de seksuele gerichtheid kan worden afgeleid, bijvoorbeeld in geval van een aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier in het kader van gezinshereniging, waarbij de partner hetzelfde geslacht heeft als de hoofdpersoon.

De verwerking van de seksuele gerichtheid kan zowel in een persoonsgebonden dossier als in een geautomatiseerd bestand plaatsvinden. Alleen de verwerking in het geautomatiseerde bestand valt onder het toepassingsbereik van de Wbp.

Zoals gezegd, heeft de vreemdelingenadministratie mede tot doel de verwerking van persoonsgegevens, voor zover dat noodzakelijk is voor de evaluatie van bestaand beleid en de voorbereiding van nieuw beleid. Voor dat doel mogen dus ook gegevens omtrent de seksuele gerichtheid worden verwerkt, voor zover die gegevens rechtmatig in de vreemdelingenadministratie zijn opgenomen. Een belangrijke beperking is evenwel gelegen in de wijze van openbaarmaking. Indien dat gebeurt op een (zeer) hoog aggregatieniveau, bijvoorbeeld het aantal ingewilligde asielaanvragen van LHBT's als percentage van totaal aantal ingewilligde asielaanvragen, is de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen niet in het geding, omdat de cijfers op geen enkele wijze zijn te herleiden tot bepaalde natuurlijke personen. Bij een laag aggregatieniveau kan dit anders komen te liggen. Indien de cijfers worden uitgesplitst naar het land van herkomst, kan de persoonlijke levenssfeer wel in het geding zijn of komen. Dat is bijvoorbeeld het geval indien het gaat om landen van herkomst waaruit slechts een klein deel van het totale aantal asielzoekers afkomstig is, maar waarbij het wel grotendeels om LHBT's gaat. Hoewel ook in dat geval de cijfers wellicht niet rechtstreeks herleidbaar zijn tot een bepaald individu, kan de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen hierdoor wel (onevenredig) worden geschaad. Dit vormt een beletsel voor het publiceren van cijfers op een laag aggregatieniveau.

2. De huidige praktijk in Nederland

De IND vermeldt seksuele gerichtheid in documenten (gehoren, beschikkingen) in het persoonsgebonden digitale dossier van de vreemdeling indien de seksuele gerichtheid als asielmotief wordt aangevoerd. Deze registratie vindt plaats ten behoeve van de besluitvorming in de individuele zaak. Dossiers worden echter niet gelabeld als zijnde een dossier of zaak waarin seksuele gerichtheid een asielmotief is.

De seksuele gerichtheid wordt niet in INDiGO, het informatiesysteem van de IND, als structureel gegeven geregistreerd, ook niet als de seksuele gerichtheid het asielmotief is. Andere asielmotieven worden evenmin structureel in INDiGO geregistreerd. Ik vind het van belang dat het beleid ten aanzien van LHBT's zorgvuldig kan worden gemonitord. Daarom zal ik op korte termijn een nadere beoordeling maken inzake de opportuniteit en proportionaliteit van het op een zodanige wijze registreren van deze asielgrond in INDiGO dat deze onmiddellijk te genereren is. Naast de kostenafweging is het van belang om zorgvuldig na te gaan of een registratie van asielmotieven wel de informatie oplevert die voor beleidsvorming en -monitoring van nut kan zijn. Daarom moet worden nagegaan welke gegevens geregistreerd moeten worden om een betekenisvolle bijdrage aan de beleidsvorming en -evaluatie te kunnen geven. Uiteraard blijft, ook indien tot registratie besloten zou worden, gelden dat de bij rapportages hierover geregistreeerde gegevens niet herleidbaar mogen zijn tot een bepaald individu. Dit vormt een beletsel voor het publiceren van cijfers op een laag aggregatieniveau.

3. De Belgische wetgeving en uitvoeringspraktijk

De Belgische regeling omtrent het verwerken van bijzondere persoonsgegevens is vergelijkbaar met de Nederlandse: beide regelingen zijn gebaseerd op de Europese privacyrichtlijn (richtlijn 95/46/EG). Artikel 6 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (hierna: WVP) komt inhoudelijk overeen met artikel 23 Wbp. De verwerking van gevoelige persoonsgegevens van een vluchteling, waaronder persoonsgegevens die het seksuele leven betreffen, kan volgens de toezichthoudende autoriteit in België – de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer (CBPL) – worden gerechtvaardigd op basis van:

- artikel 6, §2, f, van de WVP: een verwerking noodzakelijk voor de vaststelling, de uitoefening of de verdediging van een recht in rechte; en
- artikel 6, §2, l, van de WVP: een verwerking die om een reden van publiek belang door een wet, een decreet of een ordonnantie wordt toegelaten.

De voorafgaande schriftelijke toestemming van de betrokkene is volgens de CBPL dan ook niet vereist.

Anders dan in Nederland, wordt in België het asielmotief door het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) in een geautomatiseerd bestand verwerkt en kan daarop gezocht en geselecteerd worden. «Seksuele oriëntatie en identiteit» is een van de gendergerelateerde asielmotieven die worden geregistreerd in de databank van het CGVS. De gegevens worden door het CGVS intern gebruikt ten behoeve van de asielprocedure. In het jaarverslag worden aan de hand van deze gegevens tendensen beschreven, zoals het verloop van het aantal dossiers waarin seksuele oriëntatie een rol speelde. Het jaarverslag 2012 (http://pdf.cgra-cgvs.be/Jaarverslag_2012) bevat ook een Top 5 herkomstlanden voor het motief «seksuele oriëntatie». Ter illustratie: in 2012 is in 1.059 gevallen seksuele oriëntatie als asielmotief aangevoerd. De top 5 bestond in 2012 uit: Senegal (254), Kameroen (225), Guinee (91), Mauretanië (67) en Tanzania (49). Er wordt door het CGVS geen gedetailleerde informatie gepubliceerd, zoals het aantal verleende vergunningen op grond van seksuele gerichtheid, uitgesplitst naar land van herkomst.

4. Asielaanvragen van LHBT's uit Uganda

In het kader van de toezegging aan uw Kamer is er gedurende een periode van drie maanden, te weten van 1 maart 2014 tot en met 31 mei 2014, onderzoek gedaan naar alle besluiten op asielverzoeken van vreemdelingen afkomstig uit Uganda. Tijdens deze periode werd er in ongeveer honderd zaken een besluit genomen op asielverzoeken van vreemdelingen afkomstig uit Uganda. Van de besluiten die tussen 1 maart en 31 mei 2014 in deze zaken werden genomen, werd 80% ingewilligd en 20% afgewezen.

Er werden op inhoudelijke gronden geen asielverzoeken afgewezen van Ugandese asielzoekers van wie de LHBT-gerichtheid geloofwaardig werd geacht. Van de 20% zaken die werden afgewezen, had ongeveer een derde

betrekking op situaties waarin de LHBT-gerichtheid ongeloofwaardig werd geacht. In de overige zaken ging het om afwijzingen in het kader van de Dublinverordening.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven