

## **Verslag expertbijeenkomst inzake algemene ambtsberichten in asielzaken Ministerie van Buitenlandse Zaken, 4 april 2007**

### **Inleiding**

Op 4 april jl. vond op het ministerie van Buitenlandse Zaken, onder leiding van prof. dr. R. Fernhout, een expertbijeenkomst plaats met ruim 65 asieladvocaten, vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, journalisten en andere belangstellenden, over de algemene ambtsberichten. Het doel van de bijeenkomst was tweeledig, namelijk ten eerste geïnteresseerden feitelijk informeren over de totstandkoming van algemene ambtsberichten. Daarnaast, en daar lag ook de nadruk van de middag, was het doel van de bijeenkomst om voor het eerst in een open gedachtewisseling te inventariseren welke ervaringen de 'gebruikers' hebben met de ambtsberichten en waar mogelijk onduidelijkheden over bestaan. Alle betrokkenen hebben immers één gedeeld belang: kwalitatief hoogwaardige ambtsberichten.

De bijeenkomst werd geopend door de directeur-generaal Regiobeleid en Consulaire Zaken, van het ministerie van Buitenlandse, mw. Jones Bos. Zij heette de aanwezigen welkom en gaf aan dat deze bijeenkomst past in het voornemen van het kabinet om de dialoog te zoeken met de samenleving. Zij benadrukte dat algemene ambtsberichten los van beleidsoverwegingen tot stand komen en onderschreef de wens om de transparantie en de kwaliteit verder te verbeteren. In dit kader refereerde zij aan de aanbevelingen van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), die grotendeels door het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn overgenomen. Vervolgens gaf een medewerker van het ministerie van Buitenlandse Zaken een presentatie over de totstandkoming van algemene ambtsberichten. Mr. F. Schüller van Böhler Koppe Franken Wijngaarden advocaten en drs. S. Kok van Vluchtelingenwerk Nederland gaven daaropvolgend hun visie op de kwaliteit en de bruikbaarheid van de algemene ambtsberichten. Vervolgens vond een open discussie plaats. In dit verslag wordt een impressie van het verloop van de discussie geven. Daar waar mogelijk, wordt ingaan op een aantal suggesties die breed door de zaal werden gedragen. Ook wordt aangegeven welk vervolg er aan deze bijeenkomst zal worden gegeven. In de presentaties werd uitvoerig ingegaan op het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) over de totstandkoming van ambtsberichten en de regeringsreactie daarop, die de Kamer op 5 februari jl. toeging.

### **Bijeenkomst**

De discussie concentreerde zich op een aantal thema's: de totstandkoming van de ambtsberichten, actualisering, ambtsberichten als deskundigenberichten, specifieke formuleringen, het gebruik en de weging van bronnen, en de wenselijkheid van de oprichting van een onafhankelijke evaluatiecommissie.

### **Totstandkoming van een algemeen ambtsbericht**

Bij het schrijven van een algemeen ambtsbericht gaat het ministerie van Buitenlandse Zaken uit van de vragen die door de staatssecretaris van Justitie in de 'Terms of Reference' (ToR) zijn gesteld. Deze vragen worden steeds zo feitelijk mogelijk beantwoord. Een concept ambtsbericht wordt aan de staatssecretaris van Justitie voorgelegd om haar in staat te stellen feitelijke vragen te stellen over mogelijke onduidelijke passages in de tekst. Het gaat hierbij nadrukkelijk om het wegnemen van feitelijke onduidelijkheden. Van enige inhoudelijke sturing door het ministerie van Justitie is geen sprake. In navolging van het advies van de ACVZ zullen vanaf 7 mei a.s. algemene ambtsberichten, na voltooiing en verzending naar de staatssecretaris van Justitie direct worden gepubliceerd door het ministerie van Buitenlandse

Zaken. Tot nu toe zendt de staatssecretaris van Justitie het ambtsbericht aan uw Kamer, nadat zij eventuele beleidsconclusies heeft getrokken. Dit besluit werd door alle deelnemers positief ontvangen. Het ministerie van Justitie zal voorts geïnteresseerde organisaties en anderen in staat stellen input te leveren voor de ToR. Deze ToR zal tegelijk met het ambtsbericht worden gepubliceerd. Op deze manier wordt transparant welke vragen aan het ambtsbericht ten grondslag hebben gelegen en wat met de beantwoording ervan is gebeurd.

#### Actualisering van ambtsberichten

Er bleek bij de deelnemers onduidelijkheid te bestaan over hoe wordt besloten tot het opstellen van een ambtsbericht. Het komt immers voor dat (bepaalde delen van) algemene ambtsberichten gedateerd zijn, zonder dat een nieuw ambtsbericht beschikbaar is.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken schrijft nieuwe ambtsberichten op verzoek van de staatssecretaris van Justitie. De ambtsberichten kennen een vast stramien. Dit om de herkenbaarheid voor gebruikers en onderlinge vergelijking te vergemakkelijken. Momenteel wordt samen met het ministerie van Justitie bekeken of er mogelijkheden bestaan te voldoen aan de wens om sneller in te spelen op actuele ontwikkelingen in de herkomstlanden. Hierbij kan worden gedacht aan frequentere actualisering van onderwerpen die van belang zijn voor de asielpraktijk (waaronder terugkeer) en aan thematische ambtsberichten.

Een aantal deelnemers deed de suggestie dat wanneer een ambtsbericht (op onderdelen) niet meer actueel is, Buitenlandse Zaken, in afwachting van een nieuw ambtsbericht, dit in een brief aan het ministerie van Justitie expliciet aangeeft. Op deze wijze weten IND, advocaten en rechterlijke macht dat tijdelijk niet kan worden uitgegaan van de actualiteit van het ambtsbericht. BZ zal zich hierop beraden.

#### Ambtsberichten als deskundigenrapporten

Door de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hebben algemene ambtsberichten de status van deskundigenrapport verkregen. In de praktijk betekent dit dat de IND en de rechter mogen en moeten uitgaan van de juistheid van een ambtsbericht, tenzij de andere partij aan de hand van zwaarwegend bewijs aantoont dat een passage in een ambtsbericht onjuist of onvolledig is. BZ staat achter de kwaliteit en juistheid van ambtsberichten en acht zich op dit onderwerp zeker deskundig. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft ook toegang tot bronnen die anderen niet kunnen raadplegen. Buitenlandse Zaken claimt echter geen monopolie op de informatievoorziening. In de regeringsreactie op het ACVZ-advies wordt ook gesteld dat de staatssecretaris van Justitie in haar besluitvorming rapporten meeweegt van andere gezaghebbende organisaties, zoals Amnesty International, Human Rights Watch en VN-organisaties. Dergelijke rapporten worden overigens ook gebruikt bij het opstellen van een ambtsbericht.

#### Formulering

Er werden vragen gesteld over de verschillende formuleringen die in ambtsberichten worden gebruikt. Het ging er daarbij vooral om in hoeverre bepaalde passages in ambtsberichten anders kunnen worden uitgelegd dan bedoeld en of het ministerie van Buitenlandse Zaken op dit punt actiever naar buiten zou moeten treden. Buitenlandse Zaken gaat in de praktijk reeds in op vragen over de verwoording van feiten, maar zal de teksten niet beleidsmatig interpreteren, aangezien dit de verantwoordelijkheid is van de staatssecretaris van Justitie. Op de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken worden binnenkort de instructies voor de totstandkoming van algemene ambtsberichten gepubliceerd. Daarin zal ook worden ingegaan op de betekenis van de gebruikte formuleringen. Daarnaast drongen verschillende deelnemers er op aan in elk ambtsbericht expliciet te vermelden waarom sommige informatie niet is opgenomen, vooral wanneer er geen recente informatie beschikbaar is. De deelnemers

waren het erover eens dat het inkorten van ambtsberichten voor de praktijk een slechte ontwikkeling is. Men heeft 'liever te veel dan te weinig informatie'. Buitenlandse Zaken werd daarom verzocht om zeer zorgvuldig om te gaan met het verwijderen of inkorten van passages in ambtsberichten. Dit werd toegezegd.

### Bronnen

Een aantal deelnemers gaf aan dat uit de ambtsberichten onvoldoende duidelijk wordt waarom informatie van bepaalde bronnen wel of niet betrokken is bij de opstelling van het ambtsbericht en hoe de afweging wordt gemaakt tussen verschillende bronnen. Dit is vooral van belang wanneer bronnen tegenstrijdige informatie vermelden. Deelnemers stelden voor om daar waar geen duidelijke en eenduidige informatie beschikbaar is, dit expliciet te melden in een ambtsbericht. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zal binnenkort de criteria voor het selecteren en wege van bronnen openbaar maken. Een bron is alleen dan bruikbaar, als deze aan een aantal criteria voldoet, met name deskundigheid en onafhankelijkheid. Aan sommige bronnen, met name organisaties zoals Amnesty International en Human Rights Watch of bekende lokale mensenrechtenorganisaties, wordt meer waarde toegekend dan aan andere bronnen. Indien informatie slechts uit één bron wordt verkregen en andere geraadpleegde bronnen die informatie niet kunnen bevestigen of ontkennen, wordt dit altijd expliciet vermeld. Ook tegenstrijdige informatie afkomstig van bronnen van gelijk gewicht wordt expliciet aangeduid.

De deelnemers plaatsten ook vraagtekens bij sommige passages waarvoor – ogenschijnlijk – geen bronnen zijn gebruikt. Bij het schrijven van een ambtsbericht worden echter niet alleen openbare, maar ook vertrouwelijke bronnen geraadpleegd. Daar waar informatie afkomstig is uit een openbare bron, wordt dit altijd expliciet aangeduid in de voetnoten. Het komt niet zelden voor dat deze informatie tevens afkomstig is van bronnen die hun informatie op voorwaarde van bronbescherming hebben gegeven. Als een passage in een ambtsbericht niet te herleiden is tot een openbare bron in de voetnoten, wil dat in de praktijk zeggen dat deze informatie afkomstig is van (een) vertrouwelijke bron(nen). Toegezegde vertrouwelijkheid wordt altijd strikt nageleefd, omdat het niet respecteren van vertrouwelijkheid sommige bronnen in gevaar zou kunnen brengen. Overigens wordt in de onderliggende stukken van elk ambtsbericht expliciet aangegeven welke vertrouwelijke bronnen voor welke passage zijn gebruikt. Zowel de Tweede Kamer als de rechter kan inzage krijgen in deze onderliggende stukken.

### Onafhankelijke toetsingscommissie

Tijdens de discussie kwam ook de door de ACVZ voorgestelde onafhankelijke commissie naar voren, die (alle) ambtsberichten op juistheid en volledigheid zou moeten toetsen. Dit voorstel, hoewel door een aantal aanwezigen gesteund, werd niet door alle deelnemers als opportuun gezien. Een externe toets zou de status van een ambtsbericht verder verhogen, waardoor het in de praktijk onaantastbaar zou worden. Meerdere deelnemers legden de nadruk op de verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer, die zich vanuit zijn controlerende taak meer intensief met ambtsberichten zou moeten bezighouden. Volgens hen zou de Kamer vaker gebruik kunnen maken van de mogelijkheid tot inzage in alle onderliggende stukken, inclusief de vertrouwelijke bronnen, en daardoor kunnen controleren of de ambtsberichten daadwerkelijk gedragen worden door die onderliggende stukken. Ook de onafhankelijke rechter zou algemene ambtsberichten meer inhoudelijk moeten kunnen toetsen. Daarnaast werden er praktische bezwaren geuit tegen het instellen van een toetsingscommissie. Het controleren van hele ambtsberichten is zeer arbeidsintensief en tijdrovend. Een ambtsbericht dat onderwerp is van onderzoek door een onafhankelijke toetsingscommissie heeft geen

gewicht in de asielprocedure, terwijl er grote behoefte bestaat aan het zo snel mogelijk beschikbaar maken van nieuw geschreven ambtsberichten.

### **Opvolging**

Bij de afsluiting van de expertbijeenkomst sprak de directeur-generaal Regiobeleid en Consulaire Zaken haar tevredenheid uit over het verloop van de bijeenkomst en over het feit dat dit initiatief door alle genodigden zo goed is ontvangen. Tijdens de bijeenkomst is gebleken dat er grote behoefte bestaat, zowel van de kant van het ministerie als van de kant van advocatuur en maatschappelijk middenveld, om zo open en constructief mogelijk met elkaar in discussie te treden. Om deze reden is ook besloten om in de toekomst een vergelijkbare bijeenkomst te organiseren. Het precieze format voor deze vervolgbijeenkomst dient nog te worden bepaald. Het is echter van belang dat steeds op een zo praktisch mogelijke manier naar de ambtsberichten kan worden gekeken. Tevens is van belang dat de andere relevante ketenpartners deelnemen aan de discussies, zeker daar een deel van de suggesties van de aanwezigen buiten de verantwoordelijkheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken valt.

Naast de implementatie van de adviezen van de ACVZ die door de regering zijn overgenomen, zal het ministerie van Buitenlandse Zaken zich – in overleg met het ministerie van Justitie – de komende maanden verder buigen over mogelijke verbeteringen. Hierbij zullen ook de suggesties die op 4 april jl. zijn gedaan worden meegenomen.

### Bijlage

Brochure *Het Algemeen Ambtsbericht*