

Werkinstructie totstandkoming Algemene Ambtsberichten

Rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken in de asielketen

Het ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor het vreemdelingenbeleid. De rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) is die van onafhankelijke deskundige die informatie verschaft over herkomstlanden van asielzoekers. Deze informatie kan betrekking hebben op individuen (individuele ambtsberichten) of op de situatie in het algemeen (algemene ambtsberichten). De ambtsberichten worden op verzoek van de staatssecretaris van Justitie geschreven door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het ministerie van Buitenlandse Zaken stelt zich bij het opstellen van de individuele en algemene ambtsberichten echter onafhankelijk op en laat zich niet leiden door overwegingen op politiek, economisch of welk gebied dan ook.

Binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken is de afdeling *Asiel en Migratie* (DPV/AM) verantwoordelijk voor de totstandkoming van de ambtsberichten. Deze afdeling valt onder de *Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken* (DPV).

Wat is een algemeen ambtsbericht?

Een algemeen ambtsbericht (AAB) is een beschrijving van de situatie in een bepaald land voor zover deze van belang is voor de beoordeling van asielverzoeken van personen die afkomstig zijn uit dat land en voor besluitvorming over de terugkeer van afgewezen asielzoekers. In elk algemeen ambtsbericht wordt aandacht besteed aan de politieke ontwikkelingen en de veiligheids- en mensenrechtensituatie in het land in kwestie, evenals aan vluchtelingen in de regio. Expliciet wordt de situatie van specifieke groepen belicht, waarvan kan worden aangenomen dat zij een kwetsbare positie in de samenleving van het herkomstland innemen, of die om een andere reden nadere aandacht verdienen, mede in het licht van de asielpraktijk.

Een algemeen ambtsbericht bevat geen conclusies ten aanzien van het vreemdelingenbeleid. Het ministerie van Buitenlandse Zaken stelt het algemeen ambtsbericht op verzoek van de staatssecretaris van Justitie op. Het algemeen ambtsbericht wordt geschreven met het oog op twee doelen. De staatssecretaris van Justitie baseert zich op het algemeen ambtsbericht voor het bepalen van het algemene toelatings- en terugkeerbeleid voor asielzoekers uit het betreffende land. De IND gebruikt het algemeen ambtsbericht als informatiebron waaraan individuele asielaanvragen worden getoetst. Het algemeen ambtsbericht is een onafhankelijk deskundigenrapport dat op zorgvuldige wijze tot stand komt, volgens de procedures die in deze werkinstructie beschreven worden.

In principe bepaalt de staatssecretaris van Justitie voor welke landen zij een ambtsbericht nodig heeft. Zij baseert zich hierbij op de ontwikkelingen in de herkomstlanden van asielzoekers, het aantal mensen uit dat land dat asiel aanvraagt in Nederland en de nog lopende asielaanvragen. Voor de landen waarvoor speciaal beleid (categoriaal beschermingsbeleid of besluit- en/of vertrekmoratorium) geldt, wordt in ieder geval twee maal per jaar een algemeen ambtsbericht vervaardigd. Het ministerie van Justitie en het ministerie van Buitenlandse Zaken komen geregeld bijeen in een zogeheten ABO (algemene

ambtsberichtenoverleg), waarin zij werkafspraken maken, onder andere ten aanzien van de planning van de algemene ambtsberichten.

Een algemeen ambtsbericht kan op de volgende wijzen tot stand komen:

- In de meeste gevallen zal de staatssecretaris van Justitie het ministerie van Buitenlandse Zaken door middel van een ‘Terms of Reference’ (ToR) verzoeken om een algemeen ambtsbericht te schrijven;
- Indien de minister van Buitenlandse Zaken signaleert dat er belangwekkende ontwikkelingen plaatsvinden in herkomstlanden van asielzoekers (die voor het gevoerde landgebonden asielbeleid mogelijk consequenties hebben) zal hij de staatssecretaris van Justitie hierop wijzen. In dergelijke omstandigheden zal de minister van Buitenlandse Zaken de staatssecretaris van Justitie uitnodigen een ToR op te stellen, zodat een algemeen ambtsbericht vervaardigd kan worden.
- Tenslotte kan de minister van Buitenlandse Zaken ook zelf het initiatief nemen om een ambtsbericht te vervaardigen, wanneer hij signaleert dat belangrijke passages uit het laatste algemeen ambtsbericht van een land niet (meer) geldig blijken of indien zich in een herkomstland waarvoor geen ambtsbericht is geschreven belangwekkende ontwikkelingen voordoen. Aan een dergelijke notitie ligt geen ToR ten grondslag.

De periode tussen ontvangstdatum van de aanbiedingsbrief van de ToR en datum van ondertekening door de Directeur DPV wordt als doorlooptijd gedefinieerd. De doorlooptijd van een algemeen ambtsbericht bedraagt in principe vier maanden.

Naast algemene ambtsberichten over de situatie in een bepaald land bericht het ministerie van Buitenlandse Zaken ook over bepaalde onderwerpen (zoals ‘mensenhandel’). Dergelijke ambtsberichten noemen we *thematische ambtsberichten*.

Verantwoordelijkheden

De **opsteller van het algemeen ambtsbericht** is verantwoordelijk voor de dossiervorming en de tijdige totstandkoming van het algemeen ambtsbericht.

De opsteller van een algemeen ambtsbericht heeft tot taak:

- het algemeen ambtsbericht binnen de daarvoor beschikbare tijd te realiseren;
- de vragen uit de onderzoeksopdracht (ToR) in het ambtsbericht te beantwoorden;
- in het algemeen ambtsbericht die informatie te geven die van belang is voor de beoordeling van asielverzoeken van personen uit een bepaald land en voor de besluitvorming over terugkeer van afgewezen asielzoekers naar het desbetreffende land.

De **regiocoördinator** is verantwoordelijk voor de inhoud van het concept algemeen ambtsbericht dat achtereenvolgens wordt doorgeleid naar de regiodirectie, relevante thema- en forumdirecties, de betrokken Nederlandse ambassades en het plaatsvervangend hoofd DPV/AM. De regiocoördinator is ervoor verantwoordelijk dat de planning van een algemeen ambtsbericht wordt gehaald.

Het **plaatsvervangend hoofd DPV/AM** is verantwoordelijk voor de inhoud van het algemeen ambtsbericht dat wordt doorgeleid naar het ministerie van Justitie voor de 20-dagentermijn en naar de directeur DPV, die het algemeen ambtsbericht ondertekent. Tevens accepteert het plaatsvervangend hoofd per brief de ToR die ten grondslag zal liggen aan het algemeen ambtsbericht, na een gesprek tussen de opsteller van het algemeen ambtsbericht en het ministerie van Justitie waarin zonodig onderdelen van de ToR zijn toegelicht.

Directeur DPV stelt het definitieve algemeen ambtsbericht vast en ondertekent deze.

Procedure totstandkoming algemeen ambtsbericht

Voorbereiding

1. Vaststelling van de noodzaak van een nieuw algemeen ambtsbericht

De werkzaamheden voor een nieuw algemeen ambtsbericht beginnen wanneer de staatssecretaris van Justitie daarvoor een onderzoeksopdracht geeft, de 'Terms of Reference'. De staatssecretaris van Justitie stelt de ToR op, nadat maatschappelijke organisaties (o.a. Amnesty International, Vluchtelingenwerk, Human Rights Watch, e.d.) van het ministerie van Justitie de gelegenheid hebben gekregen om input te leveren.

Indien de minister van Buitenlandse Zaken signaleert dat er belangwekkende ontwikkelingen plaatsvinden in herkomstlanden van asielzoekers (die voor het gevoerde landgebonden asielbeleid mogelijk consequenties hebben) kan hij ook zelf het initiatief nemen tot het opstellen van een algemeen ambtsbericht. Echter, in dat geval zal hij de staatssecretaris van Justitie uitnodigen om, wederom na afstemming door Justitie met het maatschappelijk middenveld, een ToR op te stellen.

In bijzondere gevallen zal het ministerie van Buitenlandse Zaken ook zelf het initiatief nemen om een ambtsbericht te vervaardigen, wanneer hij signaleert dat belangrijke passages uit het laatste algemeen ambtsbericht van een land niet (meer) geldig blijken. Aan een dergelijke notitie ligt geen ToR ten grondslag.

2. Verzoek om en/of ontvangst van de Terms of Reference (ToR)

Het plv. hoofd DPV/AM maakt geregeld een (herziene) planning voor de afhandeling van algemene ambtsberichten. In deze planning is opgenomen op welke datum een verzoek om een algemeen ambtsbericht (ToR) wordt verwacht. De regiocoördinatoren stellen in overleg met het plaatsvervangend hoofd DPV/AM een lijst op waarop staat aangegeven welke beleidsmedewerker welke algemene ambtsberichten op zal stellen. Minimaal vier maanden voor de geplande afgiftedatum van het desbetreffende algemeen ambtsbericht stuurt de IND/GCKAO (Het Gemeenschappelijk Centrum Kennis Advies en Opleidingen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst) de ToR per brief en elektronisch aan het secretariaat van DPV/AM.

Zodra het verzoek op het DPV/AM secretariaat is ontvangen, wordt dit doorgeleid naar het hoofd en plaatsvervangend hoofd DPV/AM, de betrokken regiocoördinator en de beleidsmedewerker die het algemeen ambtsbericht zal opstellen.

Zodra een verzoek niet op de geplande datum wordt ontvangen, wordt dit signaleerd door de betrokken regiocoördinator en de opsteller van het algemeen ambtsbericht. Zij verzoeken vervolgens per brief de staatssecretaris van Justitie om deze ToR zo snel mogelijk toe te sturen. Deze brief wordt ondertekend door het plaatsvervangend hoofd DPV/AM.

3. Planning

De beleidsmedewerker maakt een planning voor het onderzoek voor het algemeen ambtsbericht. De planning wordt besproken met de regiocoördinator. De planning bevat minimaal drie mijlpalen:

- de ontvangst van de ToR;
- de beoordeling van het eerste concept door het plv. hoofd DPV/AM;
- de vaststelling en publicatie van het algemeen ambtsbericht.

Voor de periode tussen de ontvangst van de ToR en de beoordeling van het eerste concept dient de opsteller van het algemeen ambtsbericht in overleg met de betrokken regiocoördinator zijn werkzaamheden te plannen. Een kopie van de planning wordt in het dossier van het algemene ambtsbericht gevoegd.

Onderzoek en vervaardiging van eerste concept

duur: circa dertien weken

4. Accepteren van de definitieve onderzoeksopdracht

Met de voorbereiding van het algemeen ambtsbericht wordt begonnen, zodra de ToR voor het algemeen ambtsbericht is ontvangen. Allereerst dient de onderzoekbaarheid van de ToR te worden besproken met de staatssecretaris van Justitie. Overleg hierover wordt gevoerd door de opsteller van het algemeen ambtsbericht en de vertegenwoordiger(s) van de IND/GCKAO. Van belang is dat op basis van de ToR binnen een afgesproken termijn van vier maanden een algemeen ambtsbericht opgeleverd moet kunnen worden.

Als vragen onvoldoende duidelijk zijn, wordt verduidelijking gevraagd. Indien sommige vragen naar verwachting niet, of niet op het gevraagde detailniveau kunnen worden beantwoord, dan wordt hiervan door de beleidsmedewerker melding gemaakt. In het gesprek wordt overeengekomen hoe het ministerie van Buitenlandse Zaken de ToR zal hanteren.

Zodra de ToR is geaccepteerd (in principe binnen tien werkdagen na ontvangst van de ToR), stuurt Buitenlandse Zaken een brief naar de staatssecretaris van Justitie waarin de definitieve verschijningsdatum is opgenomen. Indien gewenst kan het ministerie van Buitenlandse Zaken in deze brief ingaan op de verwachte mogelijke resultaten zoals die ook aan de orde zijn gekomen in het gesprek. Deze brief wordt ondertekend door het plv. hoofd DPV/AM.

De ToR en de reactie op de ToR worden in het dossier van het algemene ambtsbericht gevoegd. De ToR wordt als bijlage bij het algemeen ambtsbericht gepubliceerd.

5. Informatievergaring en vervaardiging pre-concept

Het algemeen ambtsbericht wordt opgesteld aan de hand van de handleiding voor de totstandkoming van ambtsberichten (Zie onder 'aanwijzingen voor de schrijver'). In deze handleiding is vastgelegd uit welke hoofdstukken een algemeen ambtsbericht bestaat en wat er in de verschillende hoofdstukken aan de orde dient te komen. Tevens wordt in de handleiding aangegeven hoe de opsteller van het algemeen ambtsbericht zijn bronnen dient te selecteren en op welke wijze hij de beschikbare informatie dient weer te geven.

De beleidsmedewerker vergaart op verschillende manieren informatie voor het ambtsbericht:

- Met behulp van het kenniscentrum van het ministerie van Buitenlandse Zaken, het intranet en het internet is er toegang tot (vertrouwelijke) rapporten van de VN-organisaties, andere westerse landen en (internationale) ngo's; persberichten en handboeken; naslagwerken en tijdschriften;
- De opsteller van het algemeen ambtsbericht voert desgewenst gesprekken met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld in Nederland;
- Nederlandse ambassades verrichten op verzoek van de opsteller van het algemeen ambtsbericht onderzoek;
- In principe maakt de opsteller van het algemeen ambtsbericht een dienstreis naar het desbetreffende land. Van deze regel kan worden afgeweken indien de veiligheidssituatie ter plaatse een dienstreis verhindert. Tijdens de dienstreis spreekt de opsteller van het algemeen ambtsbericht op vertrouwelijke basis met o.a. VN-organisaties, ambassades van andere westerse landen, internationale ngo's, lokale (mensenrechten-) ngo's, e.d.

De beleidsmedewerker stelt het pre-concept ambtsbericht op dat eerst zal worden voorgelegd aan:

1. de regiocoördinator;
en na diens parafering gelijktijdig aan:
2. de betrokken regiodirectie, thema- en forumdirecties;
3. de betrokken Nederlandse ambassade(s) in het buitenland.

Deze twee laatsten hebben in principe maximaal tien kalenderdagen voor het becommentariëren van het pre-concept.

Het pre-concept en het commentaar daarop dienen aan het dossier te worden toegevoegd.

Na de commentaren wordt het eerste concept opgesteld, dat uiterlijk dertien weken na de ontvangst van de ToR ter beoordeling dient te worden voorgelegd aan het plaatsvervangend hoofd DPV/AM. Als de termijn van dertien weken niet wordt gehaald, dient de opsteller van het algemeen ambtsbericht een uitstelbrief aan het ministerie van Justitie te versturen.

Het eerste concept dient aan het dossier te worden toegevoegd.

6. Beoordeling en aanpassing van eerste concept

Het plaatsvervangend hoofd DPV/AM beoordeelt het eerste concept van het algemeen ambtsbericht (4 werkdagen). Vervolgens verwerkt de opsteller van het algemeen ambtsbericht het commentaar (3 werkdagen).

Afronding

duur: vijf weken

7. 20-dagentermijn

Ten behoeve van de 20-dagentermijn wordt het algemeen ambtsbericht op papier aangeboden aan IND/GCKAO, met een kopie aan DVB (directie Vreemdelingenbeleid) van het ministerie van Justitie. Een digitale versie van het concept AAB wordt bovendien verzonden aan het algemene e-mailadres van het Bureau Land & Taal van IND/GCKAO en de opsteller van de ToR en aan DVB. De opsteller van het algemene ambtsbericht is verantwoordelijk voor de verzending. Het plaatsvervangend hoofd DPV/AM ondertekent de aanbiedingsbrief concept AAB. Gedurende een periode van 20 werkdagen krijgt het ministerie van Justitie de gelegenheid om te reageren op het concept AAB. Het gaat er hierbij met name om of de vragen uit de ToR op een eenduidige, voor Justitie werkbare manier zijn beantwoord. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zal eventuele inhoudelijke aanwijzingen naast zich neerleggen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken kan nieuwe aanvullende vragen niet beantwoorden.

Het concept dat wordt aangeboden aan de IND dient aan het dossier te worden toegevoegd.

8. Vervaardiging tweede concept

Het tweede concept algemeen ambtsbericht wordt vervaardigd naar aanleiding van de reactie van het ministerie van Justitie die per brief en per e-mail is aangeleverd aan het hoofd DPV/AM. De opsteller van het algemeen ambtsbericht bespreekt per telefoon met IND/GCKAO tot welke wijzigingen de reacties in het algemeen ambtsbericht hebben geleid. Voor de vervaardiging staan in principe vijf werkdagen.

Indien er nog onderzoeksvragen openstaan die dringend beantwoord moeten worden, kan aanvullend onderzoek worden uitgezet. In dat geval wordt er een uitstelbrief aan de staatssecretaris van Justitie verstuurd, waarin wordt aangegeven wanneer het definitieve ambtsbericht zal verschijnen. Als de reactie tot nieuw onderzoek zou moeten leiden, wordt eerst onderzocht of dit niet in een volgend algemeen ambtsbericht kan worden meegenomen.

De reactie van IND/GCKAO, een verslag van de telefonische reactie van BZ en het tweede concept worden aan het dossier toegevoegd.

9. Beoordeling en aanpassing van tweede concept

Het tweede concept wordt achtereenvolgens beoordeeld door de betrokken regiocoördinator (twee werkdagen) en het plv. hoofd DPV/AM (twee werkdagen). De opsteller van het algemeen ambtsbericht verwerkt het commentaar (twee werkdagen).

10. Vaststelling definitieve versie

De definitieve versie van het algemeen ambtsbericht wordt vastgesteld en ondertekend door directeur DPV. Aan deze definitieve versie van het ambtsbericht wordt de gehanteerde ToR als bijlage toegevoegd. Na ondertekening stuurt de opsteller van het algemeen ambtsbericht een memo aan DGRC (Directeur-generaal Regiobeleid en Consulaire Zaken), waarin de belangrijkste punten en de wijzigingen ten opzichte van het voorgaande algemeen

ambtsbericht inzichtelijk worden gemaakt. Het ambtsbericht zelf wordt als bijlage meegestuurd.

11. Verzending en publicatie van het ambtsbericht

De opsteller van het algemeen ambtsbericht is verantwoordelijk voor de verzending van het algemeen ambtsbericht aan de staatssecretaris van Justitie . De opsteller schrijft daarvoor een aanbiedingsbrief DVB en een aanbiedingsbrief IND/GCKAO, waarbij gebruik gemaakt kan worden van sjablonen. Een digitale versie van het AAB wordt bovendien verzonden aan het algemene e-mailadres van het Bureau Land & Taal van IND/GCKAO en aan DVB. De beleidsmedewerker vult het dossier van het algemeen ambtsbericht aan met kopieën van de verzonden brieven en het desbetreffende ambtsbericht.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken publiceert het algemeen ambtsbericht zelf. De opsteller van het algemeen ambtsbericht levert hiertoe, direct na vaststelling van het ambtsbericht door directeur DPV, de elektronische versie van het algemeen ambtsbericht aan bij het kenniscentrum van DPV/AM, waar meteen een pdf-bestand van het document wordt aangemaakt. Dit bestand wordt door het kenniscentrum direct op de P-schijf (gedeelde harde schijf van DPV/AM), het intranet en internet geplaatst. Het kenniscentrum handelt verzoeken om algemene ambtsberichten die niet meer op de internetpagina van het ministerie staan gepubliceerd, af. Aan verzoekers wordt een pdf-bestand van het gevraagde algemene ambtsbericht verstrekt. Als er nog geen pdf-bestand van het algemene ambtsbericht bestaat, dient het desbetreffende algemene ambtsbericht eerst te worden gescand.

Het kenniscentrum zet alle algemene ambtsberichten die in een kalenderjaar zijn verschenen op een CD-ROM. Deze CD-ROM's worden twee jaar bij het kenniscentrum bewaard. Daarna worden ze overgedragen aan het archief.

12. Dossiervorming

Voor het algemeen ambtsbericht dient een dossier te worden aangelegd waarin alle informatie zit waarop het algemeen ambtsbericht is gebaseerd. Van alle gesprekken die ten behoeve van het algemeen ambtsbericht gevoerd zijn, dienen gespreksverslagen aanwezig te zijn. Indien naar internetbronnen wordt verwezen, dient een uitdraai gemaakt te worden op het moment van raadplegen.

13. Archivering

Het archief controleert of het dossier van het desbetreffende ambtsbericht volledig is. Het archief ziet er op toe dat de ToR en de reactie daarop aanwezig zijn. Zonodig wordt het dossier aangevuld. Jaarlijks draagt het kenniscentrum een CD-ROM met daarop alle algemene ambtsberichten die twee jaar eerder zijn verschenen, over aan het archief.

Het dossier van het algemeen ambtsbericht wordt in zijn geheel vijftwintig jaar bewaard op het archief.

Aanwijzingen voor de schrijver

De volgende uitgangspunten liggen aan deze handleiding ten grondslag:

- Het algemene ambtsbericht moet beantwoorden aan de twee doelen, met het oog waarop ambtsberichten worden opgesteld;
- Het algemene ambtsbericht moet lezergericht zijn;
- Het algemeen ambtsbericht moet zo goed mogelijk antwoord geven op de vragen die worden gesteld in de ToR;
- Het algemeen ambtsbericht komt volgens de beschreven procedure tot stand.

In deze handleiding wordt aangegeven hoe een algemeen ambtsbericht is opgebouwd en welk soort informatie dient te worden opgenomen. De indeling blijft indicatief, in die zin dat er van kan worden afgeweken als daar goede argumenten voor zijn.

Eerste aanwijzing: de titel

De titel is uniform en luidt als volgt:
 Algemeen Ambtsbericht *land, *deelonderwerp
 (*maand *jaar)

Bijvoorbeeld:

- Algemeen Ambtsbericht Angola
 mei 2007

- Algemeen Ambtsbericht Syrië / Palestijnen
 november 2007

Tweede aanwijzing: selectiecriteria voor bronnen

Een algemeen ambtsbericht is gebaseerd op informatie van openbare en vertrouwelijke bronnen. Bij de opstelling wordt gebruik gemaakt van informatie van verschillende organisaties van de Verenigde Naties, (niet-)gouvernementele organisaties, vakliteratuur en berichtgeving in de media. Bovendien liggen bevindingen ter plaatse en vertrouwelijke rapportages van de Nederlandse vertegenwoordigingen in de regio aan dit algemeen ambtsbericht ten grondslag. In het algemeen ambtsbericht wordt veelvuldig verwezen naar geraadpleegde bronnen. Daar waar openbare bronnen zijn vermeld, wordt de tekst in veel gevallen ook ondersteund door informatie die op vertrouwelijke basis is ingewonnen. Een overzicht van de geraadpleegde openbare bronnen is opgenomen in de literatuurlijst. Voor elk ambtsbericht worden in ieder geval de publicaties van gerenommeerde organisaties zoals Amnesty International, Human Rights Watch en International Crisis Group, evenals van de organisaties van de Verenigde Naties (waaronder rapporten van de Secretaris-generaal van de VN, UNHCR, Unicef etc) geraadpleegd.

De bronnen die worden gebruikt bij het opstellen van een algemeen ambtsbericht moeten uiteraard zo betrouwbaar mogelijk zijn. Het toetsen van betrouwbaarheid is echter geen exacte wetenschap. Derhalve wordt in een algemeen ambtsbericht gebruik gemaakt van zoveel mogelijk relevante bronnen, om de informatie uit de verschillende bronnen wederzijds te kunnen toetsen.

Bij de selectie van bronnen voor een algemeen ambtsbericht dienen de beschikbare bronnen te worden getoetst op betrouwbaarheid. De bronnen in een algemeen ambtsbericht dienen derhalve te voldoen aan een drietal uitgangspunten:

1. Goed geïnformeerd
2. Onafhankelijk
3. Divers

Ad 1. Goed geïnformeerd

Om te beoordelen of een bron goed-geïnformeerd is, moet worden gezien hoe de bron beschikking heeft gekregen over de betreffende informatie. Het is waarschijnlijk dat bronnen die nauw bij een bepaalde gebeurtenis of specifieke groep zijn betrokken over het algemeen beschikken over accurate informatie hierover, zeker als zij ooggetuige en/of ervaringsdeskundige zijn. De opsteller moet dan niet alleen de informatie van de bron wegen, maar ook beoordelen hoe goed-geïnformeerd en onafhankelijk de zegslieden van de bron zijn.

Bij informatie van bronnen die verder van de situatie en/of gebeurtenis in het betrokken land staan is het steeds noodzakelijk de vraag te stellen hoe de bron aan de informatie komt. Bij informatie die uit tweede of derde (etc) hand is verkregen moet steeds de vraag worden gesteld of er bij de overdracht geen “ruis” kan zijn ontstaan, b.v. dat relevante aspecten worden vergeten of dat er zelfs met het doorvertellen onjuistheden zijn doorgedrongen in het verhaal.

Ad 2. Onafhankelijk

Bij het hanteren van een bron dient de opsteller van het ambtsbericht zich steeds af te vragen of de bron een belang heeft bij het presenteren van een bepaalde voorstelling van zaken. Bronnen die nauw bij een bepaalde gebeurtenis of groep zijn betrokken zullen over het algemeen beschikken over accurate informatie (zie goed-geïnformeerd); hun betrokkenheid kan het echter noodzakelijk maken vraagtekens te plaatsen bij hun onafhankelijkheid. Als een bron als niet-onafhankelijk moet worden gecategoriseerd, betekent dit niet dat de informatie per definitie niet-betrouwbaar is. Wel dient de informatie met nog grotere zorgvuldigheid te worden gehanteerd. Zo dient expliciet te worden gezocht naar andere, bij voorkeur onafhankelijke, bronnen die informatie kunnen geven over hetzelfde onderwerp. Daar waar informatie uit een niet-onafhankelijke bron niet door andere bronnen kan worden bevestigd of ontkracht, wordt dit expliciet gemeld in het ambtsbericht.

Ad 3. Divers

Uit het bovenstaande blijkt dat het belangrijk is voor een ambtsbericht zoveel mogelijk verschillende bronnen te gebruiken, zodat de risico's die aan elke bron kleven worden gemitigeerd. BZ maakt zoals gemeld voor een ambtsbericht gebruik van openbare en vertrouwelijke bronnen. De openbare bronnen bestaan uit persberichten en -artikelen, rapporten van lokale en internationale (non-gouvernementele) organisaties en VN-organisaties, evenals vakliteratuur. Voor vertrouwelijke informatie worden gesprekken gevoerd met lokale (mensenrechten-) organisaties, vertegenwoordigers van specifieke groepen en journalisten, evenals veldkantoren van internationale organisaties en ambassades.

Derde aanwijzing: stijl

De opsteller van het algemeen ambtsbericht ziet er op toe dat de tekst eenduidig is en niet voor meerderlei uitleg vatbaar. De opsteller dient zich rekenschap te geven van de wijze waarop zinsnedes in het ambtsbericht door rechters worden geïnterpreteerd.

Vierde aanwijzing: verantwoording bronnen

De opsteller van het algemeen ambtsbericht ziet er op toe dat informatie die is verkregen uit openbare bronnen wordt onderbouwd door middel van literatuurverwijzingen in voetnoten. Alle openbare bronnen die ten grondslag liggen aan het algemeen ambtsbericht worden tevens opgenomen in een literatuurlijst, achterin het ambtsbericht. Waar vertrouwelijke bronnen worden gebruikt, wordt een kwalificatie van deze bronnen geven, mits dit de vertrouwelijkheid van de desbetreffende bron niet schaadt.

Verdere aanwijzingen: de inhoud van het algemeen ambtsbericht

NB: De volgende opsomming is slechts ter indicatie en is derhalve niet limitatief.

1 Inleiding

- omschrijving van het onderwerp
- verwijzing naar vorige ambtsbericht(en)
- definiëring verslagperiode (zo up to date mogelijk)
- hoofdstukindeling
- bronverwijzing
- aankondiging te gebruiken transcriptie (spellingswijze)

2 Landeninformatie

2.1 Basisgegevens

2.1.1 Land en volk

- beknopte geografische gegevens (ligging, natuurlijke hulpbronnen)
- beknopte demografische gegevens (bevolkingsomvang, belangrijkste etnische groepen, talen)

2.1.2 Geschiedenis

Doel van deze paragraaf is te kunnen begrijpen hoe de asielrelevante situatie in een land is ontstaan. Dit betekent onder meer een analyse van het ontstaan van de verschillende scheidslijnen en/of conflicten in een bepaalde samenleving (etnisch, politiek, etc). In de meeste gevallen zal het niet nodig zijn om al te ver terug te gaan in de tijd. Een analyse is te verkiezen boven een droge opsomming van gebeurtenissen (chronologie). Dit geldt overigens voor het gehele ambtsbericht. ‘Geschiedenis’ houdt op bij de verschijningsdatum van het voorgaande algemeen ambtsbericht, tenzij er goede argumenten zijn om hiervan af te wijken.

2.1.3 Staatsinrichting

- In deze paragraaf wordt de formele structuur beschreven, alsmede de administratieve indeling (provincies, districten, etc). Er kan voor gekozen worden om in dit hoofdstuk een overzicht te geven van opsporing- en veiligheidsdiensten.

2.2 Politieke ontwikkelingen

Doel van deze paragraaf is de context te bieden aan de mensenrechten- en veiligheidssituatie en om een inschatting mogelijk te maken van in welke richting die situatie zich ontwikkelt. In principe worden alleen ontwikkelingen beschreven die in de verslagperiode plaatsvonden. Deze paragraaf gaat in op de relevante

politieke ontwikkelingen. Welke dit zijn verschilt uiteraard per land. Te denken valt aan de ontwikkeling van de verschillende scheidslijnen en/of conflicten in een land, die mogelijk gevolgen hebben voor de mensenrechten- en veiligheidssituatie. Van belang is het onderscheiden van de diverse partijen, hun belangen en beweegredenen.

2.3 Veiligheidssituatie

Het gaat hier met name om veiligheid in de zin van het categoriale beschermingsbeleid, dus niet bijv. verkeersveiligheid.

Ook in landen waar een categoriaal beschermingsbeleid nu nog niet aan de orde is, moeten in ieder geval de volgende vragen worden beantwoord:

- vinden er in het land gewapende confrontaties plaats?
- in hoeverre worden burgers hier het (willekeurig) slachtoffer van?
- wat is de intensiteit en frequentie van deze confrontaties?
- wat is de geografische spreiding van dergelijke confrontaties?
- kan men bescherming van de eigen overheid inroepen tegen dit geweld?
- omvang en locatie van diverse strijdende partijen

2.4 Sociaal-economische situatie

Ratio van deze paragraaf is een beeld te geven van de sociaal-economische situatie als oorzaak en als gevolg van conflict. In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van sociaal-economische kerncijfers weergegeven.

3 Mensenrechten

3.1 Juridische context

3.1.1 Verdragen en Protocollen

- Welke mensenrechtenverdragen heeft het land geratificeerd? (en welke niet!). Met name asielrelevant zijn het Verdrag inzake burger- en politieke rechten (ICCPR), het Anti-folter verdrag (CAT), het Verdrag inzake eliminatie van rassendiscriminatie (CERD), het Verdrag inzake uitbanning van discriminatie van vrouwen (CEDAW), en het Verdrag inzake de rechten van het kind (CRC).
- Het gaat er in deze paragraaf niet om of de verdragen daadwerkelijk worden nageleefd.

3.1.2 Nationale wetgeving

Verwijzing naar de passages in de grondwet en overige nationale wetgeving die betrekking hebben op bescherming van de mensenrechten dan wel de beperkingen hiervan c.q. het ontbreken van bescherming.

- deze paragraaf kan onder meer omvatten de aard van strafrechtelijke sancties (bijv. lijfstraffen).
- het gaat er ook in deze paragraaf niet om of de betreffende wetgeving wordt nageleefd.

3.2 Toezicht

In deze paragraaf wordt er weergegeven wat er op niveau van de Veiligheidsraad, de Algemene vergadering, de Treaty Based Bodies (de controlerende comite's bij de mensenrechtenverdragen), de Charter Based Bodies en de speciale rapporteurs is besloten en gerapporteerd aangaande het betreffende land. Daarnaast worden

verklaringen, rapporten e.d. van de EU, Raad van Europa, internationale ngo's e.d. beschreven. Verder wordt aangegeven of er een Nationale mensenrechtencommissie en/of een Ombudsman aanwezig is en in hoeverre die onafhankelijk en effectief is. Ten slotte wordt vermeld welke nationale mensenrechten-ngo's actief zijn en in hoeverre zij in staat zijn om hun werk te doen.

Het gaat in dit hoofdstuk niet om de inhoud van betreffende verklaringen en rapporten, maar of de eerder genoemde actoren hun toezichhoudende functie hebben kunnen vervullen. Inhoudelijk worden de verklaringen en rapporten behandeld in de respectievelijke paragrafen in 3.3/3.4.

3.3 Naleving en schendingen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de manier waarop de verschillende mensenrechten in het betreffende land gedurende de verslagperiode werden nageleefd. Daarnaast wordt ingegaan op de vraag of mensen bescherming van de eigen autoriteiten kunnen invoeren tegen dreigende vervolging.

3.3.1 Vrijheid van meningsuiting (incl. persvrijheid)

3.3.2 Vrijheid van vereniging en vergadering (incl. politieke groeperingen)

3.3.3 Vrijheid van godsdienst (incl. religieuze groepen en minderheden)

3.3.4 Bewegingsvrijheid

3.3.5 Rechtsgang

3.3.6 Arrestaties en detenties

3.3.7 Mishandeling en foltering

3.3.8 Verdwijningen

3.3.9 Buitengerechtelijke executies en moorden

3.3.10 Doodstraf

3.4 Positie van specifieke groepen

In deze paragraaf wordt de positie van specifieke groepen belicht. De paragraafindeling van dit hoofdstuk is afhankelijk van de specifieke situatie in het betreffende land.

In ieder geval wordt een paragraaf besteed aan de positie van minderjarigen. Belangrijkste reden van deze paragraaf is de mogelijke aanspraak op verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv).

Afhankelijk van de specifieke situatie in het betreffende land dient voorts gedacht te worden aan de volgende specifieke groepen:

- Etnische groepen
- Homoseksuelen
- Vrouwen

Indien relevant kan uiteraard ook aandacht worden besteed aan de positie van andere specifieke groepen.

4. Migratie

4.1 Migratiestromen

In deze paragraaf worden de belangrijkste migratiestromen in en uit het betreffende land beschreven.

4.2 Opvang van ontheemden en terugkeerders

In deze paragraaf wordt onder meer ingegaan op de opvang van ontheemden en (teruggekeerde) vluchtelingen¹

4.3 Activiteiten van internationale organisaties

De activiteiten van internationale organisaties vormen een van de drie indicatoren van een categoriaal beschermingsbeleid. De informatie in deze paragraaf moet dus bijdragen aan de beslissing van de staatssecretaris van Justitie of terugkeer naar een land van bijzondere hardheid zou zijn vanwege de algehele situatie aldaar. Onderliggende aanname is dat de aan- dan wel afwezigheid van internationale organisaties indicatief is voor de veiligheid en de humanitaire situatie in dat land.

Bijlagen

In een bijlage horen lange stukken tekst van feitelijke aard, die het betoog van de hoofdtekst teveel zouden onderbreken. Bijlagen dienen op zich zelf staande, uitgebreide teksten te zijn. Ook (land)kaarten, grafieken en tabellen horen in een bijlage.

¹ In het *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status* van de UNHCR is de term 'vluchteling' gedefinieerd: Een persoon die uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit bevindt, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil invoeren, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren. Deze definitie wordt door ons gebruikt. In de *Guiding Principles on Internal Displacement* van de VN is de term 'ontheemde' gedefinieerd: Ontheemden zijn personen die gedwongen of verplicht zijn om te vluchten of hun gebruikelijke woon- of verblijfplaats te verlaten, in het bijzonder als gevolg van, of teneinde de gevolgen van gewapend conflict, situaties van wijdverspreid geweld, mensenrechtenschendingen of natuurlijke of door de mens veroorzaakte rampen te vermijden, en die geen internationaal erkende staatsgrens hebben overschreden.