

Vergaderjaar 2006–2007

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1128

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 februari 2007

Hierbij bied ik u de kabinetsreactie aan op het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) «Transparant en toetsbaar», over landeninformatie in het vreemdelingenbeleid, van 31 juli 2006.¹ Het rapport is op 5 september jongstleden gepubliceerd.

De ACVZ doet diverse aanbevelingen voor een beleidskader. In deze brief zal ik ingaan op de aanbevelingen, en informeer ik u over een beleidsvoorstel voor het gebruik van landeninformatie in het vreemdelingenbeleid.

Achtergrond

Binnen het Nederlandse asielbeleid is informatie over de situatie in landen van herkomst een zeer belangrijke component. Zoals u weet is de minister van Buitenlandse Zaken belast met het schrijven van de algemene ambtsberichten. Zij bevatten door de minister van Buitenlandse Zaken zelfstandig vergaarde en gedegen informatie over de situatie in herkomstlanden.

De Nederlandse overheid streeft naar een effectief, kwalitatief hoogwaardig en breed geaccepteerd asielbeleid. In dit kader is zij ook bereid om verbeteringen waar noodzakelijk en mogelijk aan te brengen. Het is om deze reden dat ik de ACVZ heb gevraagd onderzoek te doen naar het vergaren en het toepassen van landeninformatie door de ons omringende landen, en op grond daarvan aanbevelingen te doen.

Het ACUZ-advies

De ACVZ maakt voor haar advies gebruik van een onderzoek van het *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD) dat de landenrapportages van tien Europese landen heeft vergeleken. Op basis van dit vergelijkend onderzoek doet de ACVZ uitspraken en aanbevelingen over de Nederlandse procedure voor de totstandkoming van algemene ambtsberichten. Het kabinet heeft de indruk dat de analyse en aanbevelingen helaas onvoldoende rekening houden met de fundamentele

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

verschillen tussen het Nederlandse systeem en dat van de meeste andere Europese landen. In een aantal opzichten is het Nederlandse systeem transparanter en zijn de Nederlandse ambtsberichten onafhankelijker. Zo worden slechts in Nederland en Duitsland de landenrapportages vervaardigd door een andere overheidsinstantie dan de instantie die asielaanvragen beoordeelt. Ten aanzien van andere landen kan per definitie niet gesproken worden over landenrapporten afkomstig van onafhankelijke, onpartijdige deskundigen. Ten aanzien van het onderzoek naar de situatie in Duitsland valt op dat alleen de landenrapportage van het Bureau voor Migratie en Vluchtelingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken is bestudeerd en niet de landenrapportage van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Naast Nederland maken slechts enkele landen hun landenrapportages openbaar. Geen ander land verantwoordt zijn landenrapportages met een uitgebreid notenapparaat met enkele honderden voetnoten, zoals gebruikelijk is in algemene ambtsberichten van de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken.

In het ACVZ-advies wordt niet in aanmerking genomen dat uw Kamer de minister van Buitenlandse Zaken ter verantwoording kan roepen over algemene ambtsberichten. In de Algemene Overleggen over het asielenbeleid op 16 maart en 12 april 2006 heeft de minister van Buitenlandse Zaken inhoudelijk met de leden van de Vaste Commissie voor Justitie van gedachten gewisseld over een aantal algemene ambtsberichten. Op 28 juni 2006 vond een gedachtewisseling plaats met de leden van zowel de Vaste Commissie voor Justitie als de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken. De leden van de Vaste Commissie voor Justitie zijn ook in de gelegenheid gesteld vertrouwelijk inzage te krijgen in de onderliggende stukken, inclusief de vertrouwelijke bronnen, bij de algemene ambtsberichten inzake enkele landen.

In hoofdstuk 6 van het ACVZ-advies treft u de aanbevelingen aan. Hierna zal per aanbeveling het kabinetsstandpunt worden weergegeven. Hierbij wordt de volgorde van de aanbevelingen in het ACVZ-advies aangehouden. Voor de overzichtelijkheid is aan de aanbevelingen een doorlopende nummering gegeven.

Aanbevelingen met betrekking tot Europese samenwerking

1. *De Nederlandse overheid moet concrete voorstellen doen voor meer in Europees verband uit te voeren fact finding missies en voor een start met Europese landenrapporten.*

Het kabinet is bereid uitvoering aan deze aanbeveling te geven. Het past volledig in de uitgangspunten van het Haags Program. Op dit moment is het ook zaak om in het kader van praktische samenwerking juist uitvoering te gaan geven aan gezamenlijke *fact finding* missies en te starten met Europese landenrapporten. Van belang is dat ervoor moet worden gewaakt dat de Europese landenrapporten aan dezelfde hoge eisen op het gebied van kwaliteit en zorgvuldigheid moeten voldoen als de Nederlandse algemene ambtsberichten. De ACVZ stelt terecht dat nog geruime tijd nodig zal zijn voordat er voldoende bereidheid tot samenwerking is op Europees niveau. De Nederlandse overheid zal dit soort samenwerking echter stimuleren.

2. *De onduidelijkheid onder de Europese partners over de rolverdeling tussen de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie dient te worden opgeheven.*

Er zijn geen aanwijzingen dat zich in de praktijk onduidelijkheden voordoen die het optreden van Nederlandse vertegenwoordigers in Europese overlegsituaties zouden bemoeilijken. De eventuele onduidelijkheid komt wellicht voort uit het feit dat bij de meeste andere landen een en hetzelfde ministerie verantwoordelijk is voor de landenrapportage (voorzover die

bestaat) en voor het asielbeleid. Het kabinet zal uitvoering geven aan de aanbeveling, in die zin dat er tijdens daartoe geschikte overlegsituaties uitleg zal worden gegeven over de onderscheidenlijke taken en bevoegdheden van de beide departementen.

3. *Er dient een Engelse versie te worden vervaardigd van algemene ambtsberichten.*

Onder voorwaarden kan het kabinet met het in het Engels vertalen van het ambtsbericht instemmen.

Ten eerste moet de Nederlandse versie leidend zijn voor wat betreft het gebruik van het algemene ambtsbericht in Nederland. De ambtsberichten zijn uiterst zorgvuldig geformuleerd. Het risico bestaat dat aan bepaalde bewoordingen in een andere taal een andere betekenis wordt toegekend dan aan de oorspronkelijke bewoordingen in de Nederlandse taal. Het gebruik van twee verschillende taalversies in Nederland, met name ook tijdens rechterlijke procedures, zou onnodige verwarring kunnen scheppen.

Ten tweede wil de Nederlandse overheid niet verantwoordelijk zijn voor de inhoud van de vertaalde ambtsberichten of voor de vertaalkosten. Aangezien een Engelse versie mogelijk zal worden gebruikt door andere, Europese landen is het redelijk dat de vertaaldienst van de Europese Commissie op verzoek, onder verantwoordelijkheid en op kosten van EURASIL, de Engelse versie vervaardigt. Het vertalen zal een aanzienlijke personele en financiële capaciteit vergen bij een productie van meer dan dertig algemene ambtsberichten per jaar van elk tachtig tot honderden-twintig pagina's.

Ten derde mag de Engelse versie niet te lang na de Nederlandse verschijnen, anders is de informatie te zeer verouderd.

Aanbevelingen op nationaal niveau

4. *Het instellen van een onafhankelijke evaluatiecommissie met als taak het evalueren van de inhoud van algemene ambtsberichten, de gebruikte bronnen, de gehanteerde onderzoeksmethoden en het format. Dit alles met het oog op bevordering van de nauwkeurigheid en onpartijdigheid van de informatie.*

Het kabinet is geen voorstander van deze aanbeveling. Hoewel een eventueel «stempel van goedkeuring» door een dergelijke evaluatiecommissie weliswaar (een deel van) de kritiek van derden zou kunnen wegnemen, zijn er evidente en doorslaggevende bezwaren tegen het inhoudelijk laten controleren van de ambtsberichten door een commissie.

Vooropgesteld dient te worden dat de ambtsberichten reeds geregeld worden getoetst door een onafhankelijke instantie, namelijk door de Nederlandse rechter, die bovendien alle onderliggende stukken bij het ambtsbericht, inclusief de vertrouwelijke bronnen, kan inzien en beoordelen. Deze toetsing geschiedt door de vreemdelingenkamers van de rechtbanken en in hoogste instantie door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Daarnaast hebben leden van de Tweede Kamer enkele malen zelf vertrouwelijk inzage gehad in alle onderliggende stukken en daarover in Algemeen Overleg met de minister van Buitenlandse Zaken gedebatteerd.

Als principieel bezwaar voert het kabinet aan dat de algemene ambtsberichten de zorgvuldig onderbouwde visie weergeeft van de minister van Buitenlandse Zaken op de situatie in een bepaald land. De algemene ambtsberichten worden los van mijn beleid en van andere beleidsoverwegingen opgesteld. De Afdeling heeft bepaald dat de ambtsberichten kunnen worden beschouwd als «deskundigenrapport». Het staat organisaties als *Amnesty International* en *VluchtelingenWerk* vrij een andere visie op de situatie in een bepaald land te hebben en aan mij voor te leggen. Vervolgens is het aan mij om op basis van *alle* beschikbare informatie tot

een afgewogen oordeel te komen. Een onafhankelijke evaluatiecommissie is derhalve niet nodig en niet wenselijk.

Voorts ziet het kabinet enkele praktische bezwaren. De commissie zou uit veel leden moeten bestaan om over de ambtsberichten adequaat inhoudelijk te kunnen beoordelen. Immers, de commissie zou over voldoende landenexpertise en buitenlandervaring moeten beschikken voor zo'n dertig landen. Daarnaast weegt voor het kabinet het beginsel van bronbescherming bijzonder zwaar. Dit heeft niet te maken met een gebrek aan openbaarheid van overheidsdocumenten of aan openheid, maar met de toezegging aan bronnen dat hun identiteit niet bekend zal worden gemaakt. Deze personen werken veelal onder moeilijke omstandigheden in de herkomstlanden van asielzoekers. Zou hun identiteit bekend worden, dan kan dit voor hen grote risico's opleveren.

De ACVZ meldt dat drie van de tien onderzochte landen een adviescommissie kennen (Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Oostenrijk). De ACVZ meldt echter niet dat de commissies in die landen veelal een andere taak hebben dan een inhoudelijke toetsing van de landenrapportages. Het zijn hoofdzakelijk een soort panels van gebruikers (UNHCR, rechterlijke macht, IOM, vluchtelingenexperts, enzovoort) die terugkoppelen hoe zij de uitgebrachte landenrapportages hebben ervaren: bevatten ze het soort informatie waar behoefte aan bestaat, zijn ze gebruikersvriendelijk, is gebruik gemaakt van degelijke onderzoeksmethoden, enzovoort. Tegen dergelijke *feedback* heeft het kabinet geen bezwaar.

Slechts het Britse *Advisory Panel on Country Information* heeft als taak het beoordelen van de inhoud van de landenrapportages en van de geraadpleegde bronnen. Belangrijk verschil met het Nederlandse systeem is echter dat in de Britse landenrapportages (feitelijk opsommingen van gepubliceerde gebeurtenissen) slechts informatie uit openbare bronnen mag worden opgenomen. Het probleem van de toetsing van vertrouwelijk verkregen informatie doet zich dus niet voor, evenmin als het risico dat vertrouwelijke bronnen bekend worden.

5. *De Terms of Reference voor het algemeen ambtsbericht die door Justitie worden opgesteld, dienen naar NGO's en «relevante maatschappelijke organisaties» te worden gestuurd met het verzoek om commentaar.*

6. *De Terms of Reference dienen openbaar te worden gemaakt en daarin dient de bijdrage van NGO's en «relevante maatschappelijke organisaties» herkenbaar te zijn.*

Het kabinet kan instemmen met het doel van beide aanbevelingen, namelijk vergroting van de transparantie van het proces van opstellen van algemene ambtsberichten. Uit het oogpunt van het voortdurende streven naar kwaliteitsverbetering is het betrekken van NGO's en relevante maatschappelijke organisaties bij het opstellen van de *Terms of Reference* (hierna: ToR) gewenst. In de praktijk gebeurt dit reeds, weliswaar op beperkte schaal. Zo wordt *VluchtelingenWerk Nederland* altijd in de gelegenheid gesteld een bijdrage te leveren. Dit levert een sporadische reactie op. *Amnesty International* kreeg voorheen ook altijd een verzoek een bijdrage te leveren. Dit is beëindigd, omdat er nimmer een reactie kwam. Maar niets staat er in de weg om dit oude gebruik weer in ere te herstellen.

Het kabinet wenst op de volgende wijze uitvoering te geven aan deze aanbevelingen. Gezaghebbende organisaties zoals *Amnesty* en *VluchtelingenWerk* zal worden verzocht om binnen een bepaalde tijdslimiet een inbreng te leveren voor het opstellen van de ToR. De uitnodiging zal tevens worden gedaan aan andere, voor het te onderzoeken land relevante, gezaghebbende organisaties. Nader zal worden onderzocht of er daarnaast op een algemeen toegankelijke website en/of in een breed

verspreide publicatie een oproep zal worden gedaan om inbreng te leveren.

Vervolgens zal met gebruikmaking van deze inbreng de ToR door mijn departement worden opgesteld. De ToR zullen voortaan als bijlage van het algemene ambtsbericht openbaar worden gemaakt. Een belangrijke reden om de ToR niet eerder in het proces vrij te geven is dat de daarin gestelde vragen mogelijk een rol kunnen gaan spelen in de rechtsgang en de beslispraktijk inzake asielverzoeken kunnen vertragen. Met publicatie achteraf wordt optimale transparantie verschaft over het proces zonder verstoring van en interferentie met de asielpraktijk.

7. *Kwaliteitsnormen voor ambtsberichten, waaronder selectiecriteria voor bronnen en dergelijke, dienen te worden vastgelegd.*

8. *De richtlijnen met betrekking tot de werkprocessen en de selectiecriteria van bronnen moeten openbaar worden gemaakt.*

Het kabinet zal uitvoering geven aan deze aanbevelingen. De minister van Buitenlandse Zaken hanteert sinds enkele jaren uitgebreide werkinstructies, een schrijfwijzer en een dossierinstructie, die waarborgen dat het ambtsbericht transparant en toetsbaar is. De gehanteerde selectiecriteria voor bronnen zullen schriftelijk worden vastgelegd en worden toegevoegd aan de werkinstructie. Bovendien zal de minister van Buitenlandse Zaken deze documenten openbaar maken.

9. *Voor elk algemeen ambtsbericht dient streng de hand te worden gehouden aan de totstandkomingstermijn van vier maanden en de integrale ambtsberichten kunnen worden vervangen door versies waarin slechts aanvullingen en wijzigingen op het vorige worden weergegeven.*

De minister van Buitenlandse Zaken hanteert reeds in het algemeen een termijn van vier maanden. Het vastleggen van een absolute *deadline* is echter niet verstandig, omdat hierdoor belangrijke ontwikkelingen in het betreffende land die net na de verslagperiode zullen plaatsvinden (bijvoorbeeld een 2e ronde verkiezingen), niet kunnen worden meegenomen. Het ambtsbericht is dan onmiddellijk na het verschijnen al gedateerd. In een dergelijk, uitzonderlijk geval wordt de voorkeur gegeven aan verlenging van de verslagperiode.

Het opstellen van berichten van aanvulling en wijziging op algemene ambtsberichten wordt door de regering niet opportuun geacht. Ieder woord, zinsnede en paragraaf in het ambtsbericht is zorgvuldig gekozen en staat in relatie tot andere paragrafen en hoofdstukken. Derhalve dient voor elk ambtsbericht alle informatie opnieuw te worden getoetst, ook daar waar geen veranderingen (lijken te) zijn opgetreden. Alleen zo zijn de kwaliteit en actualiteitswaarde van de informatie te garanderen. Tussentijdse correctie van gebleken feitelijke onjuistheden vindt wel plaats. Dit komt echter maar zelden voor.

10. *Bij elke passage in het ambtsbericht waar vertrouwelijke bronnen zijn gebruikt moet dit expliciet worden vermeld.*

Het kabinet zal geen uitvoering geven aan deze aanbeveling. Vanwege het specifieke karakter en de mate van detaillering in veel passages in de ambtsberichten zullen vertrouwelijke bronnen vaak herleid kunnen worden indien wordt vermeld dat de informatie afkomstig is van een vertrouwelijke bron. Om te voldoen aan de vraag naar grotere openheid over het gebruik van vertrouwelijke bronnen zal wel de passage hierover in de inleiding van het ambtsbericht worden uitgebreid. Waar mogelijk (niet herleidbaar) en nodig, zal ook in de hoofdtekst van het algemene ambtsbericht getracht worden een algemene typering te geven van de gebruikte bron(nen). Tevens zullen zoals hierboven vermeld, de richtlijnen voor bronselectie openbaar worden gemaakt. Ten overvloede kan hierbij

worden opgemerkt dat de rechter nu reeds de mogelijkheid heeft tot inzage in alle onderliggende stukken van het ambtsbericht, inclusief de vertrouwelijke bronnen.

11. *Overal waar tegenstrijdige informatie beschikbaar is moet dit zichtbaar worden gemaakt en dient de gemaakte keuze te worden onderbouwd.*

Het kabinet zal deze aanbeveling niet zonder meer overnemen. Het algemeen ambtsbericht bevat het gekwalificeerd oordeel van de minister van Buitenlandse Zaken over de situatie in een bepaald land en geen opsomming van informatie uit verschillende bronnen. Dat betekent dat soms een keuze wordt gemaakt uit informatie van de beschikbare bronnen. Daar waar Buitenlandse Zaken onvoldoende aanknopingspunten heeft om een keuze te maken uit tegenstrijdige informatie, wordt dit vermeld. Hoe deze afweging tot stand komt ligt vast in de onderliggende stukken, die getoetst kunnen worden door de onafhankelijke rechter. Daar waar mogelijk zal tegenstrijdige informatie zichtbaar worden gemaakt en zal de keuze worden onderbouwd.

De wijze waarop dit plaatsvindt, is hiervoor onder punt 8 reeds beschreven.

12. *Het uiteindelijke ambtsbericht dient openbaar te worden gemaakt voordat de beleidsaanbevelingen (door Justitie) worden geformuleerd.*

Het kabinet steunt deze aanbeveling. Voortaan zullen algemene ambtsberichten direct na het definitief worden ervan door de minister van Buitenlandse Zaken openbaar worden gemaakt onder gelijktijdige toezending aan Justitie. Deze werkwijze zal aan het publiek nog duidelijker maken dat ambtsberichten los van mijn beleid tot stand komen en dat de verantwoordelijkheden van mijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken (landenrapportage) en van mij (asielbeleid) strikt gescheiden zijn.

13. *Vastleggen in beleidsregels dat, in geval van aan het algemene ambtsbericht contraire informatie, alle betrouwbare bronnen in beschouwing moeten worden genomen. Voorts moet worden overwogen of de rechter de mogelijkheid moet krijgen bij betwisting van het algemene ambtsbericht de eerdergenoemde onafhankelijke commissie om advies te vragen.*

Hiervoor heeft het kabinet reeds aangegeven wat de werkwijze zal zijn ten aanzien van contraire informatie. Dit in beleidsregels neerleggen wordt niet nodig geacht.

Naar aanleiding van een eerdere aanbeveling is ingegaan op de bezwaren tegen een onafhankelijke commissie. De rechter heeft reeds de mogelijkheid door inzage in alle onderliggende stukken bij een algemeen ambtsbericht deze te toetsen in geval van contraire informatie. Aangezien deze aanbeveling niets toevoegt aan de bestaande zorgvuldigheid en kwaliteit van het totstandkomingproces van algemene ambtsberichten, neemt het kabinet deze aanbeveling niet over.

14. *In beschikkingen worden de openbare bronnen vermeld indien er gebruik is gemaakt van landeninformatie van de IND. Het enkel vermelden van de bron maakt onvoldoende transparant op welke wijze de beslissing over geloofwaardigheid van het asielrelaas tot stand is gekomen. De gestelde toetsingsvragen en de antwoorden daarop moeten dan ook integraal in het verslag van het gehoor worden opgenomen. Voorts moet, indien het asielrelaas op grond van IND-landeninformatie als ongeloofwaardig wordt beoordeeld,*

*naast de openbare bronnen een duidelijk omschrijving worden
gegeven van de redenen waarop de ongeloofwaardigheid is geba-
seerd.*

Het kabinet is van mening dat beschikkingen onleesbaar worden indien de gestelde toetsingsvragen en de antwoorden daarop moeten worden opgenomen. Het kabinet zal deze aanbeveling dan ook niet overnemen.

Bovendien heeft het de werking van een zogeheten spoorboekje. Immers, het is voor iedereen in dat geval zichtbaar hoe er op toetsingsvragen moet worden geantwoord. Het is ook niet nodig om de toetsingsvragen op te nemen, omdat de rechter de onderliggende stukken kan inzien. In het geval het asielrelaas ongeloofwaardig wordt geoordeeld, geeft de IND reeds een duidelijke omschrijving van de redenen waarop de ongeloofwaardigheid is gebaseerd, ter voldoening aan de wettelijke motiveringsplicht.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin