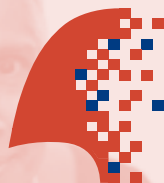




Transparant en Toetsbaar

EEN ADVIES OVER LANDENINFORMATIE IN
HET VREEMDELINGENBELEID



**Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken**

ADVIES

De ACVZ

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken is een bij de Vreemdelingenwet 2000 ingesteld onafhankelijk adviesorgaan. Zij heeft tot taak de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en het Parlement gevraagd en ongevraagd te adviseren over het vreemdelingenrecht en het beleid terzake, alsmede over een beperkt aantal individuele zaken.

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges en is als zodanig ingericht.

Zij geeft in haar hoedanigheid van beleidsadviescollege zowel beleidsreactieve als beleidsproactieve adviezen. Enerzijds worden adviezen uitgebracht met een analyse van gevoerd beleid en bestaande wetgeving of van een bestaande praktijk met als doel te leren of het beleid dan wel die wetgeving goed functioneert. Zo nodig worden aanbevelingen tot verbetering gedaan. Anderzijds wordt geadviseerd over toekomstige ontwikkelingen en mogelijk te verwachten problemen en worden (alternatieve) richtingen voor beleid en de bijbehorende wetgeving aangegeven. Tenslotte worden verkenningen uitgevoerd waarbij een beleidsveld of een feitelijke gang van zaken dan wel ontwikkelingen in beeld worden gebracht met beschrijving van de daarin eventueel aangetroffen vraagstukken. De advisering dient praktisch en oplossingsgericht te zijn.

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken bestaat uit vijftien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Colofon

Advies 'Transparant en Toetsbaar', uitgebracht aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Uitgave van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken,
Den Haag, 2006

Advieskenmerk: 20•2006, juni 2006

ISBN-10 90-8521-030-5

ISBN-13 978-90-8521-030-6

Bestellingen van publicaties:

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Postbus 93127

2509 AC Den Haag

email: acvz@acvz.com

(070) 370 4300 of via de website: www.acvz.com

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag

Drukwerk: Drukkerij Palace Print, Den Haag

Transparant en Toetsbaar

EEN ADVIES OVER LANDENINFORMATIE IN
HET VREEMDELINGENBELEID

DEN HAAG, JULI 2006



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan
Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie
Mw. drs. M.C.F. Verdonk
Ministerie van Justitie
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

contactpersoon Dr. J.J. van Miert
doorkiesnummer 070 - 370 8008
datum 31 juli 2006
ons kenmerk ACVZ/2006/ADV/016
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp Aanbieding advies: *'Transparant en Toetsbaar, een advies over landeninformatie in het vreemdelingenbeleid'*

Zeer geachte mevrouw Verdonk,

Hierbij biedt de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken u aan het advies *'Transparant en Toetsbaar, een advies over landeninformatie in het vreemdelingenbeleid'*. De commissie, die het advies heeft vastgesteld op 3 juli 2006, voldoet hierbij aan uw verzoek van 18 augustus 2005.

In dit advies doet de ACVZ aanbevelingen voor verbetering van de kwaliteit en de toepassing van informatie over de landen van herkomst van asielzoekers. Het gaat daarbij in hoofdzaak om de algemene ambtsberichten van de minister van Buitenlandse Zaken en in mindere mate de IND-landeninformatie. De ACVZ heeft het International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) gevraagd een vergelijkend onderzoek uit te voeren naar de totstandkoming van landeninformatie in Oostenrijk, België, Denemarken, Finland, Duitsland, Frankrijk, Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland. Het ICMPD-rapport is als voorstudie bijgevoegd. Deze landen hechten veel waarde aan de totstandkoming van een Europees ambtsbericht. Ook de ACVZ wil daar naar toe. Het is echter niet realistisch te verwachten dat de hiervoor noodzakelijke Europese samenwerking snel wordt gerealiseerd. De stand van zaken rond de uitvoering van het Haags Programma en de bevindingen van het ICMPD bevestigen deze verwachting. Niettemin mag een en ander niet verhinderen dat alle initiatieven die het gestelde doel eerder binnen bereik doen komen, moeten worden gesteund.

postadres
Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres
Bruggebouw Oost, 1e etage
A-kern
Juliana van Stolberglaan 10
2595 CL 's-Gravenhage
www.acvz.com



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

De ACVZ beveelt daarom aan dat Nederland hiervoor concrete voorstellen doet, zoals het in Europees verband uitvoeren van fact finding missies. Daarna zal, op langere termijn, een gemeenschappelijk informatie- en documentatiecentrum kunnen worden gerealiseerd met als taak het opstellen van de Europese ambtsberichten. Omdat, zoals aangegeven, het bereiken van de Europese doelen naar het inzicht van de ACVZ nog een fors aantal jaren op zich zal laten wachten, acht zij het nemen van nationale maatregelen noodzakelijk.

In dit verband constateert de ACVZ dat de kwaliteit van de algemene ambtsberichten, mede onder invloed van aanbevelingen van de Tijdelijke Adviescommissie Algemene Ambtsberichten (de commissie Wijnholt), verder is verbeterd. Er blijven evenwel nog knelpunten die, gezien de voortgaande discussie over algemene ambtsberichten, serieuze aandacht vragen.

De ACVZ heeft geconstateerd dat de procedure voor totstandkoming en toepassing van algemene ambtsberichten ondanks het opvolgen van een deel van de aanbevelingen van de commissie Wijnholt nog steeds onvoldoende transparant is. Zo blijkt uit het onderzoek van ICMPD dat in Nederland, anders dan in andere Europese landen, de richtlijnen voor het opstellen van algemene ambtsberichten confidentieel zijn. Zoals de commissie Wijnholt al in 1998 heeft aanbevolen dient het algemeen ambtsbericht te voldoen aan kwaliteitsnormen, vastgelegd in beleidsregels of ministeriële richtlijnen. Tevens dient het pakket van vragen en aandachtspunten waarmee het verzoek om een algemeen ambtsbericht wordt ingeleid, de Terms of Reference, ter verbetering van de voorbereiding openbaar gemaakt te worden.

Critici geven regelmatig aan dat bij het opstellen van algemene ambtsberichten door het ministerie van Buitenlandse Zaken, economische dan wel buitenlandpolitieke belangen de weergave van de 'feiten' beïnvloeden. De ACVZ heeft in het kader van dit advies geen uitgebreid onderzoek hiernaar ingesteld, maar constateert wel dat veelvuldig gebruik van algemene termen alsook het betonen van terughoudendheid bij het formuleren van conclusies tot negatieve reacties kunnen leiden.

De ACVZ constateert voorts dat uit algemene ambtsberichten onvoldoende duidelijk wordt hoe wordt omgegaan met elkaar tegensprekende feiten. De ACVZ pleit ervoor om in algemene ambtsberichten alle feiten, dus ook de tegenstrijdige, te vermelden en de uiteindelijke gevolgtrekking uit deze feiten adequaat te beargumenteren.

Met betrekking tot de implicaties die het algemeen ambtsbericht thans heeft, constateert de ACVZ dat zowel de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bij de beleidsformulering, als de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bij de behandeling van individuele beroepszaken er een bijzonder groot gewicht aan toekennen. Zo vat de Afdeling het algemeen ambtsbericht op als deskundigenbericht dat, behoudens tegenbewijs, altijd de doorslag geeft. Gelet hierop beveelt de ACVZ aan het ambtsbericht te publiceren vóór het formuleren van de beleidsconclusies. Gezaghebbende organisaties (waaronder Amnesty International, UNHCR en Vluchtelingenwerk Nederland) kunnen dan reageren en de minister krijgt zo de mogelijkheid om eventuele reacties – met expliciete vermelding – mee te laten wegen.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Gezien de hiervoor geschetste werking van algemene ambtsberichten acht de ACVZ bewaking van de kwaliteit noodzakelijk. De ACVZ pleit voor een regelmatige evaluatie ervan door onafhankelijke deskundigen. Instelling van een evaluatiecommissie zal het maatschappelijk draagvlak voor ambtsberichten en het erop gebaseerde beleid versterken. Het Britse 'Advisory Panel on Country Information' kan hiervoor als voorbeeld dienen. Dit panel toetst op eigen initiatief ambtsberichten en stelt ook naar aanleiding van signalen van derden onderzoek in, bijvoorbeeld naar de gevolgde procedure waarbij aanbevelingen tot kwaliteitsverbetering worden gegeven. De ACVZ verwacht dat de in het advies voorgestelde maatregelen de kwaliteit van de landeninformatie verder zal verbeteren en met name ook het draagvlak voor ambtsberichten zal vergroten.

Tot nadere toelichting is de ACVZ te allen tijde bereid.

Hoogachtend,

De Voorzitter,
Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen

b/a

De Secretaris,
Dr. J.J. van Miert (Wvd)

Inhoud

ADVIES IN KORT BESTEK	10
HOOFDSTUK 1	
<i>Inleiding</i>	
1.1 Adviesvraag	14
1.2 Onderzoeksmethodiek	14
1.3 Opbouw van het advies	15
HOOFDSTUK 2	
<i>Informatie in Nederland over herkomstlanden van asielzoekers</i>	
2.1 Inleiding	16
2.2 Ambtsberichten	16
2.3 De toepassing en toetsing in individuele gevallen	19
2.4 IND-Landeninformatie	23
2.5 Conclusies	23
HOOFDSTUK 3	
<i>Het algemeen ambtsbericht in het maatschappelijk en politieke debat</i>	
3.1 Inleiding	25
3.2 Nationale Ombudsman	26
3.3 Commissie Wijnholt	26
3.4 Overwegingen en conclusies	29
HOOFDSTUK 4	
<i>Landeninformatie in enkele landen van de Europese Unie en Zwitserland</i>	
4.1 Inleiding	31
4.2 Aanpak onderzoek	31
4.3 De belangrijkste uitkomsten	32
4.4 Overwegingen en conclusies	35
HOOFDSTUK 5	
<i>Europese samenwerking</i>	
5.1 Inleiding	37
5.2 Ontwikkelingen binnen de Europese Unie	37
5.3 Groep op hoog niveau voor asiel- en migratievraagstukken	38
5.4 CIREA	38
5.5 Eurasil	39
5.6 Het Haags Programma	39
5.7 Non-gouvernementele organisaties over de Europese samenwerking	40
5.8 Conclusie	41
HOOFDSTUK 6	
<i>Beschouwingen en aanbevelingen</i>	
6.1 Inleiding	42
6.2 Beschouwingen	42
6.3 Aanbevelingen met betrekking tot Europese samenwerking	44
6.4 Aanbevelingen op nationaal niveau	45
6.5 Terminologie	48

BIJLAGEN:

1.	Adviesaanvraag van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie	49
2.	Stroomschema procedure algemeen ambtsbericht	52
3.	Overzicht aangehaalde jurisprudentie	56
4.	Geraadpleegde literatuur	57
5.	Samenstelling ACVZ per 1 juli 2006 en samenstelling Subcommissie landeninformatie	60
6.	Overzicht uitgebrachte ACVZ adviezen	62
7.	Summary	63

Advies in kort bestek

De adviesvraag

In deze synopsis wordt het advies: *'Transparant en Toetsbaar, een advies over landeninformatie in het vreemdelingenbeleid'* samengevat. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) heeft het advies opgesteld op verzoek van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bij brief van 18 augustus 2005. Het verzoek van de minister behelsde het volgende:

- advies uit te brengen over de manier waarop de kwaliteit van informatie over herkomstlanden van asielzoekers kan worden versterkt en;
- een verkenning te maken van de wijze waarop deze informatie in Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk, België, Denemarken, Finland, Zweden en Zwitserland wordt vergaard en toegepast bij het vormgeven van het asielbeleid en bij het beoordelen van asielaanvragen. In de verkenning dient ook de vraag te worden betrokken hoe deze landen met vertrouwelijke informatie omgaan, met een inschatting van de bereidheid om bedoelde informatie met andere landen te delen.

De ACVZ heeft de in de adviesvraag gebruikte term landeninformatie geïnterpreteerd als het algemeen ambtsbericht dat door de minister van Buitenlandse Zaken wordt vervaardigd ten behoeve van zijn ambtgenoot voor Vreemdelingenzaken en Integratie die dit als basis voor het landgebonden asielbeleid gebruikt. De landeninformatie die wordt verzameld door de Immigratie, en Naturalisatiedienst (IND) komt in het advies zijdelings aan de orde vanwege het niet beleidsbepalende karakter.

Methodiek

De ACVZ heeft de gevraagde verkenning laten verrichten door het International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). Daarnaast werden gesprekken gevoerd met een aantal deskundigen op het gebied van landeninformatie van de ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken, alsmede betrokken organisaties zoals Amnesty International, Vluchtelingenwerk Nederland en UNHCR. Voorts heeft de ACVZ literatuuronderzoek gedaan naar artikelen, rapporten en adviezen over algemene ambtsberichten en de uiteenlopende ontwikkelingen op het gebied van landeninformatie in de Europese Unie.

Europese samenwerking

Uit het ICMPD-rapport blijkt onder meer dat bovengenoemde landen waarde hechten aan de totstandkoming van een Europees ambtsbericht. De ACVZ verwacht echter niet dat de hiervoor noodzakelijke Europese samenwerking snel wordt gerealiseerd. De stand van zaken rond de uitvoering van het Haags Programma en de bevindingen van het ICMPD lijken deze verwachting te bevestigen. Desondanks is de ACVZ van mening dat alle initiatieven die het gestelde doel eerder binnen bereik doen komen, moeten worden gesteund.

De ACVZ doet voor het stimuleren van Europese samenwerking de volgende aanbevelingen:

- Het doen van concrete voorstellen, zoals het actief doorgaan met in Europees verband uitvoeren van fact finding missies. Op langere termijn komt hierdoor het gemeenschappelijk informatie- en documentatiecentrum met als taak het opstellen van de Europese ambtsberichten, mogelijk dichterbij.
- Er moet een eind worden gemaakt aan de - bij Europese partners - bestaande onduidelijkheid over de rolverdeling in Nederland tussen de minister van Buitenlandse zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, met name waar het betreft het optreden van de IND. Uit het ICMPD-onderzoek blijkt dat in – formele en informele – Europese overlegsituaties niet steeds helder is wie aan Nederlandse zijde met welke bevoegdheid optreedt.
- Het zou de Europese samenwerking ten goede komen als in het vervolg ook een voor de partners leesbare, Engelse versie van algemene ambtsberichten wordt vervaardigd.

Nationaal beleid

Omdat, zoals aangegeven, met het totstandkomen van een Europees ambtsbericht nog veel tijd zal zijn gemoeid, zal kwaliteitsverbetering van algemene ambtsberichten vooral een nationale aangelegenheid zijn.

De ACVZ constateert dat de kwaliteit van algemene ambtsberichten, onder invloed van de aanbevelingen van de Tijdelijke Adviescommissie Algemene Ambtsberichten (de commissie Wijnholt), is verbeterd. Niettemin vraagt, gezien de voortgaande publieke en politieke discussie, een aantal knelpunten om serieuze aandacht.

Zo heeft de ACVZ vastgesteld dat de procedure van totstandkoming en toepassing van algemene ambtsberichten, ondanks overname van aanbevelingen van de commissie Wijnholt, nog steeds onvoldoende transparant en controleerbaar is. Ter verbetering van die transparantie en controleerbaarheid doet de ACVZ de volgende aanbevelingen.

- De ACVZ beveelt aan om bij de voorbereiding van de Terms of Reference, op basis waarvan informatievergaring en rapportage plaatsvinden, de concept-Terms of Reference aan ngo's en relevante maatschappelijke organisaties toe te zenden met het verzoek om – binnen een aanvaardbare tijdslimiet- commentaar te leveren. De ACVZ pleit om vervolgens de definitieve Terms of Reference openbaar te maken, waarbij de verwerking van de input van de ngo's en maatschappelijke organisaties zodanig moet zijn dat bij de openbaarmaking zichtbaar is in hoeverre hun bijdrage is meegenomen.
- De ACVZ is verder van oordeel dat het algemeen ambtsbericht, als deskundigenadvies, moet voldoen aan kwaliteitsnormen die in beleidsregels moeten worden vastgelegd, of, zoals de commissie Wijnholt aanbeveelt, moeten worden verankerd in ministeriële richtlijnen. De ACVZ denkt hierbij aan zowel *vastlegging* als *openbaarmaking* van selectiecriteria voor bronnen en richtlijnen met betrekking tot het totstandkomingsproces en de verantwoording van de onderzoeksmethode. De ACVZ wijst erop dat uit het ICMPD-onderzoek is gebleken dat in andere Europese landen dergelijke richtlijnen eveneens openbaar zijn.
- Ten aanzien van het gebruik van vertrouwelijke bronnen maakt de ACVZ de kanttekening dat soms informatie wordt vergaard waarvan de bron niet kan worden onthuld, omdat de betreffende informanten of onderzoekers bij openbaarmaking van hun identiteit of handelswijze gevaar lopen. Dat betekent dat ten aanzien van die informatie niet kan worden voldaan aan het vereiste van volledige bronvermelding. De ACVZ beveelt aan dat in dit geval in de feitenrapportage bij de betreffende informatie expliciet moet worden vermeld dat er sprake is van vertrouwelijkheid.

- De ACVZ constateert voorts dat uit algemene ambtsberichten onvoldoende duidelijk wordt hoe wordt omgegaan met elkaar tegensprekende feiten. De ACVZ pleit er daarom voor om in algemene ambtsberichten alle feiten, dus ook de tegenstrijdige, te vermelden en de uiteindelijke gevolgtrekking uit deze feiten adequaat te beargumen-teren.
- Met betrekking tot de implicaties die het algemeen ambtsbericht heeft constateert de ACVZ dat zowel de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bij de beleidsformulering, als de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bij de behandeling van individuele beroepszaken, aan het algemeen ambtsbericht een bijzonder groot gewicht toekennen. Zo vat de Afdeling het algemeen ambtsbericht op als een deskundigenbericht dat, behoudens tegenbewijs, altijd de doorslag geeft. Gelet hierop beveelt de ACVZ aan het ambtsbericht te publiceren vóór het formuleren van de beleidsconclusies. Gezaghebbende organisaties (waaronder Amnesty International, UNHCR en Vluchtelingenwerk Nederland) kunnen dan reageren en de minister krijgt zo de mogelijkheid om eventuele reacties – met expliciete vermelding – mee te laten wegen.
- De ACVZ wijst er op dat de rechter algemene ambtsberichten bij betwisting dient te (kunnen) toetsen in geval van contraire informatie. Gezien de uitspraak van het EHRM in de zaak Said, zou de rechter bij die toetsing invulling moeten geven aan de vergewisplicht. Om een dergelijke toetsing mogelijk te maken beveelt de ACVZ aan om in beleidsregels vast te leggen dat, in geval van aan het ambtsbericht contraire informatie, alle betrouwbaar te achten bronnen (opnieuw) in beschouwing moeten worden genomen.

Een onafhankelijke toetsingscommissie

Gezien de werking van algemene ambtsberichten bij beleidsvorming en beoordeling van asielaanvragen, acht de ACVZ bewaking van de kwaliteit noodzakelijk. Om dit te bereiken pleit de ACVZ voor een regelmatige evaluatie van algemene ambtsberichten door een onafhankelijke commissie. Op basis van die evaluaties brengt een dergelijke commissie advies uit aan de voor het vreemdelingenbeleid verantwoordelijke minister en de Tweede Kamer. Daarnaast kan de commissie adviseren over informatiedilemma's en de gevolgde procedure. De door de ACVZ beoogde commissie kan naar voorbeeld van het Britse 'Advisory Panel on Country Information' worden gemodelleerd. De commissie krijgt hierdoor een controlerende functie die de transparantie van de totstandkoming van algemene ambtsberichten bevordert en het maatschappelijk draagvlak voor het daarop gebaseerde beleid vergroot. Overigens zal Nederland, zo blijkt uit het ICMPD-onderzoek, met een dergelijke commissie geen uitzonderingspositie innemen. Immers, naast het Verenigd Koninkrijk hebben Duitsland en Oostenrijk enigszins vergelijkbare adviescommissies.

IND-Landeninformatie

Zoals eerder aangegeven verzamelt de IND eveneens landeninformatie. Deze landeninformatie is echter alleen bedoeld voor intern gebruik door IND-medewerkers. Met betrekking tot de toepassing van IND-landeninformatie merkt de ACVZ op dat de huidige praktijk om bij individuele asielverzoeken in beschikkingen altijd de openbare bron te vermelden waartoe de betreffende IND-landeninformatie te herleiden is, adequaat lijkt. De ACVZ is echter van mening dat dit niet het geval is, aangezien het enkel vermelden van de openbare bron niet voldoende transparant maakt op welke wijze de beslissing over de geloofwaardigheid van het asielrelaas tot stand is gekomen. De ACVZ acht het

daarom in de eerste plaats wenselijk dat de gestelde toetsingsvragen en de antwoorden daarop in het verslag van het gehoor integraal worden opgenomen. Voorts beveelt de ACVZ aan dat, wanneer het asielrelaas als ongeloofwaardig wordt beoordeeld op grond van de IND-landeninformatie, naast de openbare bronnen een duidelijk omschrijving wordt gegeven van de redenen waarop de ongeloofwaardigheid is gebaseerd. Alleen op deze wijze kan naar de mening van de ACVZ inzichtelijk worden gemaakt waarop het oordeel 'ongeloofwaardig asielrelaas' berust.

HOOFDSTUK I

Inleiding

1.1 Adviesvraag

Bij brief van 18 augustus 2005 heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) gevraagd te adviseren over de manier waarop de kwaliteit van informatie over herkomstlanden van asielzoekers kan worden versterkt.

De minister geeft daarbij aan dat deze kwalitatief hoogwaardige informatie van belang wordt geacht voor een effectief en breed geaccepteerd asielbeleid. De bedoelde informatie vormt, aldus de minister, niet alleen de basis voor de beoordeling van asielaanvragen maar evenzeer van het terugkeerbeleid, alsmede het al dan niet tot stand komen van categoriaal beschermingsbeleid. Volgens de minister raakt de informatie met betrekking tot landen van herkomst van asielzoekers in veel gevallen de kern van zowel vorming als uitvoering van het asielbeleid. De informatie moet, zo meent de minister, daarom feitelijk van karakter en goed onderbouwd zijn.

In de eerste plaats vraagt de minister de ACVZ een verkenning te maken van de wijze waarop de informatievoorziening – zoals hiervoor bedoeld – in met name Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk, België, Denemarken, Finland, Zweden en Zwitserland plaatsvindt en hoe deze landen die informatie toepassen bij het vormgeven van hun asielbeleid en het beoordelen van asielaanvragen. Tevens verzoekt de minister bij die verkenning na te gaan hoe wordt omgegaan met vertrouwelijke informatie en een inschatting te maken van de bereidheid om die informatie met andere landen te delen.

In de tweede plaats wordt gevraagd aanbevelingen te doen ter verbetering van de kwaliteit van de landeninformatie en wel zodanig dat deze leidt tot versterking van het maatschappelijk draagvlak voor het op basis van deze informatie geformuleerde beleid.

Tenslotte vraagt de minister de ACVZ de navolgende aspecten in het advies te betrekken:

- a. het voorbereidende traject, het formuleren van de ‘Terms of Reference’ en de rol die de verschillende diensten en ngo’s (zouden kunnen) spelen in dit traject;
- b. richtlijnen zoals die door de betreffende EU-landen en Zwitserland worden gehanteerd bij het vergaren en het presenteren van informatie met betrekking tot herkomstlanden;
- c. de samenhang tussen de wijze waarop enerzijds de informatie in de ambtsberichten en anderzijds de landeninformatie die de Immigratie- en Naturalisatiedienst zelf vergaart, bij de beoordeling van asielaanvragen wordt toegepast.

1.2 Onderzoeksmethodiek

De ACVZ heeft voor de uitvoering van het gevraagde verkennende onderzoek een opdracht verstrekt aan het International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) in Wenen. Dit instituut heeft, aan de hand van een door de ACVZ vastgestelde vragenlijst een vergelijkend onderzoek ingesteld naar de wijze waarop landeninformatie – in termen van het ICMPD-onderzoek: Country of origin information (COI)-rapporten – tot stand komt en wordt toegepast in tien Europese landen. Het door ICMPD uitgebrachte rapport is als voorstudie bij dit advies gevoegd.

Om inzicht te verkrijgen in de huidige gang van zaken rond informatievergaring en

opstelling van landen-informatierapporten heeft de ACVZ uitgebreid literatuuronderzoek gedaan. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met deskundigen op het gebied van landeninformatie. Het ging daarbij om medewerkers van de Directie Vreemdelingenbeleid (DVB) van het ministerie van Justitie, de Immigratie-en Naturalisatiedienst (IND) en het ministerie van Buitenlandse Zaken, die betrokken zijn bij de totstandkoming van landeninformatie (waaronder algemene ambtsberichten) en deskundigen werkzaam bij niet gouvernementele organisaties (ngo's).

1.3 Opbouw van het advies

In het hiernavolgende hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillende aspecten van het in de adviesvraag gebruikte begrip “landeninformatie”. Hierbij wordt uitvoerig stilgestaan bij de totstandkoming, toepassing en toetsing in de Nederlandse context van het algemeen ambtsbericht en de door de IND ten behoeve van de uitvoeringspraktijk opgestelde rapporten met informatie over de landen van herkomst van asielzoekers. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 een overzicht gegeven van het maatschappelijk debat over het algemeen ambtsbericht zoals dat naar voren is gekomen in onder meer de rapporten van de Nationale Ombudsman en de Tijdelijke Adviescommissie Algemene Ambtsberichten (de commissie Wijnholt). Daarna worden de belangrijkste uitkomsten en conclusies van de door ICMPD uitgevoerde verkenning besproken in hoofdstuk 4. In dit hoofdstuk wordt tevens ingegaan op de in het adviesverzoek gestelde vraag over de wijze waarop de betrokken landen omgaan met vertrouwelijke informatie. Voorts komen de ontwikkelingen in de Europese samenwerking op het gebied van informatie over de herkomstlanden van asielzoekers aan de orde in hoofdstuk 5. Ten slotte wordt in hoofdstuk 6 het advies afgesloten met een algemene beschouwing, aanbevelingen ter verbetering van de kwaliteit en de toepassing van algemene ambtsberichten op Europees en nationaal niveau en een aanbeveling met betrekking tot IND-landeninformatie. Het hoofdstuk bevat ter afsluiting een handreiking om de terminologie te verbeteren.

HOOFDSTUK 2

Informatie over herkomstlanden van asielzoekers

2.1 Inleiding

De ACVZ heeft bij de voorbereiding van dit advies geconstateerd dat de term ‘landeninformatie’, informatie over landen van herkomst van asielzoekers, zoals gebruikt in de adviesaanvraag, regelmatig aanleiding tot enige verwarring geeft. De ACVZ heeft in dit advies de term landeninformatie op twee manieren geïnterpreteerd.

- voor de vastgelegde landeninformatie waarop de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie het vreemdelingenbeleid baseert wordt de term *algemeen ambtsbericht* gebruikt. Deze term valt samen met de in het ICMPD-rapport gebruikte term ‘Country of origin report’ (COI-rapport).
- voor de niet openbare landeninformatie die het Bureau Land en Taal van de IND vergaart en onder meer in factsheets en rapporten bundelt voor intern gebruik in de dagelijkse asiel-uitvoeringspraktijk wordt de term *IND-landeninformatie* gehanteerd.

Dit hoofdstuk gaat in op de inhoud, totstandkoming en toetsing van de verschillende informatievormen en sluit af met enkele (voorlopige) conclusies in paragraaf 2.5.

2.2 Ambtsberichten

Ambtsberichten vormen een belangrijke bron van informatie over de situatie in een bepaald land of in een bepaalde regio. In de regel worden de ambtsberichten opgesteld onder verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken op verzoek van een van zijn ambtgenoten. Voor dit advies zijn met name relevant de ambtsberichten die worden opgesteld op verzoek van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Het kan daarbij gaan om individuele, thematische en de in paragraaf 2.2.1 genoemde algemene ambtsberichten.

Individuele ambtsberichten worden opgesteld aan de hand van door de IND opgestelde Terms of Reference die zijn gebaseerd op een specifiek asielverzoek. Het gaat daarbij om maatwerk dat niet, of alleen na overleg met het ministerie van Buitenlandse Zaken, mag worden gebruikt bij de beoordeling van andere, vergelijkbare asielaanvragen. Immers, dit ministerie is verantwoordelijk voor de inhoud van het individueel ambtsbericht. Deze ambtsberichten worden niet gebruikt voor het formuleren van het vreemdelingenbeleid en valt om die reden buiten het kader van dit advies.

Daarnaast worden ook ambtsberichten uitgebracht over regio's en specifieke, meer beperkte onderwerpen, veelal aangeduid als thema-ambtsberichten. Voorbeelden hiervan zijn het ambtsbericht over de nationaliteitswetgeving in de voormalige deelrepublieken van de Sovjet Unie¹, het werk van veiligheidsdiensten, medische voorzieningen, de dienstplicht of de positie van bepaalde bevolkingsgroepen in een land. Overigens is de onder meer met de opstelling van algemene ambtsberichten belaste directie personen-

¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2002), “Republieken van de voormalige Sovjet-Unie, Staatsburgerschaps- en vreemdelingenwetgeving”, Den Haag, te raadplegen via www.minbuza.nl.

verkeer en vreemdelingenzaken, afdeling asiel en migratie (DPV/AM), van het ministerie van Buitenlandse Zaken, wel van mening dat het rapporteren over zeer specifieke, meer cultureel getinte onderwerpen niet aansluit bij haar deskundigheid. Zo is bijvoorbeeld een verzoek tot het opstellen van een thema-ambtsbericht over de mogelijke rol van Voodoo (zwarte magie) bij mensensmokkel vanuit Nigeria, niet gehonoreerd. Gelet op het strikt informatieve karakter van het thematisch ambtsbericht valt dit, net als het individueel ambtsbericht, buiten het kader van dit advies. Gelet op het adviesverzoek en de in paragraaf 2.1 gegeven interpretatie zal dit advies vooral betrekking hebben op het algemeen ambtsbericht.

2.2.1 *Algemene ambtsberichten*

Algemene ambtsberichten worden zoals is opgemerkt onder verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken opgesteld op verzoek van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Het verzoek wordt inhoudelijk geconcretiseerd met de door de IND (Bureau Land en Taal), samen met de DVB, opgestelde lijst met vragen en aandachtspunten, de Terms of Reference. Bij de voorbereiding wordt voorts, in verband met de planning, overleg gepleegd met de opstellers van algemene ambtsberichten, DPV/AM van het ministerie van Buitenlandse Zaken.²

Voor de opstelling van het algemeen ambtsbericht raadpleegt DPV/AM een veelheid aan bronnen en doet, via de diplomatieke post of met een 'fact finding mission', ter plaatse onderzoek. Het algemeen ambtsbericht wordt, na vaststelling door de minister van Buitenlandse Zaken, voor de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de basis voor het te voeren landgebonden asielbeleid ten aanzien van het betrokken land. Daartoe doet deze zonedig een voorstel aan het Kabinet (zie voor een gedetailleerde beschrijving van de procedure paragraaf 2.2.3). Na vaststelling van het kabinetsbeleid volgt, samen met de openbaarmaking van de beleidsvoornemens, publicatie van het algemeen ambtsbericht, onder meer door plaatsing op de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Overigens is het algemeen ambtsbericht niet alleen de basis voor het landgebonden asielbeleid (inclusief terugkeerbeleid), maar speelt het tevens een rol bij de uitvoering daarvan en de eventueel daarop volgende beroepsprocedure in individuele procedures bij de vreemdelingenrechter.

2.2.2 *De voorbereidende fase*

De aanleiding voor het opstellen van een algemeen ambtsbericht kan worden gevormd door signalen uit de uitvoeringsorganisatie (bijvoorbeeld vanwege een onverwachte, moeilijk te verklaren, instroom). Het kan ook worden geïnitieerd naar aanleiding van signalen uit de politiek, van ngo's of internationale organisaties als UNHCR (bijvoorbeeld naar aanleiding van gebeurtenissen in het betreffende land). Op basis van deze signalen neemt de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie het besluit de minister van Buitenlandse Zaken te verzoeken een nieuw algemeen ambtsbericht, ofwel een 'update' van een eerder uitgebracht algemeen ambtsbericht te vervaardigen. Mocht het te onderzoeken land niet voorkomen op de jaarlijks in overleg met de IND overeengekomen planningslijst, dan wordt – in overleg – geschoven in de prioriteiten. Het verzoek van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de ambtgenoot van Buitenlandse Zaken wordt ingeleid met het door de DVB van het ministerie van

² Zie tevens het in Bijlage 2 opgenomen 'Stroomschema'.

Justitie in samenwerking met het Bureau Land en Taal van de IND opgestelde vragenpakket, de Terms of Reference. Bij de voorbereiding van de Terms of Reference worden eveneens te onderscheiden primaire processen (Asiel, Regulier en Terugkeer) en de beleidsafdeling van de IND om input gevraagd.

Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie Wijnholt, zie paragraaf 3.3 van dit advies, werd zowel aan Amnesty International als Vluchtelingenwerk Nederland per faxbericht om een bijdrage voor de Terms of Reference gevraagd, echter zonder dat zij inzage hadden in de conceptversie. In de huidige situatie wordt alleen Vluchtelingenwerk Nederland per fax uitgenodigd om een bijdrage te leveren. Amnesty International verleent, zoals hieronder aangegeven, geen medewerking aan de totstandkoming van algemene ambtsberichten.

Na deze informatieronde worden de Terms of Reference, die niet openbaar worden, door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aangeboden aan de minister van Buitenlandse Zaken. Deze reageert daarop schriftelijk (van DPV/AM aan de IND) met de mededeling welke vragen wel en welke mogelijk niet zullen kunnen worden beantwoord. Deze mededeling heeft geen invloed meer op de inhoud van de door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie vastgestelde Terms of Reference.

Medewerking ngo's

In gesprekken met Amnesty International en Vluchtelingenwerk Nederland over de hiervoor geschetste gang van zaken heeft Amnesty International te kennen gegeven niet meer op deze wijze door het ministerie van Justitie bevestigd te willen worden. Enerzijds vindt deze organisatie de beschikbare reactietijd (drie weken) te kort om recht te doen aan het belang van de gevraagde inbreng en anderzijds wil zij – binnen het geschetste kader – geen (indirecte) verantwoordelijkheid dragen voor de totstandkoming van algemene ambtsberichten. Daarnaast is Amnesty International van mening dat de eigen inbreng niet voldoende herkenbaar is als deze op een naar haar oordeel zo vluchtige wijze moet worden gegeven. Vluchtelingenwerk Nederland werkt nog wel mee maar heeft de ACVZ doen weten tegen de gevolgde werkwijze soortgelijke bezwaren te hebben als Amnesty International.

2.2.3 De formuleringsfase

Op basis van de Terms of Reference gaat DPV/AM over tot het vergaren van informatie benodigd voor het opstellen van het algemeen ambtsbericht. Voor vrijwel elk algemeen ambtsbericht bezoekt een medewerker van het ministerie van Buitenlandse Zaken het desbetreffende land. Tijdens deze 'fact-finding missie' wordt vertrouwelijk gesproken met lokale ngo's (zoals organisaties op het gebied van mensenrechten), lokale vertegenwoordigers van internationale organisaties en andere ambassades. Voorts wordt bij het opstellen van algemene ambtsberichten gebruik gemaakt van een groot aantal andere bronnen. Het betreft met name informatie van de Verenigde Naties, internationaal werkende ngo's (waaronder Amnesty International en Human Rights Watch), mensenrechtenrapporten geschreven door andere overheden (bijvoorbeeld US State Department), vakliteratuur en berichtgeving in de media. Ook wordt met regelmaat gebruik gemaakt van vertrouwelijke informatie, onder andere van de eigen ambassade in het betrokken land, van de EU-partners en van internationale organisaties. Uiteraard wordt ook een beroep gedaan op de in eigen huis aanwezige deskundigheid. In beginsel worden de bronnen vermeld in het algemeen ambtsbericht. Opname van de geraadpleegde vertrouwelijke bronnen blijft echter achterwege. In het geval van een beroepsprocedure in een asielzaak wordt aan de rechter op diens verzoek inzage gegeven in het desbetreffende materiaal.

Het concept algemeen ambtsbericht wordt ten slotte voorgelegd aan de IND (Bureau Land en Taal) die het concept toetst aan de Terms of Reference en beziet op duidelijkheid en eenduidigheid. Verder verzamelt het Bureau Land en Taal commentaar van de DVB en de afdelingen die bijdragen aan die ‘terms’ hebben geleverd. Het commentaar wordt vervolgens met DPV/AM besproken die zo mogelijk het concept bijstelt. Vervolgens wordt het algemeen ambtsbericht vastgesteld door de minister van Buitenlandse Zaken en aangeboden aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

2.2.4 Beleidsconclusies (land, regio, of groepsgebonden)

In beginsel heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie na ontvangst van het definitieve algemeen ambtsbericht, een periode van dertig dagen beschikbaar voor het formuleren, dan wel herijken van het landgebonden asielbeleid voor het betreffende land. Het algemeen ambtsbericht wordt gepubliceerd nadat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie het na het nemen van een beleidsbeslissing daartoe heeft vrijgegeven. Publicatie vindt plaats door het ministerie van Buitenlandse Zaken op de eigen website.

Eventuele noodzakelijk geachte beleidsaanbevelingen voor nieuw beleid of bijstelling – herijking – van bestaand beleid naar aanleiding van het algemeen ambtsbericht komen tot stand na intern beraad van IND, de DVB en zonodig na consultatie met de minister van Buitenlandse Zaken in verband met mogelijke buitenlandpolitieke consequenties.

De navolgende situaties zijn te onderscheiden.

1. Als op basis van het algemeen ambtsbericht wordt besloten het landgebonden asielbeleid ten aanzien van het betreffende land niet te wijzigen, wordt volstaan met publicatie van het algemeen ambtsbericht zonder dat het eerst in het Kabinet ter sprake is geweest.
2. Betreft het een beleidswijziging ten aanzien van het betreffende land zonder financiële consequenties (bijvoorbeeld het verlenen van extra faciliteiten aan groepen asielzoekers), dan wordt de Tweede Kamer schriftelijk geïnformeerd onder aanbieding van het desbetreffende algemeen ambtsbericht, dat dan tegelijk wordt gepubliceerd.
3. Ten aanzien van het instellen van landgebonden asielbeleid, of het wijzigen van dat beleid, waaraan financiële consequenties zijn verbonden, wordt het ministeriële besluit gevolgd door behandeling in de onderraad en de ministerraad. De Tweede Kamer wordt schriftelijk geïnformeerd over het kabinetsbesluit onder aanbieding van het desbetreffende algemeen ambtsbericht. Daarnaast wordt het algemeen ambtsbericht gepubliceerd en wordt het ministeriële besluit houdende de beleidswijziging in de Staatscourant geplaatst.
4. In geval van het instellen van nieuw landgebonden asielbeleid of aanpassing of wijziging van vastgesteld beleid, wordt door de IND een Wijzigingsbericht Vreemdelingencirculaire (WBV) opgesteld dan wel het mogelijk nog bestaand WBV aangepast. Dit WBV wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

2.3 De toepassing en toetsing in individuele gevallen

2.3.1 De toepassing bij beoordeling van individuele asielverzoeken

Het algemeen ambtsbericht dient in beeld te brengen of zich in een bepaald land (of regio) situaties voordoen die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van verzoeken om bescherming. Daarbij gaat het om de vraag of één van de gronden genoemd in artikel

29, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw2000) van toepassing is. In artikel 29, eerste lid, van de Vw 2000 zijn zes gronden opgenomen op basis waarvan een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd kan worden verleend. De twee eerstgenoemde gronden zijn gebaseerd op internationale verplichtingen, in het bijzonder op artikel 1A(2) van het Vluchtelingenverdrag (a), artikel 3 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 3 van het Anti-Folterverdrag (AFV) (b). De gronden drie en vier genoemd onder c en d (*klemmende redenen van humanitaire aard* respectievelijk *categoriale bescherming*) zijn gestoeld op nationaal beleid en vloeien niet rechtstreeks voort uit internationale verplichtingen. Ten slotte gronden vijf en zes onder e- en f- hebben betrekking op gezinshereniging van personen die in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel.

Het algemeen ambtsbericht wordt in beleid en rechtspraak beschouwd als de belangrijkste bron van informatie over de situatie in het land van herkomst van asielzoekers. Zoals in de paragraaf hiervoor is aangegeven vormt de landeninformatie in algemene ambtsberichten de basis voor het landgebonden asielbeleid van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. In de wet is hiervoor een aanknopingspunt te vinden in artikel 42 lid 2 Vw 2000. Dat artikellid bepaalt dat “de inwilliging van een asielvraag mede is afgestemd op het beleid dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie na overleg met de minister van Buitenlandse Zaken voert.”

2.3.2 *Het algemeen ambtsbericht als deskundigenadvies*

De vreemdelingenrechter pleegt aan algemene ambtsberichten groot gewicht toe te kennen. Uit de jurisprudentie blijkt dat een algemeen ambtsbericht moet worden aangemerkt als een *deskundigenadvies*, ex artikel 3:5 Algemene Wet Bestuursrecht (Awb), uitgebracht aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie ten behoeve van de uitoefening van diens bevoegdheden.³

Laatstgenoemd artikel definieert een deskundige als volgt:

een persoon/college, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het adviseren inzake door een bestuursorgaan te nemen besluiten en niet werkzaam onder de verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan.

In de literatuur wordt in dit verband wel gesteld dat het bestuursorgaan dat gebruik maakt van een deskundigenadvies, een *vergewisplicht* heeft op grond van de in artikel 3:2 Awb neergelegde plicht tot zorgvuldige voorbereiding van bestuursbesluiten.⁴ Deze verplichting houdt in dat het bestuursorgaan zich ervan dient te vergewissen dat het door de deskundige verrichte onderzoek op deugdelijke en zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Uit het advies dient te blijken op basis van welke gegevens dit tot stand is gekomen en welke procedure bij het tot stand brengen ervan is gevolgd. Deze vergewisplicht dient volgens de auteurs te gelden ongeacht de bewijslastverdeling. Als het bestuur onderzoek doet en daarbij gebruik maakt van een deskundigenadvies, dan moet het zich

³ ABRvS 12 oktober 2001, RV 2001, 12 m.nt. Terlouw, JV 2001/325, AB 2001, 359 m.nt. Sewandono, NAV 2002/2 m.nt. Schoorl.

⁴ Artikel 3:2 Awb luidt: ‘bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.’ Spijkerboer en Vermeulen, *Vluchtelingenrecht*, p. 267 e.v. en R. Bruin, *Deskundigenadvies, een keurmerk van de Raad van State* in ‘Een ieder voor zich’, Amnesty International, 2004, p. 156.

⁵ Zie ook: CBB 3 december 2003, AB 2004, 189 m.nt. Cartigny, ABRvS 23 oktober 2003, RV 2003, 58 m.nt. Spijkerboer, JV 2003/512, AB 2003, 430 m.nt. Sewanadono.

er van vergewissen dat het advies voldoet aan de daaraan te stellen eisen.⁵ Uit jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) blijkt dat de bestuursrechter er tot op heden van uit gaat dat met betrekking tot ambtsberichten de uit artikel 3:2 Awb voortvloeiende vergewisplicht niet geldt. Volgens vaste jurisprudentie van de ABRvS dient het ambtsbericht op een onpartijdige, objectieve en inzichtelijke manier informatie te verschaffen, onder aanduiding – voorzover mogelijk en verantwoord – van de bronnen waaraan deze is ontleend. Indien aan deze eisen is voldaan, mag het bestuursorgaan uitgaan van de juistheid van die informatie, “tenzij concrete aanknopingspunten bestaan voor twijfel aan de juistheid of volledigheid ervan. In dat geval zal de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie het ambtsbericht niet dan na het instellen van nader onderzoek ter zake en bevestiging van de desbetreffende informatie aan zijn besluit ten grondslag mogen leggen.”⁶

Ten aanzien van de inzichtelijkheid van algemene ambtsberichten heeft de Rechtbank te Arnhem in zijn uitspraak van 23 januari 2004 over het algemeen ambtsbericht over Afghanistan geoordeeld dat het onderliggende materiaal slechts ondubbelzinnige uitspraken mag bevatten en geen vage bewoordingen zoals ‘lijken’. Verder dienen de onderliggende stukken feitelijkheden te bevatten en geen conclusies.⁷

De jurisprudentie van de ABRvS geeft geen criteria aan de hand waarvan kan worden bepaald of aan de vereisten van onpartijdigheid, objectiviteit en inzichtelijkheid is voldaan. Een nader onderzoek is alleen vereist wanneer concrete aanknopingspunten bestaan voor twijfel aan de juistheid of volledigheid van het algemeen ambtsbericht. In een aantal uitspraken heeft de ABRvS nader ingevuld in welke gevallen deze *concrete aanknopingspunten* (niet) aanwezig zijn.

Volgens de ABRvS leveren rapporten van Amnesty International, UNHCR, buitenlandse mensenrechtenorganisaties, en bijvoorbeeld ook informatie van het Britse ministerie van Binnenlandse Zaken⁸, geen concrete aanknopingspunten wanneer zij niet zijn onderbouwd met authentieke documenten.⁹ Min of meer als uitzondering oordeelde de ABRvS in haar uitspraak van 7 juli 2004, inzake het ambtsbericht van 14 oktober 2003 over Kosovo, dat er in dit specifieke geval wel sprake was van concrete aanknopingspunten voor twijfel. In deze zaak wees informatie van UNHCR, daterend van *na* het ambtsbericht, erop dat het algemeen ambtsbericht mogelijk niet meer actueel was.¹⁰ Op grond van deze uitspraken lijkt de conclusie gewettigd dat de op artikel 3:2 Awb gebaseerde vergewisplicht in de opvatting van de ABRvS ten aanzien van algemene ambtsberichten pas gaat gelden als sprake is van (een begin van) tegenbewijs.

2.3.3 *Het Europese Hof en de zaak Said*

Recente jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) maakt duidelijk dat aan ernstige twijfel onderhevig is of het hiervoor geschetste toetsingskader van de ABRvS met betrekking tot algemene ambtsberichten voldoet aan

⁶ ABRvS 12 oktober 2001, RV 2001, 12 m.nt. Terlouw, JV 2001/325, AB 2001, 359 m.nt. Sewandono, NAV 2002/2 m.nt. Schoorl.

⁷ Rb. Den Haag, zp. Arnhem, dd. 23 jan. 2004, Awb 02/5292.

⁸ In het Verenigd Koninkrijk is het ministerie van Binnenlandse Zaken (Home Office) belast met het formuleren en uitvoeren van het vreemdelingenbeleid.

⁹ ABRvS 16 juni 2003, JV 2003/339, ABRvS 14 januari 2002, Rv 1974-2003, 6 m.nt. Terlouw, JV 2002/76, NAV 2002/59 m.nt. Den Haan; Vz ABRvS 21 augustus 2002, JV 2002/381, NAV 2002/297. ABRvS 22 augustus 2003, JV 2003/562, NAV 2003/313.

¹⁰ ABRvS 7 juli 2004, JV 2004/336, NAV 2004/231 m.nt. Van Beek.

de uit het Europese Verdrag tot de Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) voortvloeiende normen. Terwijl de ABRvS van oordeel is dat de algemene ambtsberichten voor juist moeten worden gehouden, tenzij er concrete aanknopingspunten bestaan voor twijfel aan de juistheid of volledigheid daarvan, oordeelde het EHRM in de zaak Said tegen Nederland van 5 juli 2005¹¹. Ook op andere informatie dan het algemeen ambtsbericht acht dient te worden geslagen als het gaat om een beslissing op een asielverzoek.

In deze zaak betrof het een asielzoeker uit Eritrea wiens asielverzoek was afgewezen. Betrokkene klaagde dat uitzetting naar Eritrea hem, in strijd met artikelen 2 en 3 EVRM, blootstelde aan een reëel risico gedood, gemarteld of onmenselijk of vernederend behandeld te worden. Hij stelde dat hij uit het leger was gedeserteerd en dat in Eritrea daarop de doodstraf staat. De Nederlandse regering was van mening dat hij geen deserteur was en dat zijn vluchtrelaas ongeloofwaardig was omdat de wijze van arrestatie en ontsnapping niet aannemelijk was gemaakt.

Het Hof achtte, in tegenstelling tot de Nederlandse regering, het vluchtverhaal wel geloofwaardig. Opmerkelijk was dat het Hof geen beslissende betekenis hechtte aan de informatie die het ambtsbericht gaf met betrekking tot desertie. De informatie in het algemeen ambtsbericht, dat er verschil zou zijn in behandeling van deserteurs afhankelijk van het moment van desertie, achtte het Hof onjuist omdat volgens het Hof uit documenten van Amnesty International en het US State Departement niet bleek dat een dergelijk onderscheid daadwerkelijk gemaakt werd. Het Hof overwoog: *“Indeed, the most recent country report on Eritrea compiled by the Ministry of Foreign Affairs of the respondent Government also states that there have been reports of ill-treatment of deserters (see paragraph 25 above). Whereas the assumption is expressed in this report that the severity of the punishment will depend inter alia on whether the desertion took place in war or peace time, the Court observes that such a differentiation is not mentioned by the other sources.”*

De berichtgeving van Amnesty International was in casu ook meer accuraat. Het Hof overwoog: *“Thus, he has provided information on the commencement of the demobilisation of the Eritrean army (see paragraphs 28-29 above), as well as substantiation of part of his account, in that the Horn of Africa specialist of the Netherlands branch of Amnesty International confirmed that the Eritrean army indeed conducted evaluation meetings after an offensive and that it was not uncommon for soldiers to be arrested some time after they had expressed criticisms of their superiors (see paragraph 29 above).”*

Uit deze uitspraak dient naar het inzicht van de ACVZ, te worden afgeleid dat het Hof een algemeen ambtsbericht niet de doorslaggevende positie toekent die de ABRvS daaraan pleegt te geven. Het Hof hecht minstens evenzeer belang aan (niet met authentieke stukken onderbouwde) informatie van Amnesty International en US-State Departement en maakt duidelijk dat die informatie bij de beoordeling van de zaak had behoren te worden betrokken. Dit leidt er toe dat het Hof, in dit concrete geval, de informatie van Amnesty International en US-State Departement zelfs van doorslaggevende betekenis acht.

¹¹ Said, EHRM 5 juli 2005, 2345/02, m.nt. Spijkerboer. Zie ook NAV 2005/161, nr.7 augustus 2005, p. 408, de brief van VVN dd. 9 augustus 2005 en het antwoord van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie dd. 26 september 2005.

2.4 IND-Landeninformatie

2.4.1 Totstandkoming en toepassing

De aanleiding voor het Bureau Land en Taal van de IND voor het vergaren en bundelen van de IND-landeninformatie, in factsheets, themarapporten of anderszins, is niet noodzakelijkerwijs gelegen in enige specifieke individuele asielaanvraag, of in enig maatschappelijk of politiek signaal. De informatie wordt bijvoorbeeld verzameld als er veel vragen over een bepaald onderwerp ofwel een bepaalde nationaliteit of regio bij het Bureau Land en Taal binnenkomen dan wel omdat gebleken is dat hoor- en beslismedewerkers voor het uitoefenen van hun functie behoefte hebben aan specifieke kennis van en informatie over herkomstlanden.

De informatie wordt door het IND-Bureau Land en Taal op minder systematische wijze en zonder vaste, geschreven richtlijnen, verzameld uit open, voor iedereen toegankelijke bronnen, waaronder gepubliceerde algemene ambtsberichten. Ook geanonimiseerde informatie uit asielrelazen wordt, als daarvoor bevestiging kan worden gevonden in openbare bronnen, gebruikt. Het Bureau Land en Taal bundelt de informatie, per thema, land, nationaliteit of regio in een factsheet of specifiek rapport voor intern gebruik.

De IND-landeninformatie in de factsheets hebben tot doel de medewerkers handvaten te bieden om goed te kunnen horen en beslissen. Het stelt hen beter in staat zich een oordeel te vormen over de feitelijke juistheid van asielrelazen en de situatie in het land van herkomst. Wanneer IND-landeninformatie wordt gebruikt bij het slaan van beschikkingen wordt de bron van de gebruikte informatie vermeld. Van de zijde van de IND is benadrukt dat de door het bureau Land en Taal in factsheets bijeengebrachte informatie niet wordt gebruikt voor de vaststelling van het (landgebonden of categoriaal) vreemdelingenbeleid, zoals het asiel- en beschermingsbeleid.

2.4.2 Toetsing

De factsheets en andere door het Bureau Land en Taal geproduceerde rapporten die IND-landeninformatie bevatten zijn, zoals aangegeven, niet openbaar. Dit vooral omdat zij mede dienen ter toetsing van verklaringen van personen die een verblijfsvergunning (asiel) wensen. Publicatie van deze documenten zou er toe kunnen leiden dat asielzoekers voorafgaand aan het doen van hun aanvraag er kennis van nemen. Daarmee zou de informatie in de factsheets waardeloos worden als toetsings- en beoordelingsmateriaal van het relaas van aanvragers.

In geval van bezwaar of beroep wordt de IND-landeninformatie als zodanig niet ingebracht in de procedure. De verklaring die hiervoor door de IND wordt gegeven is dat in individuele beschikkingen niet wordt verwezen naar de factsheet maar veeleer naar de openbare bronnen waarop de informatie genoemd in de beschikking berust. Dat betekent dat de IND-landeninformatie, factsheets en rapporten, zelf door de rechter niet of slechts indirect kan worden getoetst.

2.5 Conclusies

De in paragraaf 2.2 beschreven procedure die resulteert in het algemeen ambtsbericht kent een aantal momenten waarop naar de mening van de ACVZ de noodzakelijke transparantie niet tot haar recht komt. Het betreft in de voorbereidende fase de totstandkoming van de Terms of Reference, de richtlijnen voor de keuze voor bepaalde bronnen en de overwegingen die spelen bij het al of niet vertrouwelijk houden van bronnen.

Ook heeft de ACVZ moeite met de wijze waarop met de (concept) Terms of Reference wordt omgegaan. Zo is de ACVZ van oordeel dat het vertrouwelijke karakter van de Terms of Reference de belanghebbende ngo's onvoldoende mogelijkheden biedt een zinvolle bijdrage te leveren aan het vragenpakket. De commissie tekent daarbij aan dat waar inbreng van ngo's mogelijk is en gerealiseerd wordt – ook in de huidige situatie – deze inbreng in het voltooid algemeen ambtsbericht terug moet zijn te vinden. De ACVZ is daarbij evenzeer van mening dat uit het algemeen ambtsbericht naar voren zou moeten komen welke informatie-dilemma's zich hebben voorgedaan en tot welke keuzes dit heeft geleid. Alle informatie, evenals de beargumenteerde afweging die aan de keuze ten grondslag heeft gelegen, moet in het algemeen ambtsbericht te vinden zijn.

Afgezien van de hiervoor genoemde en in de volgende hoofdstukken opgenomen aanbevelingen lijkt de wijze waarop de algemene ambtsberichten in de huidige situatie worden voorbereid, samengesteld en gepubliceerd met betrokkenheid van twee ministeries, op het eerste gezicht adequaat. De vraag is echter op zijn plaats of niet overwogen zou moeten worden meer aansluiting te zoeken bij de in andere landen bestaande situatie waarbij één minister – in dit geval de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie – verantwoordelijk is. Dit zou de gewenste Europese samenwerking, zoals die in hoofdstuk 5 aan de orde komt, naar de mening van de ACVZ ten goede komen.

In paragraaf 3.4 en in hoofdstuk 6 van dit advies zal de ACVZ met een aantal aanbevelingen de hierboven opgenomen concluderende opmerkingen uitwerken. De ACVZ zal daarbij ook ingaan op de mogelijke gevolgen van de uitspraak van het EHRM in de zaak Said.

HOOFDSTUK 3

Het algemeen ambtsbericht in het maatschappelijk en politieke debat

3.1 Inleiding

Jaarlijks stelt de minister van Buitenlandse Zaken op verzoek van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie ongeveer 35 algemene ambtsberichten op. Zoals aangegeven vormen deze berichten de basis van het door laatstgenoemde minister te formuleren en uit te voeren vreemdelingenbeleid, met name het asielbeleid. Het is mede daarom dat de wijze van totstandkoming, de inhoud, alsmede de geraadpleegde bronnen, de objectiviteit en de volledigheid van algemene ambtsberichten vaak in de belangstelling staan van geëngageerde ngo's als bijvoorbeeld Vluchtelingenwerk Nederland en Amnesty International en wetenschappers. Deze aandacht betreft vooral algemene ambtsberichten over bepaalde, meer centraal in de politieke en maatschappelijke belangstelling staande, landen, groeperingen en onderwerpen.

Het algemeen ambtsbericht over Iran van februari 2006 waarin onder meer werd ingegaan op de positie van (bekeerde) christenen en homoseksuelen is een sprekend voorbeeld van een dergelijk 'gevoelig' bericht. De politieke en maatschappelijke beroering erover – uitmondend in een verlenging van het besluit- en vertrekmoratorium voor de desbetreffende categorieën¹² – past in de voortgaande, bredere discussie over het algemeen ambtsbericht die het draagvlak voor het erop gebaseerde vreemdelingenbeleid veelal in negatieve zin beïnvloedt. Aangetekend zij dat het brede debat niet alleen plaats vindt in de politiek arena (kabinet en parlement), maar ook in de wetenschap en bij betrokken ngo's. Wetenschappers en ngo's trekken met grote regelmaat de algemene geldigheid en de objectiviteit van algemene ambtsberichten in twijfel. Zij leveren in publicaties en de media kritiek op het vermeende selectieve en soms vertrouwelijke gebruik van bronnen. Voorts wordt niet altijd in voldoende mate duidelijk welke informatie wel en welke niet wordt gepresenteerd en welke overwegingen bij het maken van keuzes uit met elkaar strijdige informatie een rol hebben gespeeld. Ook door de vreemdelingenadvocatuur wordt in de rechtszaal en daarbuiten ernstige kritiek geleverd op algemene ambtsberichten en de wijze waarop de vreemdelingenrechter zich, marginaal toetsend, tot op heden pleegt op te stellen.

Mede naar aanleiding van alle kritiek op de kwaliteit van algemene ambtsberichten zijn in de afgelopen jaren verschillende studies en adviezen verschenen waarin suggesties zijn gedaan tot kwaliteitsverbetering, zowel ten aanzien van de inhoud als de totstandkoming. In dit hoofdstuk zal worden stilgestaan bij enkele studies en adviezen en de verbeteringen die zij hebben opgeleverd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een concluderende paragraaf.

¹² Zie in dit verband de brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de voorzitter van de Tweede Kamer dd. 19 juni 2006, 5426941/06/DVB.

3.2 Nationale Ombudsman

Naar aanleiding van de aandacht van de media in 1996 en 1997 voor de kwaliteit van de (individuele en algemene) ambtsberichten in asielzaken en gesprekken die medewerkers van de Nationale Ombudsman hadden met een aantal ngo's, heeft de Ombudsman op eigen initiatief een onderzoek ingesteld naar de praktijk rond de totstandkoming van individuele ambtsberichten.

Hoewel het in 1997 verschenen rapport¹³ en de daarin opgenomen aanbevelingen vrijwel uitsluitend betrekking hadden op individuele ambtsberichten, bleken enkele daarvan ook toepasbaar op de procedure rond algemene ambtsberichten. Het betreft de nog steeds actuele aanbevelingen A5, A6 en A7 waarin wordt gewezen op de noodzaak:

- actief erop toe te zien dat de vertrouwenspersonen in hun rapportage te allen tijde inzicht geven in hun bronnen en in de door hen gebruikte onderzoeksmethoden en -technieken;
- actief erop toe te zien dat alle ambassades/consulaten de resultaten van een door een vertrouwenspersoon uitgevoerd onderzoek steeds kritisch bezien, ook indien het gaat om een authenticiteitonderzoek;
- van het vastleggen in een richtlijn van het uitgangspunt dat informatie die afkomstig is van slechts één bron en die afwijkt van de door de asielzoeker verstrekte informatie, niet tot stellige conclusies behoort te leiden en het erop doen toezien dat in de praktijk overeenkomstig dit uitgangspunt wordt gehandeld.

3.3 Commissie Wijnholt

In juni 1997 werd naar aanleiding van een discussie in de Tweede Kamer over de kwaliteit van de algemene ambtsberichten een motie¹⁴ aangenomen waarin de minister van Buitenlandse Zaken werd gevraagd een commissie in te stellen die voorstellen moest doen over criteria waaraan deze ambtsberichten zouden moeten voldoen. Op grond van deze motie werd de Tijdelijke Adviescommissie Algemene Ambtsberichten ingesteld, naar haar voorzitter mr. M.R. Wijnholt, gewoonlijk aangeduid als commissie Wijnholt. Deze commissie bracht in oktober 1998 haar eindverslag uit.

De commissie Wijnholt heeft bij het uitvoeren van haar opdracht kennis genomen van de standpunten van de direct bij het totstandkomen van de algemene ambtsberichten betrokken diensten van zowel de IND, Justitie (DGIIV en DVB) als Buitenlandse Zaken. Ook werd gesproken met vertegenwoordigers van de bij mensenrechten en asielzoekers betrokken ngo's, zoals Amnesty International en Vluchtelingenwerk Nederland.

De commissie Wijnholt constateerde dat de kwaliteit van algemene ambtsberichten weliswaar in het algemeen niet slecht was, doch op onderdelen kwaliteitsverbetering mogelijk en nodig was. De inhoudelijke kritiekpunten van de commissie Wijnholt betroffen onder meer het vage taalgebruik dat problemen zou kunnen opleveren in gerechtelijke procedures. Voorts was er kritiek op de ontoereikende bronvermelding, waardoor de informatie slechts beperkt verifieerbaar was. De commissie was daarnaast van mening dat het vertrouwelijke karakter van sommige onderdelen van de onderlig-

¹³ Nationale Ombudsman: "Onderzoek ingevolge artikel 15 van de Wet Nationale Ombudsman naar de totstandkoming en gebruik van individuele ambtsberichten door 1. het ministerie van Buitenlandse Zaken en 2. de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het ministerie van Justitie, Den Haag, 1997 (97.02222).

¹⁴ *Kamerstukken II* 1996-1997, 25386, nr. 22, (Motie Dittrich c.s., 26 juni 1997).

gende ambassaderapportages een probleem vormde en dat feiten en oordelen in die rapportage niet steeds duidelijk werden gescheiden. De commissie was ten slotte van oordeel dat het totstandkomingsproces van ambtsberichten in haar geheel te ondoorzichtig was.

Het rapport van commissie Wijnholt besprak ook de mogelijkheid om voor het vergaren van landeninformatie een onafhankelijk *nationaal* onderzoeks- en documentatiecentrum in te stellen. De commissie zag tegenover het voordeel van de objectiviteit, als nadeel dat een dergelijk nationaal onafhankelijk instituut niet zou beschikken over de informatie van het postennetwerk van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De commissie was uiteindelijk van mening dat door de betrokkenheid van de minister van Buitenlandse Zaken de politieke verantwoordelijkheid voor ambtsberichten in stand zou blijven. Dit bracht de commissie ertoe om niet te pleiten voor het instellen van een onafhankelijke commissie voor informatie over landen van herkomst van asielzoekers op nationaal niveau.

De commissie Wijnholt heeft zich destijds positief uitgelaten over de totstandkoming van een Europees ambtsbericht/landeninformatie als onderdeel van een gemeenschappelijke aanpak van het asielvraagstuk. Aangezien de weg naar een dergelijk Europees algemeen ambtsbericht een moeilijke zou zijn, zou – zo meende de commissie – een Europees informatievoorzieningsstelsel pas een reëel alternatief voor informatiesystemen van de afzonderlijke lidstaten kunnen worden als er één gemeenschappelijk Europees onafhankelijk informatie- en documentatiecentrum zou worden opgericht dat ook toegankelijk wordt voor ngo's.

Naast de aanbeveling om te komen tot één onafhankelijk Europees onderzoeks- en documentatiecentrum deed de commissie in haar rapport een aantal aanbevelingen voor verbetering van de kwaliteit van ambtsberichten, met name met betrekking tot betrouwbaarheid en transparantie.

Van deze aanbevelingen zijn, naar het oordeel van de ACVZ, de volgende nog steeds actueel.

- Opstellen van richtlijnen die openbaar dienen te zijn en onder andere de volgende onderwerpen moeten regelen:
 1. bronnen moeten vermeld worden en feiten dienen van meningen te zijn gescheiden;
 2. een feit moet tenminste door twee, van elkaar onafhankelijke, gezaghebbende bronnen worden bevestigd;
 3. betrouwbaarheid/verifieerbaarheid van de bron 'staat voorop';
 4. welke bronnen moeten worden geraadpleegd, hoe de bronvermelding dient te geschieden (specifiek, per weergegeven feit: niet slechts globaal per hoofdstuk);
 5. welke eisen gelden voor het taalgebruik (helder, concreet, exact; scheiding van feiten, meningen en veronderstellingen).
- Vaststellen van een uniform, streng te bewaken, tijdspad: drie maanden vanaf de ontvangst van de Terms of Reference tot het uitbrengen van het ambtsbericht aan Justitie en hooguit één maand daarna openbaarmaking van het ambtsbericht tegelijkertijd met de beleidsconclusies.
- Onderzoeken van de mogelijkheden voor ngo's (bijv. Amnesty International en Vluchtelingenwerk Nederland) om een zinvolle rol te kunnen spelen bij de opstelling van de Terms of Reference.

3.3.1 *Commentaar ACV op de commissie Wijnholt*

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACV, de voorganger van de huidige ACVZ) was destijds van mening dat de commissie Wijnholt een volledige inventarisatie van de probleempunten rond algemene ambtsberichten had gemaakt.¹⁵ De ACV was evenals de commissie voorstander van een snelle totstandkoming van het algemene ambtsbericht, een werkwijze op basis van kenbare richtlijnen en scheiding van feiten en meningen in separate, gelijktijdig te publiceren documenten.

De ACV had echter ook kritiek op het rapport daar waar het, door incidenteel gebrek aan eenduidigheid, aanleiding zou kunnen geven tot verwarring. Zo zou volgens de ACV het wantrouwen van de ngo's en de vreemdelingenadvocatuur over de veronderstelde verstrengeling van economische en buitenlandspolitieke belangen bij het ministerie van Buitenlandse Zaken – door het presenteren van feiten met de bijbehorende conclusies in één rapport – niet worden weggenomen met het enkel aanbrengen van een scheiding van feiten en beleidsconclusies. Het leek de ACV nodig dat tevens enigerlei vorm van toezicht op het werk van dit ministerie zou worden gerealiseerd, tot op het moment dat het werk door een onafhankelijk (gerenommeerd wetenschappelijk, Nederlands of liefst Europees) onderzoeksinstituut zou kunnen worden overgenomen. Overigens was de ACV over de termijn, waarin een Europees onafhankelijk onderzoeks- en documentatiecentrum tot stand zou kunnen komen, minder optimistisch dan de commissie Wijnholt.

3.3.2 *Verbeteringen na het rapport van commissie Wijnholt*

In de kabinetsreactie op het rapport van commissie Wijnholt (dd. 22 januari 1999) nam de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de toenmalige staatssecretaris van Justitie, vrijwel alle aanbevelingen over, met dien verstande dat de termijnen van drie en één maand slechts als richtsnoeren worden gehanteerd.¹⁶

Vluchtelingenwerk Nederland wordt volgens de minister van Buitenlandse Zaken thans betrokken bij de formulering van de Terms of Reference (zie ook paragraaf 2.2.2). Voorts bevatten algemene ambtsberichten niet langer beleidsconclusies meer van de minister van Buitenlandse Zaken. Deze conclusies worden, na oplevering van het algemene ambtsbericht, getrokken onder verantwoordelijkheid van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, waarbij ter borging van buitenlandpolitieke belangen overleg met de minister van Buitenlandse Zaken vanzelfsprekend blijft. Het algemene ambtsbericht wordt nu zoals eerder aangegeven, vervolgens samen met de beleidsconclusies van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie openbaar gemaakt en geplaatst op de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Verder wordt in het kader van de reguliere asielrapportage de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van het verbetertraject.

Het kabinet nam de aanbeveling om te komen tot een Europees onderzoeks- en documentatiecentrum echter niet over. Wel was de minister van Buitenlandse Zaken van mening dat een gemeenschappelijke Europese beoordeling van de situatie in herkomstlanden “de hoogste prioriteit heeft”. In een algemeen overleg met de vaste commissie voor Justitie en de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken met de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de minister van Buitenlandse Zaken, gehouden op 20 april 2005, heeft de laatstgenoemde minister onderstreept dat de scheiding van de verantwoordelijkheden van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor

¹⁵ Brief van de ACV aan de Staatssecretaris van Justitie, mr. M.J. Cohen, 10 december 1998, acv/alg/o83.

¹⁶ *Kamerstukken II* 1999 - 2000 19637, nr. 415 (kabinetsreactie commissie Wijnholt).

Vreemdelingenzaken en Integratie bij de actualisatie van een ambtsbericht heel belangrijk is, mede met het oog op het feit dat een ambtsbericht de basis vormt voor het oordeel van de rechter. In hetzelfde overleg is ten aanzien van de verscheidenheid van bronnen (objectieve bronnen en vertrouwelijke bronnen) door de minister van Buitenlandse Zaken opgemerkt dat al deze bronnen bij de totstandkoming van een ambtsbericht worden betrokken om ervoor te zorgen dat het algemene ambtsbericht inderdaad kan worden aangemerkt als een deskundigenadvies dat op onpartijdige, objectieve en inzichtelijke wijze informatie verschaft.

Door verschillende deskundigen, met name door Leenders in haar artikel 'Spijkers in het water', is geconstateerd dat de algemene ambtsberichten door overname van de aanbevelingen van de commissie Wijnholt in grote lijnen zijn verbeterd.¹⁷ Niettemin wordt gepleit voor verdere verbeteringen op een aantal onderdelen. Gesteld wordt dat de door commissie Wijnholt aanbevolen, openbare richtlijnen over selectie van bronnen (wijze van bronvermelding; helder, concreet, exact taalgebruik, scheiding van feiten, meningen en veronderstellingen) nog steeds ontbreken. Leenders is voorts van mening dat algemene ambtsberichten vatbaar zijn voor kritiek omdat er sprake lijkt te zijn van toewerken naar politiek gewenste beleidsconclusies. Tevens stelt zij vast dat een scherpe termijnbe-waking niet wordt toegepast.¹⁸

De ACVZ heeft gesprekken gevoerd met Vluchtelingenwerk Nederland, Amnesty International en de UNHCR. Deze organisaties pleiten voor het openbaar maken van het algemene ambtsbericht vóórdat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de beleidsconclusies formuleert. Als belangrijkste argument daarvoor wordt aangevoerd dat belanghebbenden, ngo's en wetenschappers de mogelijkheid hebben om hun visie op het ambtsbericht te geven en eventueel andere informatie aan te dragen.

3.4 Overwegingen en conclusies

Uit het voorgaande blijkt dat naar aanleiding van het onderzoek van commissie Wijnholt door de verantwoordelijke ministers veranderingen zijn doorgevoerd die de kwaliteit van algemene ambtsberichten hebben verbeterd. Niettemin zijn er naar het oordeel van de ACVZ nog steeds knelpunten die blijkens de maatschappelijke discussie rond algemene ambtsberichten aandacht vragen. De ACVZ signaleert daarbij de volgende aspecten:

- de veronderstelde belangenverstrengeling – economische en buitenlandspolitieke – bij het ministerie van Buitenlandse Zaken bij het samenstellen van algemene ambtsberichten;
- de doorslaggevende rol die door zowel de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de ABRvS wordt toegekend aan algemene ambtsberichten (het deskundigenadvies), waardoor in de ogen van de critici door de minister geen dan wel volstrekt onvoldoende betekenis wordt toegekend aan informatie van andere gezaghebbende organisaties of instellingen (zie in dit kader de uitspraak van het EHRM inzake Said);

¹⁷ Leenders, M. (2001), 'Spijkers in het water', in: 'Wederzijds wantrouwen. De asielzoeker, de staat en de waarheid', Bruin, René & Terlouw, Ashley (red.), Amsterdam: Amnesty International, p. 133-145 en, Strikker, Ron (2001) 'Buitenlandse Zaken en de ambtsberichten' in: 'Wederzijds Wantrouwen. De asielzoeker, de staat en de waarheid', Bruin, René & Terlouw, Ashley (red.), Amsterdam: Amnesty International, p. 89-106.

¹⁸ Idem p. 138 en p. 156. De kritiek werd ook naar voren gebracht in de gesprekken met VVN, UNHCR en Amnesty International.

- het draagvlak voor het asielbeleid wordt in sterke mate beïnvloed door de – soms negatieve – signalen van ngo's over de kwaliteit van algemene ambtsberichten. Zij vinden, en de ACVZ met hen, onder meer dat de totstandkoming van de berichten nog onvoldoende transparant is en wijzen erop dat nog er steeds geen openbare richtlijnen zijn voor selectie en gebruik van bronnen.
- meerdere ngo's beschikken over veel relevante informatie die zij betrekken uit een wereldwijd netwerk. Het bestaan van die informatie pleegt in algemene ambtsberichten wel te worden vermeld maar niet blijkt dat die informatie op gestructureerde en transparante wijze bij de verzameling van feiten door de Nederlandse overheid wordt betrokken.

Op grond van de genoemde overwegingen komt de ACVZ tot de volgende conclusies met betrekking tot de informatievoorziening in Nederland over landen van herkomst van asielzoekers.

1. Permanente zorg voor de kwaliteit van de algemene ambtsberichten en de IND-landeninformatie is essentieel. Met betrekking tot de algemene ambtsberichten is een vorm van externe evaluatie door onafhankelijke deskundigen gewenst.
2. Aan de aanbeveling van de commissie Wijnholt dat de minister van Buitenlandse Zaken met betrekking tot de totstandkoming van algemene ambtsberichten openbare richtlijnen moet formuleren, dient ten spoedigste uitvoering te worden gegeven. Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van de selectie van bronnen en het taalgebruik.
3. Ngo's dienen op meerdere momenten ruimhartig en op transparante wijze in het proces van de totstandkoming van de algemene ambtsberichten in de gelegenheid te worden gesteld hun bijdrage daaraan te verlenen. Dat kan ter gelegenheid van de opstelling van de Terms of Reference alsook naar aanleiding van de publicatie van het algemene ambtsbericht. Van de zijde van de minister van Buitenlandse Zaken, dan wel de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie moet, als de inbreng na de totstandkoming van het bericht is geleverd, van geval tot geval worden aangegeven hoe met de bijdrage van de ngo's is omgegaan.
4. Het gebruik van vertrouwelijke bronnen is soms niet te vermijden. Via de posten en door het in het betreffende land uitgevoerde onderzoek kan soms niet op andere wijze te verkrijgen informatie worden vergaard waarvan de bron niet kan worden onthuld, omdat de betreffende informanten of onderzoekers bij openbaarmaking van hun identiteit of handelswijze gevaar lopen. Dat betekent dat ten aanzien van die informatie niet kan worden voldaan aan het vereiste van volledige bronvermelding. In dit geval moet in de feitenrapportage expliciet worden aangegeven dat de betreffende informatie uit te beschermen bronnen is verkregen.
5. De recente jurisprudentie van het EHRM verplicht er naar het oordeel van de ACVZ toe om bij de vaststelling van informatie over het land van herkomst van een asielzoeker niet zonder meer uit te gaan van een algemeen ambtsbericht, behoudens tegenbewijs, maar om aan andere gezaghebbende bronnen daarnaast – zonodig beslissende – betekenis toe te kennen. Dat brengt ook mee dat een algemeen ambtsbericht alleen ten volle kan worden beschouwd als een deskundigenbericht in de zin van 3:5 Awb, als tevens niet marginaal uitvoering wordt gegeven aan de uit artikel 3:2 Awb voortvloeiende vergewisplicht.
Overigens leidt een en ander naar het inzicht van de ACVZ ertoe dat van het ministerie van Buitenlandse Zaken dient te worden gevergd dat alle informatie die afwijkt van het uiteindelijk door hem ingenomen standpunt expliciet dient te worden vermeld en besproken, alsmede dat de eindconclusie adequaat wordt gemotiveerd.

HOOFDSTUK 4

Landeninformatie in enkele landen van de Europese Unie en Zwitserland

4.1 Inleiding

Zoals opgemerkt in paragraaf 1.1 wordt in de adviesaanvraag verzocht om een verkenning naar de wijze waarop de informatievoorziening in Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk, België, Denemarken, Finland, Zweden en Zwitserland plaatsvindt en hoe deze landen die informatie toepassen bij het vormgeven van hun asielbeleid en het beoordelen van asielaanvragen, alsmede welke richtlijnen zij hantieren bij informatievergaring en -verwerking. Ook wordt verzocht na te gaan hoe wordt omgegaan met eventuele vertrouwelijke informatie en een inschatting te maken over de bereidheid om die informatie met andere landen te delen.¹⁹

De opdracht voor het uitvoeren van de gevraagde verkenning, met daarin opgenomen de vraag betreffende de omgang met door verschillende landen als vertrouwelijk aangemerkte informatie, is – zoals eerder opgemerkt – door de ACVZ verstrekt aan het International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) in Wenen.

In dit hoofdstuk worden, naast de aanpak van het onderzoek door ICMPD, de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek en de daaraan te verbinden conclusies besproken. Het ICMPD-rapport, waarnaar in de tekst van dit hoofdstuk wordt verwezen, is als voorstudie gevoegd bij dit advies.²⁰ Voor een goed begrip verdient het aanbeveling de volledige tekst van het rapport te raadplegen.

4.2 Aanpak onderzoek

Het onderzoek werd door ICMPD in het eerste kwartaal van 2006 uitgevoerd aan de hand van een uitgebreide vragenlijst die in samenwerking met de ACVZ tot stand is gekomen.²¹ De vragenlijst bevat onder meer vragen over technische aspecten, het gebruik van bronnen, vertrouwelijkheid en kwaliteitscontrole. Voor de beantwoording van de vragen is een beroep gedaan op de hoofden van de landeninformatie-eenheden (COI-units) van de desbetreffende landen. Deze units zijn belast met het vergaren van landeninformatie en het opstellen van de, met algemene ambtsberichten vergelijkbare, COI-rapporten. De bedoelde units zijn in alle geraadpleegde landen ondergebracht in de ministeries die eveneens zijn belast met het formuleren en uitvoeren van het vreemdelingenbeleid.

Het gaat hier in de meeste gevallen om het ministerie van Binnenlandse Zaken waarbij dient te worden opgemerkt dat het takenpakket van dat ministerie – net zoals dat van andere ministeries in de betrokken landen – niet gelijk is aan dat van het Nederlandse Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In Nederland werd de vragenlijst voorgelegd aan het bureau Land en Taal van de IND en DPV/AM van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹⁹ Zie brief minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie d.d. 18 augustus 2005.

²⁰ Zie voorstudie 'Comparative Study on Country of Origin Information Systems', ICMPD, 2006, Wenen, in opdracht van de ACVZ.

²¹ Zie ICMPD-rapport, p. 19.

Na ontvangst van de ingevulde vragenlijsten heeft ICMPD een bijeenkomst van de respondenten georganiseerd waar de resultaten van het schriftelijk onderzoek werden geverifieerd en aanvullende informatie kon worden gegeven.

Het onderzoeksrapport bestaat uit twee delen. In het eerste deel²² worden de aspecten van informatievergaring en -rapportage zoals die in de verschillende landen plaatsvinden, beschreven en in tabellen met elkaar vergeleken. Het tweede deel bestaat uit hoofdstukken gewijd aan de verschillende in het onderzoek betrokken landen.²³

ICMPD heeft er de nadruk op gelegd dat het voor de ACVZ opgestelde rapport een vergelijkend overzicht biedt van de structuur en het functioneren van de in de verschillende landen met de opstelling van COI-rapporten belaste units en de door hen gehanteerde systematiek. Er wordt in het ICMPD-rapport geen oordeel gegeven over de kwaliteit en de verdiensten van de verschillende benaderingen. Evenmin zijn er door ICMPD aanbevelingen in het rapport opgenomen anders dan die welke afkomstig zijn van de verschillende respondenten.

4.3 De belangrijkste uitkomsten

4.3.1 Algemeen

Aan het vergelijkend onderzoek naar de totstandkoming en toepassing van COI in de in paragraaf 4.1 genoemde landen kan, samenvattend, het volgende worden ontleend.²⁴

- In alle betrokken landen, met uitzondering van Nederland, is de verantwoordelijkheid voor de vergaring van COI ondergebracht in één daartoe aangewezen, afdeling of 'unit', die deel uit maakt van een ministerie dat het vreemdelingenbeleid onder de hoede heeft.
- De COI-units, die in het algemeen geen beleidsvormende taak hebben, richten zich primair op informatievergaring en het op basis daarvan opstellen van COI-rapporten ten behoeve van de beoordeling van asiolverzoeken. In toenemende mate verschaffen deze units aanvullend ook landeninformatie ten behoeve van terugkeer, remigratie en het algemeen migratiebeleid.
- Er wordt door de in beschouwing genomen landen verschillend omgegaan met de openbaarheid van de COI-rapporten. In de helft van de landen zijn vrijwel alle COI-documenten openbaar toegankelijk via websites. In de overige landen is sprake van beperkte toegankelijkheid of algehele vertrouwelijkheid. Het onderzoek heeft echter aangetoond dat, in de meeste gevallen, er wel sprake is van een – al dan niet structurele – onderlinge uitwisseling van niet openbare COI-gegevens of documenten.
- In het algemeen produceren de COI-units periodieke of ad-hoc COI-rapporten over de top-asielherkomstlanden. Soms zijn dergelijke rapporten uitgebreid, maar er zijn ook korte actualiseringen. Andere producten zijn factsheets en statistisch of algemeen juridische materiaal over herkomstlanden. De rapporten worden veelal vervaardigd in de taal van het producerende land.
- De COI-units houden zich in het algemeen niet bezig met het formuleren van beleidsaanbevelingen. Echter, veel COI-units worden door het beantwoorden van adviesvragen toch in enige mate betrokken bij de voorbereiding van beleidsaanbevelingen aangaande landenspecifiek asielbeleid van de voor de ontwikkeling van dergelijk beleid verantwoordelijke dienst.

²² Idem Hoofdstuk 1, paragraaf 1.1. t/m 1.6 met tabellen.

²³ Idem Hoofdstuk 2, paragraaf 2.1 t/m 2.10.

²⁴ Idem pag. 7 en 8 bieden een vergelijkbaar overzicht.

- Bij de vergaring van informatie maken de meeste COI-units gebruik van het diplomatieke netwerk en, in bepaalde gevallen, van zogeheten ‘liaisonofficers’. Daarnaast onderhouden deze units regelmatig contact met relevante internationale organisaties en ngo’s in eigen land en daarbuiten, wetenschappers, vertrouwenspersonen en andere informanten. De ‘factfinding missions’ naar belangrijke asiel-herkomstlanden vormen voor vrijwel elk van de units ook een veel gebruikt instrument. Deze missies worden in een enkel geval in samenwerking met andere landen uitgevoerd (zoals de Scandinavische landen).
- Uiteraard zijn de media, vrij beschikbare publicaties, informatie van websites en van andere elektronische databases een bron van informatie, naast rapporten van mensenrechten- en intergouvernementele organisaties en de COI-rapporten van andere Europese en niet-Europese landen (met name de Verenigde Staten²⁵ en Canada).
- Bijna alle onderzochte landen hebben schriftelijke richtlijnen met betrekking tot bronvermelding en -gebruik. Voorts zijn er bij alle units procedures, zoals cross-checking en het zoeken naar overeenkomstige patronen, met betrekking tot de verificatie van de onafhankelijkheid en betrouwbaarheid van gebruikte bronnen. Deze procedures liggen niet overal schriftelijk vast.
- Kwaliteitscontrole van de COI-rapporten vindt vrijwel overal plaats, zij het dat daarvoor verschillende, in zwaarte variërende vormen worden gekozen. Deze lopen van interne, collegiale controle tot formele toetsing door de rechter ofwel door een onafhankelijke commissie. Drie landen, te weten Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk hebben een dergelijke onafhankelijk opererende commissie ingesteld (zie hieronder paragraaf 4.3.2).
- Op het gebied van internationale samenwerking zijn de bevroegde landen actief, zij het dat er van structurele inbedding niet of nauwelijks sprake is. Uitwisseling van informatie - ook vertrouwelijke - vindt voornamelijk plaats via persoonlijke netwerken en vertrouwde contacten. De bijeenkomsten van de formele internationale samenwerkingsfora (zoals Eurasil, de Noordse groep, de A8) bieden hiertoe voldoende gelegenheid.
- Het voordeel van Europese samenwerking wordt door alle betrokken landen erkend. Termen als synergie, complementariteit, kostenbesparing, harmonisatie van beleid, worden tijdens elk overleg gehoord, maar wegen kennelijk vooralsnog minder zwaar dan de aan die samenwerking toegedichte nadelen als tijdverlies, minder flexibiliteit en meer bureaucratie. Het is wellicht om deze redenen, en mogelijk ook de vrees voor verlies van de eigen soevereiniteit, dat door respondenten de voorkeur wordt gegeven aan een praktische en constructieve benadering van de gewenste samenwerking, zoals onder meer het slechten van taalbarrières en het ontwerpen van standaard kwaliteitsnormen.
- Verdergaande Europese samenwerking, zoals beoogd in het Haags Programma²⁶ (het scheppen van een gemeenschappelijk Europees Asielsysteem, waarvan COI-rapportage een integraal onderdeel is, te implementeren in 2010) wordt welwillend bekeken, maar is volgens de betrokken landen op korte- en middellange termijn nog geen haalbare zaak.

²⁵ In het boek “*Niet-staatelijke actoren en de rechten van de mens; gevestigde waarden, nieuwe wegen*”, wordt in Hoofdstuk 7, “*Ngo’s als informatieverschaffers in vergelijking met staatelijke actoren*”, door Prof. Dr. F. Grünfeld, onder meer universitair hoofddocent internationale betrekkingen Universiteit Maastricht & dr. A. Smeulers, universitair docent internationaal strafrecht Universiteit Maastricht, een studie gepresenteerd waarin zij tot de conclusie komen dat de landeninformatie zoals die wordt gepubliceerd door het State Department in de Verenigde Staten in volledigheid nauwelijks wordt overtroffen. Flinterman, C. (red.) & W. van Genugten, (red.) (2003), *Niet-staatelijke actoren en de rechten van de mens’. Gevestigde waarden, nieuwe wegen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, p. 93).

²⁶ *Het Haags Programma – Versterking van Vrijheid, Veiligheid en Recht in de Europese Unie*, (PbEG C 053 van 03/0302005).

4.3.2 Toetsings- en adviescommissies

Voor het toetsen van de COI-rapporten is, zoals eerder gemeld, in Duitsland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk een speciale commissie in het leven geroepen.

Het Duitse ‘Expertenforum’

De Duitse commissie, een ‘Expertenforum’ hoofdzakelijk samengesteld uit deskundigen met een ambtelijke achtergrond en op dit moment onder voorzitterschap van de president van het Beiers Bestuursrechtshof, adviseert en ondersteunt het Duitse ministerie van Binnenlandse Zaken bij het opstellen van COI-rapporten. Doel daarbij is verbetering van de transparantie van de beslissingsgronden in asielzaken en het opwaarderen van de informatie om de grootst mogelijke objectiviteit te bereiken. Het ‘Expertenforum’ streeft er naar één tot twee maal per jaar bijeen te komen, waarbij de uitgebrachte rapporten en mogelijke kritiek daarop, worden besproken. Er is geen sprake van formele toetsingsopdrachten.

Het Oostenrijkse ‘Staatendokumentationsbeirat’

In het kader van kwaliteitsbewaking is in Oostenrijk, binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken, een negen leden tellende raad ingesteld die tot taak heeft aanbevelingen te doen aan de leiding van de COI-eenheid. De desbetreffende raad doet die aanbevelingen ten aanzien van het gebruik van bronnen en het vervaardigen van analyses. De minister van Binnenlandse Zaken benoemt de voorzitter en de leden zodanig dat alle noodzakelijke kennis en ervaring op het gebied van asiel en migratie aanwezig is. Daarbij zijn leden afkomstig uit de kring der beroepsrechters in vreemdelingenzaken, UNHCR en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Ook de Oostenrijkse raad heeft geen directe toetsingstaak doch richt haar activiteiten op kwaliteitsverbetering.

De Britse ‘Advisory Panel on Country Information’²⁷

Het Britse Advisory Panel is een onafhankelijke commissie die tot taak heeft COI-rapporten te beoordelen en aan de minister van Binnenlandse Zaken aanbevelingen te doen over de inhoud van deze rapporten. Het panel is in 2003 bij wet ingesteld en is samengesteld uit prominente deskundige academici op het gebied van asiel en migratie alsmede vertegenwoordigers van UNHCR, ICMPD, ICG, IOM, de Britse Vluchtelingen Raad en andere ngo’s. Het advisory panel vraagt in voorkomende gevallen advies aan ngo’s, deskundigen en belangengroeperingen. De taken van het panel kunnen als volgt worden samengevat.

- Het beoordelen van en adviseren over de inhoud van COI-materiaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken, teneinde te bevorderen dat deze informatie accuraat, evenwichtig, onpartijdig en up-to-date is.
- Het beoordelen van en adviseren over geraadpleegde bronnen, onderzoeksmethodiek en kwaliteitscontrole teneinde te verzekeren dat de vervaardiging van COI-rapporten accuraat, onpartijdig, afgewogen en up-to-date is.
- Het beoordelen van en adviseren over de relevantie, de vormgeving en de gebruiksvriendelijkheid van COI-rapporten.

Alle commentaar dat het panel ontvangt wordt zorgvuldig beoordeeld, wat ook de bron ervan moge zijn. Als commentaar juist wordt bevonden, wordt het gebruikt bij de update van het desbetreffende COI-rapport. De ‘user-group’, samengesteld uit senior

²⁷ Voor nadere informatie zie: www.apci.org.uk.

medewerkers uit de IND-asielpraktijk en andere interne diensteenheden komt om de maand bijeen en zorgt voor eventueel additioneel commentaar op de COI-rapporten. Voorts worden door het pand richtlijnen over de houdbaarheid van informatie en bronnen in acht genomen en regelmatig tegen het licht gehouden om de betrouwbaarheid te beoordelen. Een van de uitgangspunten van het pand is dat geen informatie in de COI-rapporten mag worden opgenomen als de bron niet kan worden gepubliceerd.

4.3.3 Richtlijnen

In het ICMPD-onderzoek is eveneens gevraagd naar de richtlijnen die de betrokken landen hanteren voor de vergaring en verwerking van landeninformatie. Het onderzoeksrapport onderscheidt richtlijnen met betrekking tot:

- bronvermelding;
- onafhankelijkheid en betrouwbaarheid van de informatie;
- juistheid van de informatie;
- begrijpelijkheid, objectiviteit en actualiteit van de informatie;
- transparantie en accuratesse van de informatie.

Zoals vermeld in paragraaf 4.3.1 bestaan in de meeste landen schriftelijke richtlijnen. Deze richtlijnen hebben betrekking op bronvermelding, begrijpelijkheid, actualiteit en objectiviteit van de informatie. Verder hebben alle landen voorzieningen getroffen om transparantie en juistheid van informatievergaring te waarborgen. Zo zijn in Duitsland en Zwitserland de betreffende criteria neergelegd in een (kwaliteits)handboek terwijl in België een zogenaamde ‘road book’ de beschrijvingen bevat van alle geconsulteerde informatiebronnen.

4.4 Overwegingen en conclusies

De door ICMPD verrichte verkenning levert een goed overzicht op van de in de verschillende landen gevolgde systematiek voor het vergaren van informatie nodig voor het formuleren van nationaal vreemdelingenbeleid. Zo blijkt uit de in het onderzoek opgenomen overzichten dat de aanvankelijke doelstelling, informatievergaring voor asielbeleid, in de loop der jaren verder is verbreed tot alle aspecten van het vreemdelingenbeleid, van toelating tot en met terugkeer, hervestiging en in een enkel geval zelfs ten behoeve van integratie.²⁸ Uit deze ontwikkeling mag worden afgeleid dat beleidsmakers op steeds meer terreinen waardering hebben voor het werk van de COI-units en de kwaliteit van hun producten.

Uit het onderzoek blijkt voorts dat in alle onderzochte landen hetzelfde ministerie (in de meeste gevallen Binnenlandse Zaken) verantwoordelijk is voor zowel het vreemdelingenbeleid als het uitbrengen van COI-rapporten. Alleen de Nederlandse situatie is afwijkend, hier zijn twee ministeries, dat van Justitie (DVB, DGIADV en IND) en Buitenlandse Zaken bij het opstellen van COI-rapporten – algemene ambtsberichten – betrokken. De ACVZ heeft tijdens contacten met de vertegenwoordigers van COI-units van de aan het onderzoek deelnemende landen, onder meer tijdens de door ICMPD georganiseerde workshop, begrepen dat dit in bilaterale contacten soms aanleiding is voor enige verwarring. Het blijkt voor andere landen niet steeds duidelijk welke dienst in Nederland voor welk aspect van de procedure verantwoordelijk is. De ACVZ heeft zich beraden op mogelijkheden om aan de geconstateerde onduidelijk-

²⁸ ICMPD-rapport tabel 1, Scope.

heid in de Nederlandse procedure een eind te maken. Daarbij is onder meer overwogen om de verantwoordelijkheid voor informatievergaring en het opstellen van COI-rapporten, nu toebedeeld aan de minister van Buitenlandse Zaken, onder te brengen in een daartoe in te richten unit bij het ministerie van Justitie. In Hoofdstuk VI wordt op deze kwestie nader ingegaan.

Het vraagstuk van het delen van vertrouwelijke informatie en het publiceren van COI-rapporten is in het ICMPD-onderzoek aan de orde gekomen en levert een divers beeld op. Daarbij geeft alleen Frankrijk onomwonden aan dat haar COI-rapporten niet voor het (grote) publiek of anderen toegankelijk zijn. Overigens bestaan binnen het netwerk van bij COI-rapporten betrokken ambtenaren en zogenaamde ‘trusted contacts’²⁹ weinig problemen over de omgang met vertrouwelijk materiaal. Er wordt veelvuldig uitgewisseld, echter vooral omdat er wederzijds vertrouwen is over het terughoudend gebruik van die informatie in publiek te maken rapporten. Tijdens de workshop werd hierover onder meer opgemerkt, dat door uitwisseling verkregen informatie alleen in voor het publiek toegankelijke rapporten wordt gebruikt als er een bron bij wordt vermeld die niet herleidbaar is naar de ‘leverancier’ van de informatie. Ook de Nederlandse IND participeert, volgens de ICMPD, op deze manier in dit informele netwerk.

Uit het onderzoek komt naar voren dat in Nederland de richtlijnen met betrekking tot de onafhankelijkheid en betrouwbaarheid van de informatie, de begrijpelijkheid, objectiviteit en actualiteit van de informatie alsmede de transparantie en juistheid als confidencieel worden aangemerkt. Hetzelfde geldt voor de wijze waarop Nederland omgaat met (vertrouwelijke) informatie die lastig verifieerbaar is. Het ICMPD-rapport laat zien dat in Nederland, als enige van de aan het onderzoek deelnemende landen, de richtlijnen voor deze verificatie vertrouwelijk zijn.

Zoals reeds aangegeven in paragraaf 3.4, wordt het door de ACVZ wenselijk geacht het beleid ten aanzien van (de openbaarheid) van richtlijnen te herzien.

Het domein van de COI-rapportage kent een breed scala van formele en informele samenwerkingsvormen waarbij op allerlei niveaus informatie wordt uitgewisseld. Zoals eerder opgemerkt, zijn alle betrokken landen voorstander van een intensivering van bredere Europese samenwerking (zie ook hoofdstuk 5) en – op lange termijn – de ontwikkeling van een Europees asielbeleid, inclusief COI-rapporten. De in het Haags Programma genoemde streefdatum voor de totstandkoming van een dergelijk beleid, 2010, wordt echter onhaalbaar geacht. Wel wordt door elk van de landen gepleit voor toenemende bilaterale samenwerking tussen de EU-lidstaten waarbij ieder de eigen deskundigheid kan inbrengen. Uit de inventarisatie blijkt dat er al initiatieven zijn genomen op dit gebied, vooral bij het uitvoeren van ‘factfinding’ missies. Overigens zou met het vertalen van Nederlandse algemene ambtsberichten in het Engels een belangrijk struikelblok voor samenwerking uit de weg zijn geruimd.

²⁹ ICMPD-rapport, pagina 31.

HOOFDSTUK 5

Europese samenwerking

5.1 Inleiding

In het algemeen streven de lidstaten van de Europese Unie (EU) naar samenwerking op het gebied van het vreemdelingenbeleid. Met betrekking tot het asielbeleid is er sprake van concrete actie om te komen tot gemeenschappelijk, geharmoniseerd EU-beleid, neergelegd in het Haags Programma en het bijbehorende actieplan ter uitvoering hiervan.³⁰ De Europese Commissie heeft zich in dit verband tevens een groot voorstander getoond van intensievere samenwerking op EU-niveau op het gebied van het vergaren en publiceren van landeninformatie. Dit hoofdstuk gaat in op een aantal Europese – en wellicht ook door Nederland te nemen – initiatieven gericht op het tot stand brengen van gemeenschappelijke informatie over landen van herkomst van asielzoekers. Voorts wordt stilgestaan bij de rapporten van de European Council on Refugees and Exiles (ECRE) en Amnesty International over een mogelijk Europees asielbeleid, terwijl het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele conclusies.

5.2 Ontwikkelingen binnen de Europese Unie

Naar aanleiding van de besluitvorming in Tampere heeft de Europese Commissie ten behoeve van de Europese Raad en het Parlement een document opgesteld over gemeenschappelijke vergaring, uitwisseling en beoordeling van informatie over (asiel)herkomstlanden. Daarin wordt aangegeven dat er gemeenschappelijke regels moeten komen over uitwisseling van landeninformatie en dat er een geharmoniseerd beleid moet komen ten aanzien van het gebruik van die informatie in de asielprocedure alsmede ten aanzien van de gevolgen van die informatie voor het onderzoek.³¹

Tevens heeft de Europese Commissie op 17 februari 2006 drie doelstellingen geformuleerd voor samenwerking op het gebied van landeninformatie, te weten:

- het vaststellen van gemeenschappelijke richtsnoeren inzake de productie van landeninformatie;
- het invoeren van een gemeenschappelijk “portaal” dat toegang geeft tot de databases van de lidstaten waarin de landeninformatie is opgeslagen en;
- het vinden van een pragmatische oplossing voor de vertaalproblemen waarmee de lidstaten in de praktijk worden geconfronteerd.³²

Ook bij de respondenten van het ICMPD onderzoek bleek, onder meer tijdens de workshop, een grote mate van overeenstemming te bestaan over de drie door de Europese Commissie geformuleerde doelstellingen. Echter, het centraal uitbrengen van door

³⁰ “Het Haags Programma: tien prioriteiten voor de komende vijf jaar Het Partnerschap voor Europese vernieuwing op het gebied van vrijheid veiligheid en recht”, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, Brussel, 13 mei 2005, 8922/05, JAI 163.

³¹ COM/2000/755 def. “Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend”.

³² COM/2006/0067 def. Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement “Over een versterkte praktische samenwerking, nieuwe structuren, een nieuwe aanpak: verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming in het kader van een Europees asielstelsel”.

‘Brussel’ vastgestelde landeninformatie, een Europees Ambtsbericht³³, bleek vooralsnog een brug te ver. Andere, minder vergaande vormen van samenwerking tussen EU-lidstaten op het gebied van het verzamelen van informatie over landen van herkomst hadden de voorkeur. Daarbij werd gedacht aan samenwerking tussen enkele landen bij het uitvoeren van ‘fact finding missions’ vergelijkbaar met die welke door Nederland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk in 1999 naar Somalië werden ondernomen.

Zoals hierna wordt aangegeven (zie paragraaf 5.4 en 5.5) hebben Lidstaten inmiddels wel een begin gemaakt met landeninformatie-uitwisseling, eerst in CIREA³⁴ verband en thans binnen de Eurasil, een werkgroep ingesteld door de Commissie.

5.3 Groep op hoog niveau voor asiel- en migratievraagstukken (HLWG)

De High Level Working Group (HLWG), een werkgroep samengesteld uit hoge ambtenaren van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken van de lidstaten heeft actieplannen ontwikkeld om op een pijleroverstijgende manier oorzaken van migratie- en vluchtelingenstromen in een aantal geselecteerde landen van herkomst aan te pakken. In een rapport van deze groep uit 1999 worden voorstellen gedaan voor implementatie van deze plannen, met een geïntegreerde, brede benadering van de betreffende herkomstlanden. Overigens werden de actieplannen ter goedkeuring aan de Europese Raad voorgelegd, vooruitlopend op een aan de problematiek gewijde sessie van de Raad in Tampere op 15 en 16 oktober 1999.³⁵

Samenvattend stelde de HLWG voor om op EU-niveau samen met de landen van her- en doorreis een geïntegreerd, breed ingezet migratie- en asielbeleid te ontwikkelen, inclusief de invoering van landgebonden actieplannen.

De implementatie zou volgens de HLWG moeten worden geregisseerd vanuit het bestaande, formele raamwerk van de Europese Unie. Daarbij diende rekening te worden gehouden met de relevante verdragsbepalingen. Ook zou de implementatie moeten aansluiten bij de financiële instrumenten van Unie en Gemeenschap. Inmiddels zijn de landengebonden actieplannen naar de achtergrond verdwenen. De spaarzame initiatieven die de HLWG uiteindelijk voortbracht, bleken eerder plannen met een regionaal of thematisch karakter dan pijleroverstijgend en actiegericht van aard.³⁶

5.4 CIREA

In 1992 is door de Raad het Centrum voor Informatie, Beraad en Gegevensuitwisseling inzake Asielangelegenheden, beter bekend als CIREA, opgericht. Het centrum, door de commissie Wijnholt ooit beschouwd als een goede kandidaat voor het op te richten Europees documentatie- en informatiecentrum, heeft tijdens haar tienjarig bestaan (het werd in 2002 opgevolgd door Eurasil) een grote hoeveelheid niet openbare documenten verzameld over asiel-herkomstlanden. Aangetekend zij dat het EHRM het vertrouwelijke karakter van de CIREA-documenten als niet te rechtvaardigen heeft bestempeld.³⁷

³³ Zie in dit verband ook Swiebel e.a. “Wenselijkheid en noodzaak van Europese ambtsberichten” in: Terlouw, Ashley e.a. (2004), *Ieder voor zich. De asielzoeker, informatie en Europa*, Amsterdam: Amnesty International, p.15.

³⁴ Centrum voor Informatie, Beraad en Gegevensuitwisseling inzake Asielangelegenheden.

³⁵ Council of the European Union, Final report of the High Level Working Group on Asylum and Migration, 11450/99, Brussels, European Union.

³⁶ Voor meer up-to-date informatie over de activiteiten van de HLWG, zie de verslagen die maandelijks aan de Tweede Kamer gestuurd worden (www.overheid.nl).

³⁷ HvJ EG 7 februari 2002, zaak T-211/00, Rv 2002,90.

5.5 EURASIL

De feitelijke opvolger van CIREA, EURASIL, werd kort na de opheffing van CIREA door de Europese Commissie geïnstalleerd. Deze werkgroep kreeg nagenoeg dezelfde opdracht mee als CIREA, zij het dat de Europese Commissie de volgende verbeterpunten aanbracht:

- Betere analyse van informatie en antwoorden op vragenlijsten ten behoeve van onderzoeken.
- Een betere uitwerking van de gemaakte analyses en conclusies van bepaalde thema's of van herkomstlanden, zodat zij als leidraad voor de nationale (uitvoerings-) praktijk kunnen worden gebruikt.
- Intensivering van gegevensuitwisseling tussen de Lidstaten, ook met de mensen die het beleid creëren en de uitvoeringsinstanties.
- Het meer openbaar laten zijn van documenten.
- Meer partnerschappen met externe factoren, naast de UNHCR.

EURASIL heeft tot op heden vooral gefunctioneerd als klankbord en gremium voor verdere samenwerking op het gebied van de asielinformatievoorziening. Er zijn nauwelijks concrete resultaten geboekt met uitzondering van een document met een vergelijking tussen de asielpraktijken van de lidstaten en de mening van diverse betrokken organisaties hierover, waaronder ECRE en de UNHCR.

5.6 Het Haags Programma

Het Haags Programma, een ambitieus, op het Europees constitutioneel verdrag (de constitutie) toegesneden programma voor samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken, omvat onder meer voornemens op het gebied van een te ontwikkelen gemeenschappelijk asielbeleid. Van dit beleid is de oprichting van een gemeenschappelijk centrum voor informatie en documentatie over herkomstlanden een belangrijk onderdeel.³⁸

De negatieve uitslag van de referenda over de constitutie in Frankrijk en Nederland heeft het in werking treden van het verdrag en daarmee de realisatie van het *totale* Haags Programma onmogelijk gemaakt. Echter het hiervoor aangehaalde deel over ontwikkeling van een gemeenschappelijk asielbeleid, kan worden gerealiseerd met de bestaande Europese verdragen als rechtsbasis.

Het betreft hier – in termen van het Haags Programma – onder meer voornemens over het oprichten van ‘*passende structuren*’ waarbij de ‘*nationale asiendiensten van de lidstaten zijn betrokken, ter vergemakkelijking van praktische en constructieve samenwerking.*’ Hierbij wordt bedoeld op: “*het gezamenlijk vergaren, beoordelen en hanteren van informatie over landen van herkomst[. . .]*”.³⁹

De ACVZ constateert dat het Europees ambitieniveau geen gelijke tred houdt met de resultaten. Veel lidstaten betuigen steun aan de Europese plannen voor een gemeenschappelijk asielbeleid maar blijken in de praktijk toch moeite te hebben de nationale belangen los te laten.

³⁸ Zie hierover tevens de briefadvies van de ACVZ aan de minister voor Vreemdingenzaken en Integratie, d.d. 10 maart 2006, ACVZ/Adv/06/005. (www.acvz.com)

³⁹ COM/2005/0184 def. “*Het Haags Programma: tien prioriteiten voor de komende vijf jaar*, Het Partnerschap voor Europese vernieuwing op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht”.

5.7 Non-gouvernementele organisaties over de Europese samenwerking

European Council on Refugees and Exiles (ECRE)

ECRE is een pan-Europees lobby-netwerk van ondersteunende non-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor asielzoekers in Europa. ECRE propageert bescherming en integratie van vluchtelingen op grond van humaniteit, mensenrechten en solidariteitsethiek.

In haar rapport *'The Way Forward: Towards Fair and Efficient Asylum Systems in Europe'* met als subtitel: Europa's rol in een mondiaal vluchtelingen bescherming systeem, doet ECRE aanbevelingen voor het vluchtelingenbeleid in Europa. Met het rapport wil zij het Europese asieldebat positief beïnvloeden. ECRE stelt een breed scala van onderwerpen aan de orde en doet 56 aanbevelingen⁴⁰ over het gehele terrein van een te voeren gemeenschappelijk asielbeleid. Van die aanbevelingen zijn de volgende in het kader van dit advies specifiek van belang:

- Lidstaten moeten beginnen met het delen van informatie en het toegankelijker maken van nationale landeninformatie. Hierdoor kunnen de kosten per individuele lidstaat gedrukt worden en kan een nauwkeurigere benadering van de landeninformatie worden bereikt. (aanbeveling 14)
- Lidstaten moeten gemeenschappelijke richtlijnen maken over de manier van onderzoeken, verzamelen en toepassen van de landeninformatie, het verbeteren van de nauwkeurigheid en presentatie van de landeninformatie en het verkennen van de toename van gecoördineerd gebruik van de gezamenlijke factfinding missions. (aanbeveling 15)
- Er moet een EU Documentatie Centrum gevestigd worden om toezicht te houden op de gezamenlijke voorraad landeninformatie. Bovendien is het van belang dat er een team komt dat speciale informatieverzoeken van beslissingsmedewerkers behandelt. Alle informatie moet publiekelijk beschikbaar zijn op een website of in een database. Verder moet er een groep onafhankelijke deskundigen op het gebied van landeninformatie worden aangesteld. (aanbeveling 16)

Het rapport is in april 2006 aangeboden aan het Europese parlement.

Amnesty International

Voorts wil de ACVZ in dit verband de aandacht vestigen op een door Amnesty International uitgebracht boek waarin de positie van de asielzoeker, informatie en het Europees beleid centraal staan.⁴¹ Een aantal deskundigen op het terrein van het asielbeleid heeft aan dit boek bijdragen geleverd. Een daarvan is gewijd aan de wenselijkheid en noodzaak van Europese ambtsberichten.⁴² De auteurs van dit hoofdstuk zijn van mening dat een op gemeenschappelijk criteria gebaseerd Europees asielbeleid niet mogelijk is zonder een gemeenschappelijk systeem voor landeninformatie. Geconcludeerd wordt dat het gebruik van gemeenschappelijke Europese landenrapporten tot een uniforme beoordeling van asielverzoeken kan leiden en dat het asielshopping tegengaat.

Volgens auteurs is de eerste stap naar gemeenschappelijke landeninformatie de onderlin-

⁴⁰ ECRE (2005) *'The Way Forward, Europe's role in the global refugee protection system'*, p. 55.

⁴¹ *'Ieder voor zich, de asielzoeker informatie en Europa'*, Amsterdam: Amnesty International, 2004.

⁴² Swiebel, Joke, Wendy van der Tol & Eva Schreuder, 'Wenselijkheid en noodzaak van Europese ambtsberichten' in: Jeroen Teitler (eindred.), *Ieder voor zich. De asielzoeker, informatie en Europa*, Amsterdam: Amnesty International 2004, p.15.

ge uitwisseling van de informatie tussen de lidstaten. Na stroomlijning van deze informatie kunnen lidstaten eventueel besluiten tot een gezamenlijke missie naar het betreffende land. Dergelijke missies kunnen weer leiden tot gezamenlijke landenrapportages die als basis kunnen dienen voor de beoordeling van asielverzoeken in alle lidstaten. In de bijdrage wordt voorts gewezen op de wenselijkheid om bij het opstellen van deze gezamenlijke landenrapportages, met UNHCR en ngo's samen te werken. Eurasil zou het orgaan moeten worden voor asielinformatie-uitwisseling en het (laten) opstellen van gezamenlijke landenrapporten.

Er worden eveneens criteria genoemd waaraan de gezamenlijke landenrapportages zouden moeten voldoen:

- publiek toegankelijk;
- betrouwbaar;
- up to date;
- een zo compleet mogelijk beeld geven van de situatie.

De auteurs stellen ten slotte dat de Europese Commissie politiek verantwoordelijk moet zijn voor inhoud en totstandkoming van gezamenlijke landenrapporten. Daarbij zal het Europees Parlement periodieke controle op het asielinformatiebeleid moeten uitoefenen. Het standpunt van Amnesty International laat zich hier lezen als een directe steun voor uitvoering van de desbetreffende onderdelen van het Haags Programma.

5.8 Conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat ten aanzien van landeninformatie al een aantal initiatieven is genomen om te komen tot meer samenwerking op Europees niveau. De meeste initiatieven (CIREA, HLWG en EURASIL) hebben echter tot nu toe (nog) niet geleid tot concrete maatregelen. Hoewel uitwerking van het Haags Programma als geheel onmogelijk is geworden door de Franse en Nederlandse afwijzing van het Europees Grondwettelijk Verdrag, is een deel ervan op basis van de bestaande Europese verdragen wel in te voeren. Het betreft het deel dat betrekking heeft op een gemeenschappelijk asielbeleid. Landeninformatie is daarvan een belangrijk onderdeel. De ACVZ is van mening dat Nederland initiatieven dient te steunen, ondanks het matige enthousiasme hiervoor bij de andere EU-lidstaten.

De aanbevelingen van ECRE en Amnesty International op het gebied van Europese landeninformatie tonen aan dat er draagvlak is bij relevante organisaties voor het ontwikkelen van dergelijke initiatieven.

HOOFDSTUK 6

Beschouwingen en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk doet de ACVZ een aantal aanbevelingen voor de verbetering van de kwaliteit en de toepassing van de informatie over landen van herkomst van asielzoekers zoals die in algemene ambtsberichten en IND-landeninformatie is opgenomen. Eerst geeft de ACVZ een beschouwing over de in de vorige hoofdstukken getrokken conclusies en verbindt zij daaraan een oordeel over achtereenvolgens de Europese en de nationale dimensie van de informatie over herkomstlanden. Vervolgens worden zowel ten aanzien van het Europese niveau als met betrekking tot het nationale proces van informatieverzameling concrete aanbevelingen gedaan. Ter afsluiting doet de ACVZ suggesties met betrekking tot de terminologie.

6.2 Beschouwingen

Mede door de aanbevelingen van commissie Wijnholt is na 1998 de kwaliteit van de algemene ambtsberichten verbeterd. Met name is beter zichtbaar gemaakt welke informatie bij de totstandkoming van ambtsberichten wordt gebruikt. Ondanks de verbeteringen zijn er nog steeds knelpunten die, blijkens de voortdurende maatschappelijke en politieke discussie over algemene ambtsberichten, serieuze aandacht vragen.

Zo wordt door ngo's en de vreemdelingenadvocatuur met regelmaat gesteld dat bij het opstellen door het ministerie van Buitenlandse Zaken van algemene en individuele ambtsberichten economische of buitenlandpolitieke belangen de weergave van de 'feiten' beïnvloeden. De ACVZ heeft hiernaar tijdens de voorbereiding van dit advies geen uitgebreid onderzoek ingesteld. Wel heeft zij kunnen constateren dat het gebruik van algemene termen of een zekere voorzichtigheid bij de formulering van conclusies in algemene ambtsberichten tot negatieve reacties van de desbetreffende belanghebbenden kan leiden. Zo verschenen in maart en april 2006 in de media berichten waarin mensenrechtenorganisaties kritiek uitoefenen op het ambtsbericht over Iran omdat daarin een te rooskleurig beeld wordt gegeven van de mensenrechtensituatie van homoseksuelen en christenen.⁴³ Overigens is het daarbij voor de ACVZ wel duidelijk dat het voortduren van kritische discussies over een veronderstelde vooringenomen weergave van de feiten afbreuk doet aan het maatschappelijk draagvlak voor de algemene ambtsberichten en het daarop gebaseerde beleid.

Zowel ngo's als de vreemdelingenadvocatuur betogen dat uit de algemene ambtsberichten niet of nauwelijks valt af te leiden hoe het ministerie van Buitenlandse Zaken omgaat met elkaar tegensprekende feiten. Met betrokken belanghebbenden is de ACVZ van oor-

⁴³ Theo Koelé, Michel Kruijt, 'Fout regime, fout besluit', *Volkskrant* 3 april 2006, p. 1 en 9. In dit krantenartikel worden als voorbeelden van te positieve feitenrapportages tevens de ambtsberichten over Syrië, Somalië en met betrekking tot de positie van Tsjetsjeense vluchtelingen in Rusland opgevoerd. Zie verder in dezelfde zin: Kees Wessels, 'Vluchtelingen vogelvrij' en 'Tien keer teruggefloten, toch uitzetten', *Algemeen Dagblad* 31 maart 2006, p. 1, 6, 7. De controverse over de ambtsberichten van het ministerie van Buitenlandse zaken blijkt verder uit de brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Tweede Kamer, dd. 11 april 2006 en de brief van Amnesty International aan deze minister, dd. 26 juni 2006, kenmerk dir/en/2006/062. Zie verder Amnesty International, 'Ieder voor zich, de asielzoeker, informatie en Europa, 2004.

deel dat het de waarde van de algemene ambtsberichten zou vergroten als alle feiten, dus ook de tegenstrijdige, worden vermeld en dat de uiteindelijk gemaakte keuze adequaat wordt beargumenteerd.

De ACVZ constateert voorts dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bij de formulering van het beleid, evenals de ABRvS (bij de beoordeling van beslissingen in individuele zaken), doorslaggevende betekenis toekent aan algemene ambtsberichten. Door de minister wordt in het algemeen niet ingegaan op, of wordt weinig tot geen rekening gehouden met andersluidende informatie van andere gezaghebbende organisaties. De ACVZ is met de genoemde organisaties van mening dat een dergelijke situatie wijziging behoeft. Zij pleit er dan ook voor om het algemeen ambtsbericht te publiceren voordat de beleidsconclusies worden geformuleerd. Organisaties kunnen dan op het algemeen ambtsbericht reageren en de minister krijgt de mogelijkheid om deze reacties te laten meewegen bij het opstellen van de beleidsconclusies.

Ten aanzien van de gevolgde procedure bij het totstandkomen van algemene ambtsberichten stelt de ACVZ op basis van het daarnaar ingestelde onderzoek vast dat deze nog steeds niet voldoende transparant is. Zo ontbreken, acht jaar na het verschijnen van het rapport van commissie Wijnholt, nog steeds de door die commissie voorgestelde openbare richtlijnen.⁴⁴

Het grote belang van algemene ambtsberichten in het vreemdelingenbeleid maakt naar het oordeel van de ACVZ bijzondere zorg voor de kwaliteit ervan noodzakelijk. Om die kwaliteit te borgen acht de ACVZ een regelmatige evaluatie van algemene ambtsberichten door onafhankelijke deskundigen gewenst. Deze deskundigen zouden tevens een adviserende rol kunnen spelen in het proces van informatievergaring.

IND-landeninformatie is – zo heeft het ingestelde onderzoek uitgewezen – met betrekking tot toepassing en samenstelling niet te vergelijken met een algemeen ambtsbericht. De ACVZ is echter van oordeel dat, op het moment dat deze informatie een rol speelt bij het beoordelen van een asielrelaas, toetsbaarheid vereist is. De IND-landeninformatie, de factsheets, waarvan de ACVZ bij de voorbereiding van dit advies kennis heeft genomen, voldoet daaraan niet in voldoende mate.

Evenals haar voorganger, de ACV, steunt de ACVZ de in 1999 door de commissie Wijnholt bepleite totstandkoming van Europese ambtsberichten. Zij is er zich echter van bewust dat noch de recente geschiedenis (HLWG, CIREA) noch de stand van zaken rond de uitvoering van het Haags Programma, waarin voorstellen voor een dergelijk algemeen ambtsbericht op dit moment zijn verankerd, enige aanleiding geven voor optimisme over de haalbaarheid daarvan op afzienbare termijn. Ook uit het ICMPD-onderzoek blijkt dat er – op ambtelijk niveau – wel bereidheid bestaat tot intensievere samenwerking maar dat de totstandkoming van een ‘Europees ambtsbericht’ geen prioriteit heeft.

Gelet op de hiervoor genoemde opstelling van de lidstaten en de problemen rond het grondwettelijk verdrag acht de ACVZ de in het Haags Programma opgenomen deadline,

⁴⁴ In het kader van het ICMPD-onderzoek is zowel door de IND als het ministerie van Buitenlandse Zaken aangegeven dat de Nederlandse richtlijnen confidentieel zijn (zie tabel 6 van het ICMPD-rapport na p. 25, alsmede p. 77). In 1999 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie als bijlage bij de Rapportage Asielketen over de maanden januari tot en met april 1999 de notitie ‘Richtlijnen bronselectie en –vermelding bij algemene ambtsberichten’ aan de Tweede Kamer gezonden zie Kamerstukken II 1998-1999, 19 637, nr. 445. Het betreft hier een summier richtlijn waarvan de ACVZ betwijfelt of deze nog actueel is. Zo wordt daarin Amnesty International genoemd als een van de organisaties die uitgenodigd wordt om suggesties aan te dragen voor de Terms of Reference. Amnesty International heeft de ACVZ evenwel laten weten af te zien van het leveren van een bijdrage op de geschetste manier.

2010, voor de totstandkoming van een gemeenschappelijk beleid ten aanzien van landeninformatie niet langer realistisch. Er zal volgens de ACVZ zeker 10 jaar extra nodig zijn om de gewenste samenwerking tot stand te brengen. Deze sombere prognose mag er volgens de ACVZ echter niet toe leiden dat door Nederland wordt nagelaten alle initiatieven om het gestelde doel eerder te bereiken, waar mogelijk te steunen.

6.3 Aanbevelingen met betrekking tot Europese samenwerking

De ACVZ is van mening dat, ondanks de hiervoor al gesignaleerde trage voortgang, een gemeenschappelijk beleid met betrekking tot landeninformatie de voorkeur verdient. Op het terrein van vergaring en produceren van landeninformatie kan intensievere samenwerking met andere EU lidstaten leiden tot verbetering van kwaliteit en efficiëntie (waaronder kostenbesparing). Nederland moet, naar het oordeel van de ACVZ, zich blijven inzetten voor de bevordering van de uniformiteit en vergelijkbaarheid van landeninformatie op Europees niveau. Hierbij dient evenwel met het volgende rekening gehouden te worden:

- uit het ICMPD-onderzoek blijkt dat de meeste onderzochte landen de landeninformatie voor een belangrijk deel van elkaar overnemen en dat daarbij op uitgebreide schaal pleegt te worden geput uit de US-country reports.⁴⁵ Deze rapporten zijn kwalitatief hoogwaardig en erg volledig maar van adequate bronvermelding is zeer ten dele sprake;
- alle inspanningen dienen erop gericht te zijn om te bereiken dat de juistheid van de feiten vervat in de COI-rapporten boven betwisting verheven zijn. Het toetsen van de rapporten aan door internationale organisaties en ngo's aangedragen gegevens kan aan brede acceptatie bijdragen.

De ACVZ beveelt aan dat Nederland concrete voorstellen doet voor meer regelmatig in Europees verband uit te voeren fact finding missies en voor een start met Europese landenrapporten (European Country of Origin Reports). Voorwaarde daarbij is echter wel een transparante systematiek, met een scheiding van feiten en meningen en de mogelijkheid voor ngo's en wetenschappers informatie aan te leveren.

Op termijn zou in het verlengde hiervan – zoals voorzien in het Haags Programma – op Europees niveau een (onafhankelijk) informatie- en documentatiecentrum kunnen worden gerealiseerd met als taak het voorbereiden en opstellen van gemeenschappelijke landeninformatie.

Echter, zoals eerder gememoreerd, gaat de ACVZ ervan uit dat voor het mobiliseren van de voor realisatie van haar aanbevelingen noodzakelijke Europese samenwerkingsbereidheid nog geruime tijd nodig zal zijn. Het overwinnen van de verschillen van inzicht over de betrouwbaarheid van de informatie en het gebruik van bronnen en richtlijnen zoals die naar voren komen uit het ICMPD onderzoek zullen veel inspanning vergen, terwijl ook het veel gehoorde bezwaar van de stroperigheid van de Brusselse bureaucratie een belangrijke hindernis vormt.

Voorts beveelt de ACVZ voor een betere samenwerking in Europa aan dat er een eind zou dienen te worden gemaakt, aan de voor de Europese partners bestaande onduidelijkheid over de rolverdeling in Nederland tussen de minister van Buitenlandse zaken en de

⁴⁵ ICMPD-rapport, pagina 25 en 28.

minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Uit gesprekken gevoerd in het kader van het ICMPD-onderzoek bleek dat met name in – formele en informele – Europese overlegsituaties niet steeds helder is wie aan Nederlandse zijde met welke bevoegdheid optrad.

Evenzeer acht de ACVZ het van belang dat Nederland zijn algemene ambtsberichten niet langer alleen in het Nederlands publiceert. Het zou de Europese samenwerking ten goede komen als in het vervolg ook een voor de partners leesbare, Engelse versie wordt vervaardigd.

6.4 Aanbevelingen op nationaal niveau

Omdat er van uit moet worden gegaan dat het nog geruime tijd zal duren voordat Europese Country Reports werkelijkheid zullen zijn, is er alle reden om te werken aan een verdere kwaliteitsverbetering van algemene ambtsberichten en door de IND vervaardigde landeninformatie. Waarbij uiteraard de Europese inspanningen niet moeten worden gefrustreerd.

De volgende aanbevelingen zijn erop gericht een verdere verbetering van de *transparantie* en *toetsbaarheid* van algemene ambtsberichten, door de volksvertegenwoordiging en door de rechter, tot stand te brengen. Tevens beogen zij de invloed van goed geïnformeerde gezaghebbende organisaties te vergroten om daarmee het draagvlak voor het gevoerde beleid, dat gestoeld is op die algemene ambtsberichten, te verstevigen.

6.4.1 Een onafhankelijke evaluatiecommissie voor ambtsberichten

Als een belangrijke stap op weg naar dat grotere draagvlak beveelt de ACVZ aan een onafhankelijke commissie van deskundigen in te stellen die de kwaliteit van de algemene ambtsberichten borgt. Deze commissie dient ambtsberichten te evalueren en wordt, anders dan de destijds door de commissie Wijnholt overwogen onafhankelijke commissie, niet belast met het vergaren van de informatie en het opstellen van het COI-rapport. Voor de taak en werkwijze van de aanbevolen onafhankelijke commissie verwijst de ACVZ naar het Britse “Advisory Panel on Country Information”. Dit “Advisory Panel” verdient, vanwege het onafhankelijke en deskundige karakter de voorkeur boven het Duitse Expertenforum, dat meer incidenteel optreedt, en de Oostenrijkse eveneens meer ambtelijk ingerichte Staatendokumentationsbeirat variant.⁴⁶

Kort samengevat zou de in te stellen commissie de volgende opdracht dienen te krijgen:

- het actief evalueren van de inhoud van ambtsberichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken en daarbij bevorderen dat deze informatie nauwkeurig, onpartijdig, afgewogen en zo actueel mogelijk is;
- het actief evalueren van de gebruikte bronnen, de gehanteerde onderzoeksmethodiek en de kwaliteitscontrole teneinde te verzekeren dat de vervaardiging van ambtsberichten nauwkeurig, afgewogen en onpartijdig plaatsvindt en steunt op zo actueel mogelijke informatie;
- het actief evalueren van de relevantie, het format en de gebruiksvriendelijkheid van ambtsberichten.⁴⁷

⁴⁶ Zie ICMPD-onderzoek, p. 70.

⁴⁷ Deze terms of reference zijn ontleend aan de website van het Britse Advisory Panel. Zie in dit verband tevens: www.acpi.org.uk.

De samenstelling van de onafhankelijk commissie

De commissie dient samengesteld te zijn uit een nader te bepalen aantal onafhankelijke deskundigen op het terrein van asielmigratie en landeninformatie. Het gaat hierbij zowel om inhoudelijke als om methodologische deskundigheid. Hoewel het niet raadzaam is dat relevante maatschappelijke organisaties (ngo's) vetorecht krijgen bij de samenstelling van de commissie lijkt het van belang dat in de commissie wel voldoende kennis aanwezig is over met de standpunten van de betrokken ngo's.

De werkwijze van de commissie

De commissie kiest elk jaar een aantal te evalueren algemene ambtsberichten en brengt op basis van de door haar verrichte evaluaties advies uit aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de Tweede Kamer. In haar adviezen doet zij aanbevelingen die gericht zijn op de kwaliteitsverbetering van landeninformatie. De onderzoeksrapporten van de commissie dienen openbaar te zijn. Het is van belang op te merken dat het werk van de commissie geen beleidsvertragend effect behoeft hebben, aangezien, naar het Britse model, de beleidsvorming kan doorgaan lopende het toetsingsproces.

Het Britse voorbeeld laat zien dat de instelling van een onafhankelijke evaluatiecommissie de kwaliteit van landeninformatie bevordert. De commissie kan niet alleen op eigen initiatief een algemeen ambtsbericht toetsen. Zij kan ook naar aanleiding van signalen van organisaties ambtshalve een onderzoek instellen. Op deze wijze krijgt een dergelijke commissie een controlerende functie die voor transparantie en vergroting van het maatschappelijk draagvlak zorgt.

De introductie van een dergelijke commissie heeft de volgende positieve consequenties:

- de commissie maakt een onpartijdige en objectieve evaluatie van algemene ambtsberichten mogelijk;
- door het openbare karakter van de toetsing wordt de transparantie van de totstandkomingsprocedure van algemene ambtsberichten vergroot;
- beide voorgaande aspecten bevorderen niet alleen de kwaliteit van algemene ambtsberichten maar zullen naar verwachting ook leiden tot een groter draagvlak en een bredere acceptatie van deze ambtsberichten.

6.4.2 Aanbevelingen met betrekking tot transparantie en controleerbaarheid

Met betrekking tot de totstandkoming van *ambtsberichten* doet de ACVZ de volgende aanbevelingen.

- De ACVZ beveelt aan om bij de voorbereiding van de Terms of Reference, op basis waarvan informatievergaring en rapportage plaatsvindt, de concept-Terms of Reference aan ngo's en relevante maatschappelijke organisaties toe te zenden met het verzoek om – binnen een aanvaardbaar tijdslimiet- commentaar en voorstellen tot aanvullingen of wijzigingen aan te leveren.
- Voorts pleit de ACVZ voor openbaarmaking van de definitieve Terms of Reference. De verwerking van de bovenbedoelde input van de ngo's en maatschappelijke organisaties moet zodanig zijn, dat bij openbaarmaking van de Terms of Reference zichtbaar is in hoeverre hun bijdrage is meegenomen.

- De ACVZ is van oordeel dat het algemeen ambtsbericht, als deskundigenadvies, moet voldoen aan kwaliteitsnormen⁴⁸ die in beleidsregels (VC) moeten worden vastgelegd, of, zoals de commissie Wijnholt aanbeveelt, moeten worden verankerd in ministeriële richtlijnen. Hierbij gaan de gedachten uit naar de selectiecriteria voor bronnen alsmede richtlijnen met betrekking tot het totstandkomingsproces en de verantwoording van de onderzoeksmethode.
- De ACVZ beveelt aan om, ten behoeve van de transparantie, de richtlijnen met betrekking tot deze werkprocessen en de selectiecriteria van bronnen, conform de aanbevelingen van commissie Wijnholt, openbaar te maken. De ACVZ wijst erop dat ook in andere Europese landen dergelijke richtlijnen openbaar zijn.
- Voorts benadrukt de ACVZ dat een snelle procedure voor de totstandkoming van algemene ambtsberichten, gezien de voortdurende ontwikkelingen in de betrokken herkomstlanden, de betrouwbaarheid ten goede komt. De ACVZ beveelt derhalve aan om een termijn van vier maanden aan te houden van voorbereiding tot en met publicatie – met een uitdrukkelijke deadline – bij gewone algemene ambtsberichten. Hierbij kan worden overwogen om te werken met berichten van wijziging en aanvulling, zodat niet steeds de hele rapportage opnieuw behoeft plaats te vinden. Vervolgens kan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie afhankelijk daarvan besluiten of het wenselijk is om beleid in te stellen of bestaand beleid te wijzigen dan wel te beëindigen.
- Ten aanzien van het gebruik van vertrouwelijke bronnen dient de kanttekening te worden gemaakt dat soms informatie wordt vergaard waarvan de bron niet kan worden onthuld, omdat de betreffende informanten of onderzoekers bij openbaarmaking van hun identiteit of handelwijze gevaar lopen. Dat betekent dat ten aanzien van die informatie niet kan worden voldaan aan het vereiste van volledige bronvermelding. De ACVZ beveelt aan dat in dit geval in de feitenrapportage bij de betreffende informatie expliciet moet worden vermeld dat er sprake is van vertrouwelijkheid.
- De ACVZ deelt de veel gehoorde kritiek dat in algemene ambtsberichten niet zichtbaar is en niet beargumenteerd wordt welke keuze wordt gemaakt bij tegenstrijdige informatie. Zij beveelt aan om in deze gevallen alle informatie, dus ook de tegenstrijdige, in het ambtsbericht op te nemen en de gemaakte keuze steeds adequaat beargumenteerd weer te geven.
- De ACVZ pleit voor het openbaar maken van de feitenrapportage – het uiteindelijke algemene ambtsbericht – alvorens de beleidsaanbevelingen worden geformuleerd. Voordeel hiervan is dat de rapportage eerder kenbaar wordt en reacties van derden – verwerkt kunnen worden in de beleidsconclusies. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie dient vervolgens in de beleidsvoornemens aan te geven hoe deze is omgegaan met de reacties.
- De ACVZ wijst erop dat de rechter algemene ambtsberichten bij betwisting dient te (kunnen) toetsen in geval van contraire informatie. Gezien de uitspraak van het EHRM in de zaak Said, zou de rechter bij die toetsing invulling moeten geven aan de vergewisplicht.
De ACVZ beveelt daarom aan om in beleidsregels vast te leggen dat, ingeval van aan het ambtsbericht contraire informatie, alle betrouwbaar te achten bronnen (opnieuw) in beschouwing moeten worden genomen. Te overwegen valt om de rechter bij betwisting van de feitenrapportage de mogelijkheid te geven advies te vragen van de eerder genoemde onafhankelijke commissie.

⁴⁸ Als deskundigenadvies dient het ambtsbericht onpartijdig, objectief, volledig en juist te zijn (zie hoofdstuk 2).

Tenslotte doet de ACVZ met betrekking tot de toepassing van *IND-landeninformatie* de volgende aanbeveling.

De huidige praktijk om bij individuele asielverzoeken in de beschikkingen altijd de openbare bron te vermelden waartoe de betreffende IND-landeninformatie te herleiden is, lijkt adequaat. De ACVZ is echter van mening dat dit niet het geval is, aangezien het enkel vermelden van de openbare bron niet voldoende transparant maakt op welke wijze de beslissing over de geloofwaardigheid van het asielrelaas tot stand is gekomen. De ACVZ acht het daarom wenselijk dat de gestelde toetsingsvragen en de antwoorden daarop integraal en nauwgezet in het verslag van het gehoor worden opgenomen. Tevens beveelt de ACVZ aan dat wanneer op grond van de IND landeninformatie het asielrelaas als ongeloofwaardig wordt aangemerkt en het asielverzoek wordt afgewezen de afwijzende beschikking onder meer de volgende informatie dient te bevatten:

1. de openbare vindplaats van de desbetreffende landeninformatie;
2. een duidelijke omschrijving van de reden waarom de gegeven antwoorden als ongeloofwaardig worden beschouwd.

Alleen op deze wijze kan naar de mening van de ACVZ inzichtelijk worden gemaakt waarop het oordeel 'ongeloofwaardig asielrelaas' berust.

6.5 Terminologie

Tijdens de vele gesprekken die ten behoeve van dit advies met verschillende deskundigen in Nederland en daarbuiten zijn gevoerd is het de ACVZ opgevallen dat de gebruikte terminologie met enige regelmaat aanleiding kan zijn voor misverstanden. Om hieraan een eind te maken doet de ACVZ de volgende handreiking.

Rapportages die door de minister van Buitenlandse Zaken op verzoek van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie over landen van herkomst van asielzoekers worden opgesteld worden momenteel aangeduid met de term *Algemeen Ambtsbericht*. De in het ICMPSD-rapport besproken (zie hoofdstuk IV) en ook in dit advies met de term 'Country of origin reports' aangeduide documenten hebben overigens dezelfde aard en functie als de Nederlandse algemene ambtsberichten.

Teneinde een betere aansluiting te vinden bij de internationaal gangbare terminologie geeft de ACVZ in overweging om in de toekomst de terminologie aan te passen. De commissie stelt voor algemene ambtsberichten opgesteld op verzoek van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in het vervolg aan te duiden met de term *rapporten landeninformatie*. Overigens kan de term ambtsberichten gehandhaafd worden voor de door Buitenlandse Zaken op verzoek van andere bewindslieden opgestelde landenrapportage.

Het bureau Land en Taal van de IND stelt ten behoeve van het beoordelen van het individuele asielrelaas onder meer factsheets op voor intern gebruik. Deze documenten, waarvoor de informatie wordt vergaard uit openbare bronnen en uit informatie van de eigen medewerkers, worden door de hoor- en beslisambtenaren gebruikt om het waarheidsgehalte van het asielrelaas te toetsen en een beeld te krijgen van de context van het asielverzoek. Deze niet openbare gegevensverzameling wordt nu aangeduid met de term *IND-landeninformatie*. De ACVZ is van mening dat gezien het gebruik van de bedoelde informatie deze in de toekomst beter zou kunnen worden aangeduid als *IND-toetsingsinformatie*.

Tenslotte kunnen de door de minister van Buitenlandse Zaken op verzoek zijn ambtgenoot voor Vreemdelingenzaken en Integratie, opgestelde rapporten ten behoeve van individuele asielverzoeken, onveranderd worden aangeduid als *individuele ambtsberichten*.

BIJLAGE I

***Adviesaanvraag 18 augustus 2005 van de
minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie***



Ministerie van Justitie

Directoraat-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken

Directie Vreemdelingenbeleid

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
T.a.v. mr. T.J.P van Os van den Abeelen
Postbus 93127
2509 AC DEN HAAG

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 79 11
Fax (070) 3 70 79 72
www.justitie.nl

Onderdeel
Contactpersoon
Doorkiesnummer(s)
Datum
Ons kenmerk
Onderwerp

Directie Vreemdelingenbeleid
Mw. mr. I.M.C. van der Zaal - van Bommel
6062
18 augustus 2005
5368771/05/DVB
Adviesaanvraag inzake landeninformatie

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

ADVIESCOMMISSIE VOOR VREEMDELINGENZAKEN	
Datum:	Bk. 23-08-05 Verz.
Nummer:	
Code:	ADW-009

Geachte heer Van Os van den Abeelen,

In het werkprogramma van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken voor 2005 heb ik het voornemen uitgesproken uw Commissie om advies te vragen inzake informatie over herkomstlanden in relatie tot het vormgeven van asielbeleid en het beoordelen van asielaanvragen. Bij deze geef ik dit voornemen gestalte.

Een belangrijk instrument van een effectief, kwalitatief hoogwaardig en daarmee breed geaccepteerd, asielbeleid wordt gevormd door informatie met betrekking tot de landen van herkomst van asielzoekers. Deze informatie vormt mede de basis voor de beoordeling van asielaanvragen en besluiten om uitgeprocedeerden terug te sturen, alsmede het al of niet totstandkomen van bijvoorbeeld categoriaal beschermingsbeleid. Tevens raakt deze informatie in veel gevallen de kern van zowel vorming als uitvoering van het asielbeleid en dient deze informatie feitelijk van karakter en goed onderbouwd te zijn. Het zal duidelijk zijn dat zowel het ministerie van Buitenlandse Zaken als het ministerie van Justitie daarnaar streven.

Niettemin is de informatie over herkomstlanden met enige regelmaat het onderwerp van publiek debat en juridische procedures. Het nagestreefde onomstotelijke karakter wordt door de samenleving niet altijd als zodanig ervaren.



Deze adviesaanvraag betreft uitsluitend de vraag hoe informatievoorziening in andere EU-landen¹ en Zwitserland plaatsvindt en hoe zij die informatie toepassen bij het vormgeven van hun asielbeleid en bij het beoordelen van asielaanvragen.

Gezien het hiervoor geschetste belang van deze informatie voor het totstandkomen van het asielbeleid en de invloed ervan op het maatschappelijk draagvlak daarvan, ontvang ik gaarne uw advies over de manier waarop de kwaliteit van die informatie verder zou kunnen worden versterkt.

In de eerste plaats verzoek ik u een verkenning te maken van de wijze waarop in andere EU-landen en Zwitserland de informatie over herkomstlanden tot stand komt en hoe zij die informatie toepassen. Ik verzoek u daarbij tevens na te gaan hoe wordt omgegaan met eventuele vertrouwelijke informatie en een inschatting te maken over de bereidheid om die informatie met andere landen te delen.

Voorts verzoek ik u de volgende aspecten in uw advies te betrekken:

- het voorbereidende traject, het formuleren van de 'Terms of Reference' en de rol die de verschillende diensten en NGO's (zouden kunnen) spelen in dit traject;
- richtlijnen zoals die door de EU-landen en Zwitserland worden gehanteerd bij het vergaren en het presenteren van informatie met betrekking tot herkomstlanden;
- de samenhang tussen de wijze waarop enerzijds de informatie in de ambtsberichten en anderzijds de landeninformatie die de Immigratie- en Naturalisatiedienst zelf vergaart, bij de beoordeling van asielaanvragen wordt toegepast.

Uw advies zie ik graag voor 1 juli 2006 tegemoet.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

Mw. drs. M.C.F. Verdonk

¹ Met name Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk, België en de Scandinavische landen.

Stroomschema procedure algemeen ambtsbericht

Vorbereidende fase

Basis:

- a. Jaarplanning opgesteld in overleg tussen DVB en min.BuZa. Deze omvat voor 2006 een 36-tal ambtsberichten waarvan er voor 8 landen twee zullen verschijnen en voor 20 landen één. Daarbij is vastgelegd dat er, als gevolg van de capaciteitsproblemen bij BuZa, voor ad-hoc ambtsberichten (bijv. als er plotseling een hoge instroom uit een bepaald land optreedt) alleen ruimte is als er een reeds gepland bericht komt te vervallen
- b. Signalen uit:
 - specifieke vragen vanuit de verschillende processen binnen de IND
 - ngo's
 - Politiek (bijv. Kamervragen)
 - Buitenland (Int.org./andere landen)

Actie:

- Besluit Min V&I tot opstellen ambtsbericht.
- Opdracht aan DVB tot opstellen Terms of Reference (het pakket vragen dat ten grondslag ligt aan het ambtsbericht) samen met IND
- Interne consultaties IND waarbij de betrokken IND geleidingen wordt gevraagd om input voor de op te stellen terms of reference.
- VVN wordt als enige ngo met een fax gevraagd om mogelijke input.
- IND, het Gemeenschappelijk Centrum Kennis Advies en Opleidingen (GCKAO) dat de coördinatie heeft, voert de eindredactie van de terms of reference uit en legt deze ter vaststelling voor aan DVB.
- De terms of reference worden met een door de directeur van het GCKAO namens de minister voor V&I getekende brief formeel aangeboden aan de minister van BuZa
- Buza reageert formeel, richting min V&I, op de terms of reference (brief van DPV/AM aan IND) om vast te leggen op welke vragen wel of niet kan worden geantwoord.

Documenten:

- Jaarplanning ambtsberichten.
- Terms of reference en de aanbiedingsbrief van de Min.V&I aan Min.BuZa.
- Formele reactie van BuZa n.a.v. van de ontvangen terms of reference.



Formuleringsfase ambtsbericht door ministerie van Buitenlandse Zaken (DPV/AM)

Basis:

- Informatie uit open bronnen
- Informatie verstrekt door ambassade in het betrokken land mede afkomstig uit bronnen aldaar
- Bronnen internationale organisaties
- Eigen waarneming (dienstreis-fact finding mission)
- Overige vertrouwelijke bronnen (zoals vertrouwelijke documenten andere overheden, internationale organisaties,)



Acties:

- Schrijven en interne afstemming (andere directies, posten)

Documenten:

- Concept ambtsbericht

**Conceptstadium***Basis:*

- Concept ambtsbericht

Acties:

- Concept wordt op ambtelijk niveau voorgelegd aan GCKAO die het toetst aan de terms of reference en voor commentaar voorlegt aan de IND geleidingen die input hebben geleverd voor de terms of reference. VVN wordt in dit stadium niet geraadpleegd
- Ambtelijk overleg tussen GCKAO en BuZa over de gewenste bijstellingen, waarbij echter geen nieuwe vragen kunnen worden gesteld.
- Opstellen definitief concept.

Documenten:

- Definitief concept

**Vaststelling ambtsbericht door de minister van Buitenlandse Zaken***Basis:*

- Definitief concept ambtsbericht (waar mogelijk met medeneming van ambtelijke inbreng van IND¹)

Actie:

- Opstellen aanbiedingsbrief, vaststelling ambtsbericht zonder beleidsconclusies.

Documenten:

- Onder verantwoordelijkheid van BuZa vastgesteld ambtsbericht
- Aanbiedingsbrief Min BuZa aan Min V&I (via DVB)

**Formuleren beleidsconclusies (land, regio, of groepsgebonden) door de minister voor Vreemdelingenzaken***Basis:*

- Door min. BuZa vastgesteld ambtsbericht (openbaarmaking na 30 dgn. wordt nagestreefd).



¹ Doorgaans gaat het hier om verhelderingen, verduidelijkingen op verzoek van IND/DVB al dan niet refererend aan de eigen IND-landeninformatie.

Actie:

- Opstelling concept beleidsaanbeveling door DVB
- Interne consultaties bij IND (AUB, Processen en GCKAO)
- Consultaties met min BuZa i.v.m. buitenlandpolitieke consequenties
- Vaststelling door de min V&I

Documenten:

- Interne documenten IND
- Concept beleidsconclusies
- Vastgestelde beleidsconclusies



Besluitvormingsfase mogelijkheid I

Bij een beleidsaanbeveling die leidt tot een gelijkblijvend beleid ten aanzien van het betreffende land volstaat een ministerieel besluit hiertoe, gevolgd door openbaarmaking op de site van BuZa.

Besluitvormingsfase mogelijkheid II

Bij een beleidsaanbeveling gericht op een beleidswijziging ten aanzien van het betreffende land zonder dat daaraan financiële consequenties zijn verbonden volstaat een ministerieel besluit dat ter informatie aan de Tweede Kamer wordt aangeboden tezamen met het ambtsbericht dat dan tegelijk wordt gepubliceerd op de site van het min. Van BuZa.

Besluitvormingsfase mogelijkheid III

Als een beleidsaanbeveling ten aanzien van een land leidt tot een beleidswijziging waaraan financiële consequenties zijn verbonden dat volgt het beleidsvoornemen na het ministeriële besluit de gebruikelijk administratieve route van een wetsontwerp via de onderraad, de ministerraad de kamercommissie en de Tweede Kamer. Het ambtsbericht komt met de toezending aan de Tweede Kamer in de openbaarheid en wordt gepubliceerd op de site van het min. van BuZa



Voor elke besluitvormingsfase:

Basis:

- Vastgestelde beleidsconclusies en met daarin het voorgenomen beleid.

Acties:

- Ministerieel besluit al of niet gevolgd door informatie aan of behandeling door Tweede Kamer steeds gecombineerd met openbaarmaking.
- Consultaties met min van BuZa in verband met buitenlandpolitieke consequenties.

Documenten:

- Formele beleidsvoornemens en aanbiedingsbrieven aan de Tweede Kamer
- Ministerieel besluit
- Eventueel kamerstukken



Vertaling ten behoeve van de uitvoering door de IND/AUB i.s.m. DGI/AV/DVB (loopt synchroon met de formulering van beleidsvoornemens en de procedure rond de vaststelling van het formele beleid al of niet met inschakeling van het parlement)

Basis:

- Terms of Reference (vragenpakket) die de basis vormen voor het ambtsbericht
- Het ambtsbericht
- De (nog niet) vastgestelde beleidsvoornemens

Actie:

- Opstellen concept WBV/wijzigingsvoorstel/concept landgebonden uitvoeringsbeleid dan wel nota t.b.v. wetswijziging
- Vaststelling door WBV door de dg-IAV
- Publicatie WBV in Staatscourant nadat de Tweede Kamer het gewijzigde beleid heeft goedgekeurd.

Documenten:

- WBV
- Aanvulling/aanpassing Vreemdelingencirculaire “Landgebonden asielbeleid”

BIJLAGE 3

Overzicht aangehaalde jurisprudentie

- ABRvS 12 oktober 2001, *RV* 2001,12 (m.nt. Terlouw).
- ABRvS 23 oktober 2003, *RV* 2003,58. (m.nt. Spijkerboer)
- ABRvS 16 juni 2003, *JV* 2003,339.
- ABRvS 14 januari 2002, *RV* 1974-2003,6 (m.nt. Terlouw)
- Vz ABRvS 21 augustus 2002, *JV* 2002,381.
- ABRvS 22 augustus 2003, *JV* 2003,526.
- EHRM 31 januari 2006, *JV* 2006,90
- ABRvS 23 juni 2003, *RV* 2003,8 (m.nt. BPV)
- ABRvS 7 juli 2004, *NAV* 2004,231 (m.nt. Van Beek).
- Rb Den Haag zp. Arnhem, 23 januari 2004, *Awb* 02/5292.
- EHRM 5 juli 2005, 2345/02, Said (m.nt. Spijkerboer), *JV* 2005,304
- HvJ EG 7 februari 2002, zaak T-211/00, *RV* 2002,90.

BIJLAGE 4

Geraadpleegde literatuur

- Bergen, Lizette van (2004), 'Het deskundigenadvies en het zorgvuldigheidsbeginsel in de asielprocedure. Een overzicht van de afdelingsjurisprudentie', *NAV*, p. 428-436.
- Bleich, Annet (1997), 'Ambtsberichten. Het nadeel van de twijfel', *Wordt Vervolgd*, p. 27
- Bijl, Paul van der (1997), 'Betwijfelde berichten. Veilig of niet: asieldebat blijft welles-nietes', *Intermedair*, p. 21-23.
- Bruin, R. (1991), 'Politieke beoordeling in asielzaken. Rechtspraak of beleid?', *Jason*, p. 15-20.
- Bruin, R. (2004), 'Deskundigenadvies, een keurmerk van de Raad van State. Over individuele en algemene ambtsberichten', in: Jeroen Teitler (eindred.), *Ieder voor zich. De asielzoeker, informatie en Europa*, Amsterdam: Amnesty International, 2004, p.156-169.
- Jeroen Tietler (eindred.) (2003), *Niemandland. Opvang van vluchtelingen in de regio*, Amsterdam: Amnesty International.
- Bruin, René & Ashley Terlouw (red.) e.a. (2001), *Wederzijds wantrouwen. De asielzoeker, de staat en de waarheid*, Amsterdam: Amnesty International.
- Buro Jansen & Janssen (2005), *De weg terug*, Amsterdam: Buro Jansen & Janssen.
- Buuren, Jelle van (1997), 'Kloppen ze of kloppen ze niet? Inhoud ambtsberichten gericht op uitzetting', *Contrast*, p. 4-6.
- Dokkum, Bram van & Janneke van Dort (2005), 'Hoe erg moet erg zijn. Een overzicht van het categoriaal beschermingsbeleid', *NAV*, p. 68-83
- Doornbos, Nienke, Frits Koers & Theo Wijngaard (2005), *Bij de hand in asielzaken. Leidraad voor de asieladvocaat*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Evenhuis, Winde (1997), 'Gebrekkige beoordeling van asielverzoeken', *HOM-Nieuwsbrief*, p. 3-4.
- Geelhoed, L.A. (voorz.) (1994), *Eindrapport van de heroverwegingswerkgroep asielzoekersbeleid*, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Grünfeld, Fred & Alette Smeulders (2003), 'NGO's als informatieverschaffers in vergelijking met statelijke actoren', in: C. Flinterman & W. van Genugten, (red.), *Niet-statelijke actoren en de rechten van de mens. Gevestigde waarden, nieuwe wegen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2003, p. 93-120.
- Hughes, Arnold (2005), *Commentary on the draft contry report november 2005 the Gambia*, London: Advisory Panel on Country Information.
(http://www.apci.org.uk/pdf/sixth_meeting/apci6_1_gambia.pdf)
- International Centre for Migration Policy Development (2004), *The structure and func-*

tioning of Country of Origin Information Systems. Comparative overview of six countries, Vienna: International Centre for Migration Policy Development, ICMPD.

International Centre for Migration Policy Development (2006), *Comparative study on Country of Origin Information Systems. Study on COI systems in ten European countries and the potential for further improvement of COI co-operation*, Vienna: International Centre for Migration Policy Development, ICMPD.

Koelé, Theo & Michiel Kruijt (2006), 'Fout regime, fout besluit', *Volkskrant* 3 april 2006, p. 1 en 9.

Kok, Stefan, e.a. (2005), *The way forward. Towards fair and efficient asylum systems in Europe. Europe's role in the global refugee protection system*, London: European Council on refugees and Exiles, ECRE.

Leenders, Marij (2001), 'Spijkers in het water', in: René Bruin & Ashley Terlouw (red.) *Wederzijds wantrouwen. De asielzoeker, de staat en de waarheid*, Amsterdam: Amnesty International, p. 133-145.

Lubbers, R.F.M. (voorz.) (1999), *Asielinformatie en de Europese Unie*, Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken.

MacKeever, David, Jessica Schulz & Sophia Sithern (2005), *Foreign country. The internationalisation of EU asylum policy*, Oxford: Oxfam.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2002), *Republieken van de voormalige Sovjet-Unie. Staatsburgerschaps- en vreemdelingenwetgeving*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Nationale Ombudsman (1997), Onderzoek ingevolge artikel 15 van de Wet Nationale Ombudsman naar de totstandkoming en gebruik van individuele ambtsberichten door 1. het Ministerie van Buitenlandse Zaken en 2. de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie, Den Haag: Nationale Ombudsman.

Ramcharan, B.G. e.a. (1990), *Het nadeel van de twijfel. De rol van informatie in de Nederlandse asielprocedure*, Amsterdam: Amnesty International.

Reneman, Marcelle (2006), 'Tot op de bodem. Een overzicht van afgeronde en nog lopende procedures tegen Nederland bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens', *NAV*, p. 64-77.

Ricci Ascoli, Alessandra (2004), 'Italië zonder ambtsberichten', *NAV*, p. 437-448.

Scholdan, Bettina & Robert Kogler (ed.) (2004), *Researching country information. A training manual. Part I: Textbook. Annex: Source descriptions – Navigation guides*, Vienna: Austrian Red Cross.

Scholdan, Bettina & Robert Kogler (ed.) (2004), *Researching country information. A training manual. Part II: Trainer instructions*, Vienna: Austrian Red Cross.

Spijkerboer, Thomas (2004), 'Rechtsstaat en vreemdelingenrecht', *AA*, p. 569-574.

Spijkerboer, Thomas, B.P. Vermeulen (2005), *Vluchtelingenrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri

Strikker, Ron (2001) 'Buitenlandse Zaken en de ambtsberichten' in: *Wederzijds Wantrouwen. De asielzoeker, de staat en de waarheid*, Bruin, René & Terlouw, Ashley (red.), Amsterdam: Amnesty International, p. 89-106.

Swiebel, Joke, Wendy van der Tol & Eva Schreuder, 'Wenselijkheid en noodzaak van Europese ambtsberichten' in: Jeroen Teitler (eindred.), *Ieder voor zich. De asielzoeker, informatie en Europa*, Amsterdam: Amnesty International 2004, p.15-33.

Terlouw, Ashley (1997), 'Asielverzoeken van vrouwen', *Nemesis*, p.18-26.

Verbaas, Frans-Wilem (2005), *Er is thans geen grond . . . Het Nederlandse asielbeleid van binnenuit*, Amsterdam: De Arbeiderspers.

Wessels, Kees (2006), 'Vluchtelingen vogelvrij', *Algemeen Dagblad* 31 maart 2006, p.1.

Wessels, Kees (2006), 'Tien keer uitgefloten toch uitzetten', *Algemeen Dagblad* 31 maart 2006, p. 6 en 7

Wijnholt, M.R. (voorz.) (1998), *Verslag tijdelijke Commissie Ambtsberichten*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Yeo, Colin (ed.) e.a. (2003), *Country guideline cases. Benign and practical?*, London: IAS (http://www.iasuk.org/module_images/Country%20Guideline%20Cases-Benign%20and%20Practical%20TPPS.pdf).

BIJLAGE 5

Samenstelling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken per 1 april 2006

Voorzitter

- Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen,
Coördinerend vice-president van de arrondissementsrechtbank te Amsterdam.

Plaatsvervangend voorzitter

- Mr. P.A. Schaafsma,
Oud-President-directeur Sociale Verzekerings Bank.

Leden

- Mw. drs. H.J. Bakker,
Algemeen secretaris van de Raad van Kerken in Nederland.
- Ch. R. van Beuge,
Oud ambassadeur respectievelijk directeur-generaal Europese samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse zaken.
- Mw. prof. dr. mr. C.C.J.H. Bijleveld,
Senior onderzoeker Nederlands Instituut Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR),
tevens bijzonder hoogleraar methoden en technieken criminologisch onderzoek aan
de Vrije Universiteit Amsterdam.
- Mr. dr. G.D. Dales,
Burgemeester van Leeuwarden.
- Prof. dr. G.B.M. Engbersen,
Hoogleraar algemene sociologie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.
- Mw. dr. H. Ghorashi,
Bijzonder hoogleraar Management van diversiteit en integratie, in het bijzonder de
participatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen aan de Vrije Universiteit
Amsterdam.
- Prof. mr. G.J.H. van Hoof,
Hoogleraar internationaal recht en advocaat.
- Mw. mr. S.E. Korthuis,
Directeur Korthuis Consultancy B.V., adviesbureau op het gebied van procesbegelei-
ding, interimmanagement en beleidsadvisering.
- J.J.T. Stoutjesdijk,
Oud-Hoofdcommissaris van Politie
- Mw. dr. N. Tellegen,
Directeur Wemos, organisatie voor internationale
gezondheidsvraagstukken.
- Mw. mr. dr. A.B. Terlouw,
Lid Commissie Gelijke behandeling.
- Prof. mr. drs. B.P. Vermeulen,
Hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit van Amsterdam.
- Mw. dr. L.H.M. van Willigen, Arts
Consultant gezondheidszorg vluchtelingen en mensenrechten.

Secretaris

- Dr. J.J. van Miert (Wvd.)

Samenstelling subcommissie

De ACVZ heeft ter voorbereiding van dit advies een subcommissie ingericht. De samenstelling van deze subcommissie was als volgt:

Voorzitter

- J.J.T. Stoutjesdijk

Leden

- Ch. R. van Beuge
- Mw. prof. dr. mr. C.C.J.H. Bijleveld
- Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen
- Mw. dr. N. Tellegen
- Mw. mr. dr. A.B. Terlouw

BIJLAGE 6

Overzicht van uitgebrachte adviezen

2002

- Vreemdelingen in bewaring (Advies 2002/01)
- VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid (Advies 2002/02)

2003

- Briefadvies Afschaffing driejarenbeleid
- Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid (Advies 2002/03)
- Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding (Advies 2003/04)
- Briefadvies Nederlands voorzitterschap EU 2004
- Kinderen en de asielpraktijk (Advies 2003/05)

2004

- Regulering en facilitering van arbeidsmigratie (Advies 2004/06)
- Briefadvies Eenmalige bijzondere maatregel c.a.
- Voorbij de horizon van 'Amsterdam' (Advies 2004/07)
- Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure (Advies 2004/08)
- Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland (Advies 2004/09)
- Terugkeer: de internationale aspecten (Advies 2004/10)
- Van Contourennota naar Inburgeringswet (Advies 2004/11)
- Briefadvies motie Dittrich c.s., alfabetiseringseisen t.a.v. migrerende partners

2005

- Terugkeer, de nationale aspecten (Advies 2005/12)
- Tegen de wil achtergebleven (Advies 2005/13)
- Briefadvies aanvullende vragen advies ACVZ 'Tegen de wil achtergebleven'
- Openbare orde en verblijfsbeëindiging (Advies 2005/14)
- Tot het huwelijk gedwongen (Advies 2005/15)
- Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden (Advies 2005/16)
- Briefadvies vragen advies ACVZ 'Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden'

2006

- Briefadvies motie Dittrich c.s., tweede onderdeel
- Terug naar school (Advies 2006/17)
- Eerste Hulp bij Huwelijksdwang (Advies 2006/18)
- Categorieaal beschermingsbeleid, een 'noodzaak' (Advies 2006/19)

BIJLAGE 7

Summary

The request for advice

This is a summary of the advisory report entitled 'Transparent and verifiable, a report on the use of country information in aliens policy'. The Advisory Committee on Aliens Affairs (ACVZ) drew up the report in response to a request from the Minister for Immigration and Integration dated 18 August 2005. In her request, the Minister asked the ACVZ to:

- make recommendations to improve the quality of information about asylum seekers' countries of origin;
- make a survey of the way in which such information is gathered and used in formulating asylum policy and assessing asylum applications in Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, the United Kingdom, Sweden and Switzerland. Also to be addressed was the question of how these countries deal with confidential information and how willing they are to share such information with other countries.

The ACVZ interpreted the term 'country information' in the request as meaning the country reports produced by the Ministry of Foreign Affairs for the Minister for Immigration and Integration, who uses them as a basis for asylum policy in relation to specific countries. The country information collected by the Immigration and Naturalisation Service (IND) is referred to only incidentally by the report since it does not determine policy.

Method

The ACVZ commissioned the International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) to carry out the abovementioned survey. In addition, it consulted a number of experts in the field of country information of the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry Justice as well as relevant organisations, such as Amnesty International, the Dutch Council for Refugees (*VluchtelingenWerk Nederland*) and UNHCR. It also conducted a literature search for articles, reports and recommendations regarding country reports and various developments relating to country information within the European Union.

European cooperation

It emerges from the ICMPD study that the countries involved believe it is important to develop a European country report. However, the ACVZ does not expect the EU-cooperation this would require to be achieved on short notice. The current status quo with regard to the implementation of the Hague programme and the findings of the ICMPD confirm this view. Nevertheless, the ACVZ is of the opinion that all initiatives that would bring the desired objective closer should be supported. It therefore makes the following recommendations aimed at encouraging European cooperation.

- Concrete proposals should be made, for example for the active continuation of joint fact-finding missions. In the longer term, this should lead to a common information

- and documentation centre responsible for drawing up European country reports.
- The current uncertainty among European partners regarding the respective roles of the representatives of Minister for Immigration and Integration and those of the Ministry of Foreign Affairs, in particular with respect to actions undertaken by the IND, should be cleared up. The ICMPD study shows that in various formal and informal consultations at European level it is not always clear which Dutch partner is acting and with what powers.
- It would be beneficial to European cooperation if in the future an English version of the Dutch country reports was made available to the partners.

National policy

As it will take considerable time to arrive at a European country report, quality improvements in country reports will largely remain a national concern. The ACVZ notes that the quality of country reports has improved following the recommendations of the Country Reports Interim Advisory Committee (the Wijnholt Committee). There are however a number of intractable issues that, in view of the current public and political debate, call for serious attention.

For example, the ACVZ has established that the procedure for the drafting and use of country reports remains insufficiently transparent and verifiable, despite the recommendations of the Wijnholt Committee. In order to raise standards in these two areas, the ACVZ would make the following recommendations.

- The ACVZ proposes that the draft Terms of Reference (which provide the basis for information gathering and reporting) be sent to NGOs and other relevant civil-society organisations, with the request that they comment on the terms within an acceptable time limit. The definitive Terms of Reference should then be made public in a form which makes clear how and to what extent the input of these organisations has been incorporated in the text.
- The ACVZ believes that country reports, as a form of expert advice, must conform to quality standards established in policy rules, or, as recommended by the Wijnholt Committee, in ministerial guidelines. The ACVZ may suggest both *establishing* and *publishing* selection criteria for sources as well as guidelines on the drafting process and on accounting for the methodology chosen. It would point out that the ICMPD study shows that such guidelines are in the public domain in other European countries.
- With regard to the use of confidential sources, the ACVZ would note that on occasion, the source of certain information may not be disclosed because this might pose a risk to the identity or method of operation of the informant or investigators. This means that in such cases, the requirement of full disclosure of sources cannot be met. The ACVZ recommends that in reporting the facts relating to such information, its confidentiality should be explicitly mentioned.
- The ACVZ also notes that the country reports do not make it sufficiently clear how they deal with conflicting facts. It therefore urges that all facts, including those that are contradictory, be included in the report and that sound arguments provided for the conclusions ultimately drawn from them.
- With regard to the implications of country reports, the ACVZ notes that exceptional weight is attached to such reports both by the Minister for Immigration and Integration in formulating policy and by the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State in hearing individual appeals. The Administrative Jurisdiction Division, for instance, regards the country report as expert advice which always has

decisive value in the absence of evidence to the contrary. In view of this, the ACVZ recommends publishing country reports before formulating policy conclusions. Influential organisations like Amnesty International, UNHCR and the Dutch Council for Refugees are then in a position to respond and the Minister is able to take any reactions – explicitly referenced – into account.

- The ACVZ points out that in the event of any dispute, the courts need to be able to evaluate country reports in the light of contradictory information. In accordance with the ruling of the European Court of Human Rights (ECHR) in the Said case, such an evaluation should stipulate that the court must be able to ascertain whether the evidence adduced passes the test of reliability. To this end, the ACVZ recommends making it a policy rule that if information is available that contradicts the country report, all sources that may be considered reliable should be considered afresh.

An independent review committee

In view of the impact of country reports on policy formulation and the assessment of asylum applications, the ACVZ regards quality control as indispensable. To this end, it proposes the establishment of an independent committee to regularly review country reports. On the basis of this review the committee would advise the minister responsible for aliens' policy, and Parliament. In addition, the committee could advise in situations where the information gathered gives rise to dilemmas, as well as when there are questions on the procedure to be followed. The committee envisaged by the ACVZ could be modelled on the British Advisory Panel on Country Information. The committee would thus play a monitoring role increasing the transparency of the drafting process and broaden public support for policy based on it. According to the ICMPD study, the Netherlands would not be alone in having such a review committee: besides the UK, both Austria and Denmark have comparable institutions.

IND country information

As stated above, the IND also gathers country information. This is intended purely for internal use by IND staff. The ACVZ notes that current practice with regard to the use of such information – the public source of the IND country information is always stated in formal decisions issued to individual asylum seekers – appears to be adequate. However, the ACVZ believes that this is not the case, since merely referring to a public source does not make it sufficiently clear how the decision on the credibility of an applicant's account is reached. The ACVZ therefore considers it desirable for the verification questions and the answers given to be incorporated in full in the report of the interview. It also recommends that if an applicant's account is deemed to be unreliable on the basis of IND country information, that in addition to the public sources, the IND provide a clear description of the reasons for concluding that the account is unreliable. The ACVZ believes that only in this way the grounds for concluding that the account is unreliable is to be made sufficiently transparent.

