

mr M.R. Wijnholt
Wassenaarseweg 289
7596 CV Den Haag

F

De Heer Staatssecretaris
van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Den Haag, 30 oktober 1998

Ter voldoening aan de taak, haar opgedragen bij Koninklijk Besluit van 17 juni 1998 S 443
brengt de Tijdelijke adviescommissie algemene ambtsberichten haar eindadvies uit.

De commissie dankt u voor het in haar gestelde vertrouwen en verklaart zich gaarne bereid om,
desgewenst, nader van advies te dienen over de in het advies besproken onderwerpen.

De voorzitter,



Tijdelijke adviescommissie algemene ambtsberichten

VERSLAG

oktober 1998

1. De Commissie

De Tijdelijke adviescommissie algemene ambtsberichten is ingesteld bij Koninklijk besluit van 17 juni 1998 S 443, bijlage 1. Haar taak is: de Minister van Buitenlandse Zaken te adviseren over inhoud en kwaliteit van algemene ambtsberichten in verband met de rol die ambtsberichten spelen in bestuurlijke en gerechtelijke asielprocedures. De Minister heeft de leden van de commissie aangewezen, bijlage 2.

De commissie doet hierbij verslag van haar bevindingen. Het verslag wordt afgesloten met het gevraagde advies.

2. Achtergrond

Algemene ambtsberichten beschrijven en beoordelen voornamelijk de veiligheid en de mensenrechtensituaties in landen van herkomst van asielzoekers. Daarbij valt onder meer te denken aan landen als Iran, Irak, Somalië, Liberia, Bosnië-Herzegovina en Kosovo, maar de indrukwekkende, volledige lijst is veel langer, zie bijlage 3.

In sommige, vooral politiekgevoelige, gevallen hebben de algemene ambtsberichten nog al wat kritiek losgemaakt. De onvrede heeft een weg gevonden naar de Tweede Kamer, die op 26 juni 1997 in de motie-Dittrich c.s., bijlage 4, de Regering heeft verzocht een commissie in te stellen die op korte termijn voorstellen doet omtrent alle criteria, waaraan de algemene ambtsberichten dienen te volden.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken, vervaardiger van de ambtsberichten, werkte intussen al geruime tijd aan verbetering. In 1994 werden met het Ministerie van Justitie in werkspraken de taken onderling precies afgebakend en eind 1996 kwam men, in overleg met vertegenwoordigers van Amnesty International en de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland, tot een vaste indeling van de inhoud van ambtsberichten. Daarnaast werd de informatievoorziening geautomatiseerd, de totstandkoming van ambtsberichten gestroomlijnd en de schrijfwijze en lay-out verbeterd.

Die inspanningen hebben al vruchten afgeworpen. Zo kennen de ambtsberichten tegenwoordig een vaste indeling en is een begin gemaakt met een vermelding van bronnen waaraan de verstrekte informatie is ontleend. Dat alles heeft het werk van de commissie vergemakkelijkt. De commissie beveelt aan de verbeteringsprojecten te voltooien en te implementeren.

3. Werkwijze

De commissie heeft kennis genomen van de haar verstrekte documentatie, en gesprekken gevoerd met de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie, de rechterlijke macht, de Adviescommissie vreemdelingenzaken, de advocatuur, Amnesty International en de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland, alsook de Permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingenrecht. De commissie heeft verder gesproken met de departementale redacteuren van algemene ambtsberichten, met een vertegenwoordiger van de UNHCR, met enkele Nederlandse ambassadeurs en met de Nationale Ombudsman.

Gastvrijheid en secretariële bijstand heeft de commissie ondervonden van de Raad van State en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De commissie is de Raad en het Ministerie daarvoor zeer erkentelijk.

De commissie heeft van 17-19 augustus 1998 een werkbezoek gebracht aan Ottawa. Aldaar bezocht de commissie zowel de Immigration and Refugee Board van Canada als het Department of Citizenship and Immigration.

4. Inventarisatie van kritiekpunten

Uit de hoorzittingen en de geraadpleegde documentatie heeft de commissie de belangrijkste kritiekpunten ten aanzien van de algemene ambtsberichten gedistilleerd. Daarbij zij overigens wel opgemerkt dat naar oordeel van vrijwel alle gehoorde de kwaliteit van ambtsberichten de laatste tijd is verbeterd.

De kritiek is deels van inhoudelijke aard. Zo vindt men het taalgebruik nogal eens te vaag waardoor passages voor meerdere uitleg vatbaar zijn en dus bijvoorbeeld in gerechtelijke procedures onvoldoende duidelijkheid verschaffen. Een andere, veelgehoorde, klacht is dat de bronvermelding onvoldoende is waardoor de inhoud van algemene ambtsberichten moeilijk verifieerbaar is. Weliswaar wordt thans wel globaal aangegeven welke bronnen zijn geraadpleegd, maar specifieke bronvermelding vindt niet of nauwelijks plaats. In het verlengde daarvan wordt ook het vertrouwelijke karakter van de rapportage van de ambassades een handicap gevonden.

Een andere klacht luidt dat feiten en meningen niet goed worden onderscheiden; feitenbeschrijving en oordeelsvorming lopen door elkaar. Het totstandkomingsproces van ambtsberichten wordt ondoorzichtig geacht; de werkwijze zou transparanter moeten zijn. Daarmee samenhangend blijkt ook de soms lange duur van het totstandkomingsproces een

probleem. Ambtsberichten worden niet tijdig genoeg samengesteld. Een daarmee verband houdend kritiekpunt is, tenslotte, dat het vrijgeven van ambtsberichten door Buitenlandse Zaken aan derden, i.e. het openbaar maken, nogal eens te lang op zich laat wachten. Dat is onder meer voor hen die tijdig op een ambtsbericht willen reageren een groot bezwaar.

Maar er zijn ook dieperliggende bezwaren: een aantal mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties vinden dat de informatievoorzieningstaak in asielprocedures niet bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken hoort te liggen. Daarvoor heeft met een aantal redenen.

Ten eerste wordt het onjuist geacht dat in de asielprocedure enerzijds de besluitvorming over het asielbeleid - en het nemen van beslissingen in individuele asielverzoeken - en anderzijds de informatievoorziening waarop die besluitvorming nu juist in hoge mate gebaseerd is, beide in handen zijn van de overheid. Gezien het feit dat beide ministeries gebonden zijn aan de uitgangspunten van een restrictief toelatingsbeleid, heeft de informatievoorzieners - het Ministerie van Buitenlandse Zaken - de schijn van partijdigheid tegen zich.

Het Ministerie heeft bovendien ook op een ander punt de schijn van partijdigheid tegen zich. Het heeft immers ook andere belangen te behartigen, zoals het onderhouden van goede betrekkingen met derde landen en het bevorderen van bijvoorbeeld de handelsrelaties. De schijn bestaat dat die omstandigheid de rapportage over die landen beïnvloedt, in het bijzonder wat de politieke, mensenrechten- en veiligheidssituatie in die landen betreft.

Daarnaast wordt het bezwaarlijk gevonden dat de achterliggende informatie van de ambtsberichten niet of niet altijd beschikbaar dan wel toegankelijk is voor derden.

5. Algemene ambtsberichten in asielzaken

5.1 Ambtsberichten zijn er in de overheidsadministratie in soorten en maten. De algemene ambtsberichten, die het werkkterrein van de commissie beslaan, zijn berichten van de Minister van Buitenlandse Zaken, gericht tot de Staatssecretaris van Justitie, over de algemene situatie in landen van herkomst van asielzoekers, zoals de politieke situatie en de veiligheid en mensenrechten aldaar. De Minister brengt naast "algemene" ook "individuele" ambtsberichten uit, die betrekking hebben louter op individuele asielzoekers. Deze ambtsberichten blijven buiten beschouwing. De Nationale Ombudsman heeft daarover op 18 augustus 1998 een rapport uitgebracht. Wanneer hierna sprake is van "ambtsberichten", worden daarmee bedoeld: "algemene ambtsberichten".

5.2 Tegenwoordig worden ambtsberichten opgesteld aan de hand van het volgende schema: begonnen wordt met een beschrijving van de algemene (politieke) situatie; daarna komen hoofdstukken over mensenrechten, de huidige veiligheidssituatie en terugkeer van asielzoekers. Dat alles mondt uit in een conclusie, waarin onder meer een standpunt wordt ingenomen over het veiligheidsrisico voor niet-vrijwillig terugkerenden.

5.3 Algemene ambtsberichten zijn beleidsinstrumenten. Per vertrekland voert Justitie in overleg met Buitenlandse Zaken een asielbeleid, dat onder meer berust op het ambtsbericht over dat land. Het asielbeleid heeft twee kanten; het is een toelatings- en een terugzendbeleid. Voor beide levert het ambtsbericht de bouwstenen.

De beoordeling van individuele gevallen is mede op dat beleid afgestemd. Ook dan speelt het ambtsbericht weer een rol. Gaat het om een verzoek tot toelating dan kan - zij het globaal - het individuele vluchtverhaal met behulp van het ambtsbericht worden geverifieerd. Is vervolgens een asielzoeker uitgeprocedeed en niet-toegelaten, dan is zijn terugkeer aan de orde. Het ambtsbericht is dan opnieuw dienstig; het neemt een standpunt in over het veiligheidsrisico, aan een terugzending verbonden.

5.4 Ambtsberichten hebben ook een andere functie, met name in de fase van bezwaar en beroep tegen een weigering van toelating tot Nederland. Verder valt te denken aan de fase van beroep tegen een terugzending van een uitgeprocedeede asielzoeker. De rechter zal dan rechtmatigheid van de beslissing beoordelen en daarbij is het ambtsbericht weer een belangrijk hulpmiddel.

Juridisch-technisch krijgt het dan de betekenis van een stuk met behulp waarvan het bestuursorgaan (Justitie) bij de zorgvuldige voorbereiding van zijn besluit "de nodige kennis" heeft vergaard "omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen" in de zin van artikel 3:2 van de Algemene Wet bestuursrecht (AWB).

Voor zover in de conclusie van het ambtsbericht een standpunt wordt ingenomen over de vraag of sprake is van "vervolgung" en/of van een veiligheidsrisico voor terugkerenden, is het ambtsbericht mogelijk te beschouwen als een advies in de zin van Afdeling 3.3 AWB, maar dan wel met een kanttekening. De adviseur, de Minister van Buitenlandse Zaken, voldoet wel aan de eisen van artikel 3:5, eerste lid AWB, in zoverre, dat hij niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan waaraan hij adviseert, maar hij is toch niet

de adviseur aan wie de wet vermoedelijk denkt. De twee bestuursorganen staan niet los van elkaar; ze hebben immers de eenheid van het regeringsbeleid in acht te nemen.

5.5 Het algemeen ambtsbericht is meer dan alleen een ambtelijk en een processueel stuk: het heeft ook een politieke lading. Dat blijkt overduidelijk uit de aandacht van de Tweede Kamer, en uit de motie-Dittrich c.s..

6. Informatievoorziening in EU-lidstaten

6.1 De informatievoorziening ten behoeve van de asielprocedure in de EU-lidstaten geeft een nogal wisselend beeld te zien, hetgeen onder meer samenhangt met de uiteenlopende mate waarin de lidstaten met dit vraagstuk worden geconfronteerd - en dus behoefte hebben aan dergelijke informatie -, de institutionele vormgeving van de asielprocedure (wie beslist waarover) en de vraag of deze informatie al of niet openbaar is.

6.2 De meeste EU-lidstaten kennen niet de ambtsberichten-systematiek die in Nederland gangbaar is, d.w.z. het met enige regelmaat uitbrengen van landenrapporten door Buitenlandse Zaken over alle belangrijke landen van herkomst, die bovendien aan het parlement worden overgelegd en openbaar zijn. Indien de elders gebanteerde rapportage openbaar is, dan geldt dat in ieder geval niet voor de eventuele bijdrage van Buitenlandse Zaken, met uitzondering van Denemarken waar de rapportage openbaar moet zijn om een rol te kunnen spelen in de asielprocedure. Indien rapporten niet openbaar zijn, dan betekent dat overigens nog niet noodzakelijkerwijze dat de rechter - of de asielzoeker of zijn vertegenwoordiger - daarin geen inzage kan krijgen. dit is soms wel degelijk mogelijk.

6.3 In sommige landen worden wel met grote regelmaat landenrapporten uitgebracht, maar dan niet (uitsluitend) door Buitenlandse Zaken maar (tevens) door een ander orgaan. Zo produceert in Duitsland het Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFL) voortdurend landenrapporten, de zgn. Länderberichte, zulks ten behoeve van de zgn. Einzelentscheider die - als onafhankelijke functionarissen - belast zijn met het nemen van beslissingen in individuele asielverzoeken. Bij de opstelling van deze Länderberichte wordt weer gebruikt gemaakt van de zgn. Lageberichte, die worden uitgebracht door het Auswärtiges Amt en de facto door Duitse Ambassades worden opgesteld. De BAFL gebruikt echter ook tal van andere bronnen. Beide soorten rapporten zijn niet openbaar en worden evenmin

aan het parlement ter beschikking gesteld. In Oostenrijk wordt door het verantwoordelijke Asylandt ook gebruik gemaakt van landenrapporten van Buitenlandse Zaken; deze zijn vertrouwelijk. In het Verenigd Koninkrijk is sedert begin 1998 de Country Information and Policy Unit binnen het Home Office belast met het verzamelen van informatie over landen van herkomst. Daarbij wordt van verschillende bronnen gebruikt gemaakt, o.a. van het Foreign Office. De uiteindelijke Home Office rapporten zijn openbaar. In Denemarken worden rapporten opgesteld door Buitenlandse Zaken, de Refugee Board maar ook door de Immigration Service. Regelmatig worden missies uitgezonden waaraan vertegenwoordigers van deze organisaties gezamenlijk kunnen deelnemen, soms zelfs met vertegenwoordigers van andere Scandinavische landen. In Zweden en Finland wordt wel o.a. gebruik gemaakt van (vertrouwelijke) informatie van Buitenlandse Zaken maar worden ook andere bronnen gebruikt, zoals overigens ook in Ierland en Spanje. Deze situatie is ook vergelijkbaar met die in Frankrijk waar het Office Français des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) verantwoordelijk is voor de afhandeling van asielaanvragen en in België waar het Commissariaat voor de Vluchtelingen en de Staatlozen met deze taak is belast. Dit laatste maakt ook veelvuldig gebruik van de Nederlandse ambtsberichten.

6.4 In alle lidstaten wordt veelvuldig gebruik gemaakt van rapporten van de UNHCR, Amnesty International en andere vluchtelingen- en mensenrechtenorganisaties, soms aangevuld met informatie aangeleverd door Buitenlandse Zaken. Deze laatste informatie is dan vrijwel altijd vertrouwelijk. Uitzondering op deze regel lijkt Denemarken waar BZ-rapportage openbaar dient te zijn wil zij een rol kunnen spelen in de asielprocedure.

6.5 In EU-verband vindt uitwisseling van informatie over de situatie in landen van herkomst plaats via het Centrum voor Informatie, Beraad en Gegevensuitwisseling inzake Asielzake, beter bekend onder de Franse term CIREA, ressorterend onder de zgn. EU-derde pijler. Hieraan neemt doorgaans ook UNCHR deel. Soms besteedt CIREA ook aandacht aan een door EU-missies opgesteld rapport over de situatie in een land van herkomst. De besprekingen hebben een louter informatief karakter en zijn, evenals de daar behandelde documenten, vertrouwelijk van aard. Nederland stelt ten behoeve van dit overleg doorgaans de betreffende ambtsberichten beschikbaar.

Het CIREA-overleg zou gezien kunnen worden als een eerste stap op weg naar een gemeenschappelijke beoordeling van de situatie in landen van herkomst, een ontwikkeling die

past in het streven van de EU om te komen tot een Gemeenschappelijk Veiligheids- en Buitenlands beleid (GBVB) en een geharmoniseerd asielbeleid, zoals afgesproken in het Verdrag van Amsterdam.

6.6. In Nederland klinkt de roep om een aanpak op Europees niveau van het asielvraagstuk steeds luider. Ook elders in Europa wordt het pleidooi daarvoor steeds krachtiger. Een Europese aanpak lijkt een logisch vervolg op het vrije personenverkeer dat het laatste decennium met de afschaffing van de binnengrenzen een belangrijke stap dichterbij is gekomen. De commissie realiseert zich anderzijds natuurlijk heel goed, dat voor de totstandkoming van een gemeenschappelijk asielbeleid de politieke wil van alle lidstaten noodzakelijk is. Een pendant van een Europees asielbeleid is de totstandkoming van een Europees ambtsbericht. Zo wordt in het regeerakkoord gesproken van de noodzaak te streven naar gemeenschappelijke normen voor ambtsberichten. Ook op dat terrein zal de weg naar harmonisatie evenwel niet zo gemakkelijk begaanbaar zijn. Een verdere ontwikkeling van het bestaande EU-informatie-uitwisselingssysteem lijkt meer kans van slagen te hebben. Het tot nu toe vertrouwelijke karakter van de EU-beraadslagen en -rapporten heeft aan een gemeenschappelijke beoordeling van de situatie in landen van herkomst geenszins in de weg gestaan. Zo'n gemeenschappelijke beoordeling zal echter in Nederland voorlopig nog steeds zijn weg moeten vinden via de ambtsberichten. Een Europees informatievoorzieningssysteem komt vermoedelijk pas in het vizier bij de oprichting van één gemeenschappelijk Europees onafhankelijk onderzoeks- en documentatiecentrum, dat alle beschikbare informatie over de landen van herkomst verzamelt en desgewenst onderzoek doet naar de situatie in die landen. De commissie zou de totstandkoming van zo een instituut ten zeerste toejuichen. Zij zou verder willen bepleiten dat de door het instituut te verzamelen gegevens ook voor niet-gouvernementele organisaties toegankelijk zijn.

7. Totstandkoming van een ambtsbericht.

De geboorte van een ambtsbericht verloopt in fasen. Daarbij zijn tot de publicatie zes fasen te onderscheiden. Voor een nauwkeurige beschrijving van elke fase wordt de lezer verwezen naar bijlage 5. De bijlage illustreert de grondigheid waarmee gewerkt wordt, maar de prijs die voor de grondigheid thans wordt betaald, is naar het oordeel van de commissie te hoog; de totstandkoming duurt te lang. Bovendien heeft de ervaring geleerd dat veel tijd is gelegen tussen de aanbieding aan Justitie en het naar buiten brengen van de beleidsconclusies.

Aldus ontstaat een ernstige vertraging van procedures die toch al te lang duren. De commissie tilt hier zwaar aan. Een zorgvuldige voorbereiding mag vanaf de ontvangst van de "terms of reference" tot het uitbrengen aan Justitie niet langer dan drie maanden duren. De commissie beveelt dus aan het "conceptietijdvak" van (de actualisering van) een ambtsbericht te stellen op ten hoogste drie maanden en die termijn streng te bewaken. Verder zou Justitie het ambtsbericht en de daaraan te verbinden beleidsconclusies binnen één maand na ontvangst van het ambtsbericht naar buiten moeten brengen.

8. Bronnen

Voor het samenstellen of herzien van een algemeen ambtsbericht kan men raadplegen, bijvoorbeeld:

- landenrapporten;
- overige literatuur; en
- berichten van ambassade ter plaatse.

Bij de landenrapporten val te denken aan vervaardigers als:

- verdragsorganisaties (UNHCR; het Human Rights Committee van artikel 28 BUPO-verdrag; de Commission on Human Rights van artikel 19 ECOSOC-verdrag; het Communautaire Centrum voor Informatie, Beraad en Gegevensuitwisseling en Asiaaangelegenheden te Brussel CIBGA of CIREA);
- instanties van individuele landen (US Department of State; de Canadese Immigration and Refugee Board; lidstaten van de EU);
- NGO's (Amnesty International; Human Rights Watch; Helsinki Comité's).

Bij literatuur gaat het om boeken, tijdschriften en kranten, terwijl de berichten van de eigen ambassade verwerkt worden zowel in het ten departemente vervaardigde eerste concept-ambtsbericht als bij de periodieke, halfjaarlijkse actualisering daarvan.

In paragraaf 2 is al vermeld dat het documentatieproces wordt geautomatiseerd. De commissie acht het van belang dat het automatiseringsproces met spoed wordt voltooid.

9. Selectie van bronnen

9.1 Niet alle bronnen zijn even betrouwbaar; sommige spreken elkaar zelfs regelrecht tegen. Er moet dus altijd op betrouwbaarheid worden geselecteerd. Hoe verloopt het selectieproces? Zijn er richtlijnen voor de selectie? Het antwoord is neen; richtlijnen ontbreken. Kennelijk wordt vertrouwd op een aantal mechanismen.

Zo is bijvoorbeeld van vele "vertreklanden" ten departemente bij de ambtenaren plaatselijke kennis aanwezig. Dat geldt allereerst voor de redacteur van het ambtsbericht. Per land is steeds één redacteur aangewezen. Deze heeft zo mogelijk het land één of meermalen bezocht en in ieder geval mede door bronnenonderzoek een zekere plaatselijke kennis opgebouwd. Die kennis is ook bij andere bureaus te vinden, in het bijzonder bij de ambtenaren, langs wie het concept-ambtsbericht circuleert.

Verder is zeer belangrijk de inbreng van de ambassade. Daar is de plaatselijke kennis uiteraard groter, ook al door het beroep dat men kan doen op vertrouwenspersonen en op de kennis, berustende bij bevriende EU-ambassades.

9.2 Is dit alles voldoende? De commissie betwijfelt dat ernstig. De professionaliteit van het selectieproces zou naar haar mening worden bevorderd door het opstellen van selectiecriteria in richtlijnen. Met behulp daarvan zal de selectie systematischer kunnen verlopen, terwijl bij publicatie van de richtlijnen het proces een zekere doorzichtigheid krijgt. De commissie beveelt dus beide dingen aan: 1. het opstellen van richtlijnen en 2. de publicatie daarvan.

9.3 Tot zover het "hoe" van de selectie. Daarnaast nog kort iets over de vraag "wie" er selecteert. Zoals bekend vindt de selectie plaats door Buitenlandse Zaken in samenwerking met de ambassade. Deze structuur wekt onvermijdelijk schijn van partijdigheid en wel in tweeërlei opzicht, zoals de mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties terecht hebben opgemerkt.

De Minister van Buitenlandse Zaken is gebonden aan het strenge asielbeleid, zoals nog eens verwoord in het recente Regeerakkoord 1998, bijlage 7. Aldus kan de schijn ontstaan dat het beleid de selectie (en de presentatie) van feiten beïnvloedt, bijvoorbeeld in die zin dat schendingen van mensenrechten van hun scherpe kanten worden ontdaan. Let wel: het gaat daarbij om de schijn, niet (noodzakelijk) om de werkelijkheid.

Ook in ander opzicht heeft de Minister de schijn tegen: hij zal in het algemeen de Nederlandse belangen willen bevorderen, terwijl een onverbloemde berichtgeving over schending van mensenrechten die belangen juist in gevaar kan brengen. Ook als het dilemma aldus juist is verwoord, moet worden bedacht dat het voor maar heel weinig vertreklanden opgaat. Met de meeste van die landen heeft Nederland geen handelsbetrekkingen van enige betekenis. Maar toegegeven: voor landen als bijvoorbeeld Indonesië, China of Iran kan de schijn een rol spelen.

10. Hoe de objectiviteit te vergroten.

10.1 De commissie heeft naar wegen gezocht om ter wille van de objectiviteit het zoëven gesignaleerde manco op te heffen. Zij heeft zich daarbij gerealiseerd dat de schijn van partijdigheid van de afzender van het ambtsbericht mede gevoed wordt door onvolkomenheden van de inhoud. De commissie denkt daarbij aan verhullend taalgebruik, het niet-vermelden van bronnen, of het niet-scheiden van meningen en feiten. De commissie beveelt het wegwerken van deze tekorten in de voortdurende aandacht aan. In recente ambtsberichten treft met wel bronvermeldingen aan, maar nog lang niet altijd op de juiste wijze, namelijk gespecificeerd per weergegeven feit. De aan redacteuren en hun coördinatoren te stellen eisen van deskundigheid zullen moeten worden verhoogd.

10.2 Ook aanwijzingen over bronvermelding en taalgebruik zouden een plaats moeten vinden in de onder 9.2 bepleite richtlijnen die als gezegd bij hun publicatie bijdragen aan transparantie en aldus aan objectiviteit. Wat zou er in die richtlijnen moeten staan? De commissie doet daarvoor de volgende suggesties.

Het gaat in de eerste plaats om de selectie van bronnen. Uitgangspunt moet zijn de betrouwbaarheid. Het ligt voor de hand om te verlangen dat een feit in tenminste twee, van elkaar onafhankelijke, gezaghebbende bronnen wordt vermeld. Men hoort wel eens zeggen dat bepaalde formele criteria gelden in die zin dat Nederland verplicht is uit te gaan van bronnen, verspreid door verdragsorganisaties waarbij ons land is aangesloten. De richtlijnen zouden dat standpunt naar het oordeel van de commissie niet zonder meer moeten omhelzen: doorslaggevend zal steeds de betrouwbaarheid zijn.

De richtlijnen zouden verder nog kunnen voorschrijven, welke bronnen moeten worden geraadpleegd, hoe de bronvermelding dient te geschieden (specifiek, per weergegeven feit; niet slechts globaal per hoofdstuk) en welke eisen gelden voor het taalgebruik (helder, concreet, exact; scheiding van feiten, meningen en veronderstellingen).

Een belangrijk punt lijkt de commissie dat de redacteuren een ambtsbericht opstellen zonder andere instructies dan neergelegd in de richtlijnen en dat de supervisie zich beperkt tot een controle op de naleving van de richtlijnen. Zou - zo heeft de commissie zich afgevraagd - de adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACV) bij die supervisie kunnen worden ingeschakeld? Goede argumenten daarvoor heeft de commissie niet kunnen vinden. Er is naar haar mening geen reden af te wijken van de gebruikelijke supervisie. Wel zouden de richtlijnen de

zelfstandigheid van de redacteuren en de gebruikelijke, maar beperkte, supervisie moeten waarborgen.

Een laatste suggestie betreft de voortgangscontrole. De richtlijnen zouden moeten waarborgen dat de inhoud van een ambtsbericht binnen drie maanden na ontvangst van de "terms of reference" wordt vastgesteld en dat de beleidsconclusies binnen één maand na toezending van het ambtsbericht aan Justitie naar buiten worden gebracht.

De commissie is nog niet zover dat zij zou willen aanbevelen Amnesty International en Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland te betrekken bij het opstellen van de "terms of reference"; maar deze kwestie is zeker een nader onderzoek waard.

10.3 Een vrij algemeen - ook door de commissie - onderschreven aanbeveling luidt dat feiten en meningen moeten worden gescheiden. Deze aanbeveling heeft ook deze verdere strekking dat de ambtsberichten voortaan niet meer zouden moeten eindigen met een conclusie. Doorgaans neemt de Minister van Buitenlandse Zaken in die conclusie een standpunt in over de twee hoofdvragen: 1. Is er sprake van vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag en 2. Stelt Nederland uitgeprocedeerde asielzoekers bij terugzending bloot aan onmenselijke behandeling in de zin van artikel 3 EVRM. Het betreft hier de hoofdpunten van het asielbeleid, waarover het kabinet een beslissing moet nemen. De beslissing wordt volgens het Regeerakkoord 1998, bijlage 8, genomen "op voorstel van de bewindspersoon asielzaken", dat is de Minister van Justitie. Deze voert het asielbeleid, zegt artikel 15a, lid 4 Vreemdelingenwet, in overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken. Aan de vormgeving van dat beleid gaat het ambtsbericht vooraf. Door nu alvast in het ambtsbericht zijn beleidsconclusie op te nemen, doet hij in de ogen van de commissie aan de objectiviteit van het ambtsbericht nodeloos geweld aan.

De commissie beveelt dus aan in het ambtsbericht de conclusie weg te laten. Zij is zich ervan bewust dat in de Werkafpraak, bijlage 8, staat dat ambtsberichten de opvatting van de regering weergeven. De commissie leest dus voor "opvatting" bepaald niet "beleidsconclusie". Wanneer eenmaal overeenkomstig onze aanbevelingen enerzijds de conclusie van Buitenlandse Zaken niet meer in het ambtsbericht staat en anderzijds het document aan kwaliteitseisen voldoet, heeft dat gevolgen voor de procedure, geschetst in bijlage 5. Aldaar is sprake van een "eindfase" en een "beleids-/uitbrengingsfase". Deze volgens paragraaf 7 in totaal op één maand te stellen periode kan in de ogen van de commissie geheel worden benut voor intern overleg tussen Justitie en Buitenlandse Zaken over de naar aanleiding van het

ambtsbericht te trekken beleidsconclusies. Zijn die getrokken en door het Kabinet bezegeld dan worden deze naar buiten gebracht, gelijktijdig met het ambtsbericht.

10.4 Zijn nog verdergaande maatregelen noodzakelijk? Blijft een ambtsbericht - ook als het eenmaal van een beleidsconclusie is ontdaan - niet nog steeds een notitie van het kabinet, en in zoverre een partijdig stuk? Zou het geen aanbeveling verdienen het uitbrengen van een landenrapport over te laten aan een objectieve instantie, bijvoorbeeld een zelfstandig bestuursorgaan? Deze gedachte heeft - ook afgezien van het voordeel van de objectiviteit - nog de aantrekkelijkheid dat landenrapporten mogelijk sneller ter beschikking kunnen komen: de lange weg van bijlage 5 zou flink kunnen worden bekort.

In dit verband is in de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, ruimschoots aandacht besteed aan het zgn. "Canadese model", waarin ambtsberichten worden opgesteld door een onafhankelijke instantie. De commissie heeft zich door medewerkers van de Canadian Refugee Board (CRB) en het daartoe behorende documentatiecentrum laten voorlichten tijdens haar bezoek aan Ottawa. Zie bijlage 9. Daarbij is onder meer het volgende gebleken. In Canada worden beslissingen in individuele asielzaken genoemd door de zgn. "Members" (171 in getal) van de Immigration and Refugee Board (IRB). Dit is een onafhankelijk orgaan, in 1989 ingesteld door het Canadese Parlement. In Nederland worden, zoals bekend, dergelijke beslissingen genomen door de beslissers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) onder politieke verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Justitie. Het Department of Citizenship and Immigration Canada (CIC), een overheidsdepartement belast met immigratie-aangelegenheden, speelt ter zake geen rol, tenminste wat de toelating betreft.

De informatievoorziening wordt binnen de IRB verzorgd door het Directorate for Research, bestaande uit bijna 50 medewerkers. Dit publiceert voortdurend landenrapporten of rapporten over specifieke groepen binnen deze landen. Deze landenrapporten zijn qua functie vergelijkbaar met ambtsberichten in die zin, dat de daarin vervatte informatie gebruikt wordt door de "Members" bij het nemen van hun beslissingen ten aanzien van individuele asielverzoeken. Evenals algemene ambtsberichten in Nederland zijn deze rapporten openbaar. Zij worden, alhoewel in eerste instantie opgesteld ten behoeve van de IRB zelf, dan ook veelvuldig door de asielzoeker zelf of zijn vertegenwoordiger gebruikt. Bij de opstelling van deze rapporten wordt uitsluitend openbare informatie gebruikt; de bronvermelding geschiedt uitsluitend. Van informatie van het Canadese Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt, daar deze vertrouwelijk is, geen gebruik gemaakt. Dit ministerie verstrekt geen informatie aan de

IRB. De IRB heeft voorts als uitgangspunt dat het uitspreken van enigerlei oordeel of het trekken van conclusies moet worden voorkomen.

De IRB is niet verantwoordelijk voor de terugkeer van afgewezen asielzoekers. Dit behoort tot de competentie van het CIC, dat belast is met verwijderingen. Het CIC voert voorafgaande aan een voorgenomen verwijdering een zgn. risk-of-return-review uit, waarin wordt vastgesteld of het verantwoord is betrokkene naar zijn land van herkomst terug te zenden. Het om beleidsmatige redenen al dan niet hervatten of opschorten van verwijderingen is de verantwoordelijkheid van de Minister for Immigration, die besluit op advies van een interdepartementale commissie waarin ook het Canadese Ministerie van Buitenlandse zaken zitting heeft. Daarbij wordt - naar verluidt zelfs in belangrijke mate - gebruikt gemaakt van (de vertrouwelijke) informatie van laatstgenoemd departement.

In vergelijking met de Nederlandse situatie vallen derhalve de volgende verschillen te constateren. In de eerste plaats geschiedt de afdoening van individuele asielverzoeken in Canada niet onder de politieke verantwoordelijkheid van een bewindspersoon, maar door een onafhankelijk orgaan, de IRB. Ook de informatievoorziening draagt een (van de overheid) onafhankelijk karakter. Verder is de informatie van het Research Directorate in beginsel alleen bedoeld voor de afdoening van individuele asielverzoeken, terwijl de informatie neergelegd in ambtsberichten niet alleen daarvoor gebruikt wordt maar eveneens de basis vormt voor het landengebonden terugkeerbeleid van de Staatssecretaris van Justitie. Tenslotte is opvallend dat de IRB geen toegang heeft tot informatie van het Canadese Ministerie van Buitenlandse Zaken, en derhalve van het postennetwerk.

Dit korte overzicht van verschilpunten leert dat een invoering van het Canadese model in zijn geheel ondenkbaar zou zijn, althans op korte termijn. Anderzijds vervullen de Canadese landenrapporten door hun kwaliteit een belangrijke voorbeeldfunctie. En wat te denken van slechts een beperkte overneming van het Canadese model? De vorming van een onafhankelijk, nationaal, instituut dat ambtsberichten opstelt?

De commissie heeft in de paragraaf over informatievoorziening in de EU-lidstaten onder 6.6 bepleit dat een onafhankelijk Europees onderzoeks- en documentatiecentrum wordt opgericht. Moeten we in Nederland niet alvast beginnen met een nationaal centrum?

De gedachte heeft zonder twijfel aantrekkelijke kanten. Rapporten van zo'n onafhankelijk instituut zullen immers niet gauw de schijn van partijdigheid wekken. Toch acht de commissie - in de Nederlandse context - de bezwaren groter. In de eerste plaats doet het Canadese voorbeeld vrezzen dat zo'n instituut niet zal kunnen beschikken over informatie van het

postennetwerk. En verder: in de huidige opzet is de Minister bij het opstellen van de rapporten betrokken. Aldus kan hij zijn ministeriële verantwoordelijkheid waarmaken. De commissie ziet zwaarwegende bezwaren tegen het doorsnijden van die betrokkenheid, nog eens weer: in de nationale context. In de Europese verhoudingen zou de commissie de winst van de eenheid belangrijker achten dan de nadelen.

Op deze gronden zou de commissie de oprichting van een onafhankelijk nationaal instituut niet in overweging willen geven. Daarbij gaat de commissie wel uit van twee veronderstellingen, te weten:

1. dat de kwaliteitsverbetering met kracht wordt doorgezet; en
2. dat in Europees verband serieus werk wordt gemaakt van één onafhankelijk onderzoeks- en documentatiecentrum.

11. Advies

De commissie vat haar aanbevelingen - met verwijzing naar de betreffende tekstgedeelten - als volgt samen:

- Voltooiing en implementering van verbeteringsprojecten (2).
- Bevordering van de totstandkoming van één onafhankelijk Europees onderzoeks- en documentatiecentrum (6.6).
- Onderzoek naar de vraag of Amnesty International en Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland moeten worden betrokken bij het opstellen van de "terms of reference" (10.2).
- Totstandkoming van ministeriële richtlijnen (9.2 en 10.2).
- Publicatie van die richtlijnen (9.2 en 10.2)
- Zorgvuldige en op het vereiste deskundigheidsniveau af te stemmen selectie en opleiding van redacteuren en hun coördinatoren (10.1)
- Scherpe bewaking van termijnen van drie en één maand (10.2).
- Verwijdering van beleidsconclusies uit het ambtsbericht (10.3).
- Opschorting van publicatie van het ambtsbericht tot de publicatie van de beleidsconclusies (10.3)

Schrijfprocedure Algemene Ambtsberichten

Fase	Actie	Door
Voorfase	Opstelling terms of reference	IND
Opstellingsfase	Instructie aan post (de vorm van de instructie kan per ambtsbericht verschillen)	DPC/AM regio
	Het concept wordt opgesteld (er wordt contact onderhouden met de ambassade)	Regio
Conceptfase	Visie van het ruwe concept	Regio(coördinator)
	Correcties en wijzigingen doorvoeren	Regio
	Visie van uitgewerkt concept	Piv DPC/AM
	Correcties en wijzigingen doorvoeren	Regio
	Voorlegging concept aan post en aan regiodirecties en DMD (indien het concept nog veel open plekken heeft wordt het eerst naar de post verstuurd)	Piv DPC/AM
	Correcties en wijzigingen doorvoeren	Regio
Acht dagen termijn	Parafering en vaststelling concept	Betrokken directies en DPC. Op basis van de halfjaarlijkse planningslijst kan besloten zijn dat ambtsberichten over politiek gevoelige landen door DGES of M worden vastgesteld.
	Aanbieding aan Justitie	DPC
	Commentaar van Justitie wordt zonnig verwerkt	Regio
	Vaststelling ambtsbericht en voorlegging aan DGES of M	DPC
Eindfase	Na goedkeuring aanbieding van het ambtsbericht aan Justitie	DPC

Beleids/ Uitbrengingsfase	Afhankelijk van de inhoud van het ambtsbericht kan het in de Minister Raad worden gebracht, alvorens het met een beleidsbrief van Justitie aan de Tweede Kamer wordt aangeboden en daarmee openbaar is geworden.	Justitie
------------------------------	--	----------