



Rapport

Datum: 15 februari 2002
Rapportnummer: 2002/051

Klacht

Verzoekster, een advocaat, klaagt erover dat de Staatssecretaris van Justitie pas in april 2000 een ambtsbericht over Azerbeidzjan heeft vrijgegeven, terwijl dit al in december 1999 beschikbaar was. Daardoor is verzoekster onvoldoende in staat geweest om op een goede manier rechtsbijstand te verlenen aan een Azerbeidzjaanse cliënt, die op 18 januari 2000 een asielverzoek indiende.

Verder klaagt verzoekster erover dat de Staatssecretaris de door verzoekster op 25 mei 2000 ingediende klacht ten onrechte buiten behandeling heeft gesteld, ook al was haar cliënt met onbekende bestemming vertrokken.

Beoordeling

A Ten aanzien van het vrijgeven van het ambtsbericht

1. In haar eindadvies van 30 oktober 1998 adviseerde de Tijdelijke Adviescommissie Algemene Ambtsberichten de Staatssecretaris van Justitie onder meer om een algemeen ambtsbericht én de daaraan te verbinden beleidsconclusies binnen één maand na ontvangst van het ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken naar buiten te brengen (zie Achtergrond, onder 1.).
2. Bij brief van 22 januari 1999 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken zich, mede namens de Staatssecretaris van Justitie, bereid verklaard om de adviezen van de Tijdelijke Adviescommissie Algemene Ambtsberichten op te volgen. In diezelfde brief verklaarden de Minister en de Staatssecretaris echter ook dat tussen de toezending aan de Staatssecretaris van Justitie van het ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het openbaar maken van dit ambtsbericht door de Staatssecretaris van Justitie soms meer tijd nodig is dan de door de commissie bepleite termijn van één maand. De Minister en de Staatssecretaris wezen daarbij op de wenselijkheid in voorkomende gevallen van een gezamenlijke behandeling door de Tweede Kamer van meerdere algemene ambtsberichten. Desalniettemin verklaarden de Minister en de Staatssecretaris zich bereid om ook bij bundeling van ambtsberichten de termijn van één maand als richtsnoer te nemen zie (zie Achtergrond, onder 2.).
3. In het geval waarop de klacht van verzoekster betrekking heeft is de termijn van één maand ruimschoots overschreden. De Minister van Buitenlandse Zaken zond een algemeen ambtsbericht over Azerbeidzjan op 28 december 1999 toe aan de Staatssecretaris van Justitie. De (toenmalige) Staatssecretaris van Justitie zond dit ambtsbericht vervolgens pas op 3 april 2000 naar de Tweede Kamer, tezamen met vijf andere, later gereed gekomen algemene ambtsberichten en de hierop gebaseerde beleidswijzigingen. De periode tussen de voltooiing en het openbaar maken van het openbare ambtsbericht over Azerbeidzjan was ruim drie maanden.

4. In die periode, namelijk op 18 januari 2000, diende de Azerbeidjaanse cliënt van verzoekster een asielaanvraag in. Op 21 januari 2000 wees de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), namens de Staatssecretaris van Justitie, de aanvraag als kennelijk ongegrond af. In de negatieve beschikking werd door de IND een verklaring van de betrokkene in twijfel getrokken met betrekking tot het verbieden van een radiostation waarbij verzoeksters cliënt werkzaam was geweest. Deze twijfel zou niet hebben bestaan indien de IND ten tijde van de beoordeling van de asielaanvraag had beschikt over de informatie uit het ambtsbericht van 28 december 1999 over Azerbeidzjan. Daarin werd de sluiting van het station bevestigd.

5. Op 4 februari 2000 diende bij de Vreemdelingenkamer van de arrondissementsbank te Den Haag het verzoek om een voorlopige voorziening ten behoeve van schorsende werking in verband met het door betrokkene ingediende bezwaarschrift. De Vreemdelingenkamer beschikte op 4 februari 2000 evenmin over de informatie uit het ambtsbericht van 28 december 1999 over Azerbeidzjan. De Vreemdelingenkamer wees het verzoek om een voorlopige voorziening af en verklaarde, met toepassing van artikel 33b Vreemdelingenwet, tevens het bezwaarschrift ongegrond.

6. In reactie op de klacht deelde de Staatssecretaris van Justitie bij brief van 23 februari 2001 mee dat het vrijgeven van een openbaar ambtsbericht soms de nodige tijd kan vergen, afhankelijk van het betreffende land, het tot dan toe gevoerde beleid en de eventuele voorstellen voor een beleidswijziging. Ambtsberichten die geen aanleiding geven tot beleidswijziging worden volgens de Staatssecretaris direct vrijgegeven door toezending van een bericht aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) en plaatsing van het ambtsbericht op het EDS-systeem. Op basis van de informatie uit het ambtsbericht over Azerbeidzjan is echter wel een beleidswijziging voorgesteld.

7. De Staatssecretaris wees in haar reactie tevens op de tijd die bij het ambtsbericht over Azerbeidzjan gemoeid was geweest met het gebundeld verzenden van dit ambtsbericht aan de Tweede Kamer van de Staten Generaal. De Staatssecretaris verklaarde dat de Tweede Kamer door het gebundeld aanbieden van ambtsberichten in de gelegenheid werd gesteld om het landgebonden asielbeleid op efficiënte wijze te behandelen. Het ambtsbericht over Azerbeidzjan van 28 december 1999 was daarom gebundeld met vijf later gereedgekomen ambtsberichten.

8. De bundel die op 3 april 2000 aan de Tweede Kamer werd aangeboden bevatte ambtsberichten over Azerbeidzjan (dd. 28 december 1999), de Federale Republiek Joegoslavië, exclusief Kosovo (dd. 24 januari 2000), de Noordelijke Kaukasus (d.d. 31 januari 2000), Somalië (dd. 16 februari 2000, Veiligheidsdiensten in communistisch Afghanistan (dd.29 februari 2000) en Kosovo (dd. 1 maart 2000).

9. Het feit dat er naar aanleiding van het ambtsbericht over Azerbeidzjan nieuw beleid moest worden geformuleerd rechtvaardigt niet dat het ambtsbericht en de daaraan verbonden beleidsconclusies pas na drie maanden naar buiten werden gebracht.

Hiervoor bepleitte de Tijdelijke Adviescommissie Algemene Ambtsberichten in haar door de Staatssecretaris overgenomen eindadvies van 30 oktober 1998 immers een periode van maximaal één maand.

10. Het gebundeld ter behandeling aan de Tweede Kamer aanbieden van ambtsberichten kan immers evenmin de periode van drie maanden rechtvaardigen. De wens om het ambtsbericht over Azerbeidzjan te bundelen met vijf andere ambtsberichten kwam immers niet voort uit een onderlinge samenhang van de ambtsberichten, maar alleen uit het feit dat deze zes ambtsberichten in een bepaald tijdsbestek gereed waren gekomen.

11. Door met het toezenden van ambtsberichten te wachten tot er meerdere ambtsberichten gebundeld naar de Tweede Kamer konden worden gestuurd, heeft de Staatssecretaris van Justitie het risico genomen dat IND en rechter (zie Achtergrond, onder 3.) zich, langer dan nodig en wenselijk, moesten baseren op verouderde informatie.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

12. Ten overvloede wijst de Nationale ombudsman nog op het volgende.

Ambtsberichten die geen aanleiding geven tot beleidswijziging worden direct vrijgegeven aan onder meer de IND en openbaar gemaakt door plaatsing op het EDS-systeem. Op zichzelf valt het alleszins te billijken dat ambtsberichten die wel aanleiding geven tot een beleidswijziging eerst worden openbaar gemaakt te samen met de aan het ambtsbericht verbonden beleidsconclusies.

Niettemin valt niet in te zien waarom de IND bij twijfel omtrent de feiten de strikt feitelijke informatie uit het ten departemente aanwezige ambtsbericht niet zou behoren te raadplegen.

B Ten aanzien van het buiten behandeling stellen van de klacht.

1. Verzoekster heeft op 25 mei 2000 namens haar cliënte bij de Staatssecretaris van Justitie een klacht ingediend over de hierboven geschetste gang van zaken. De Staatssecretaris heeft de klacht bij schrijven van 20 juni 2000 op grond van artikel 9:8, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie Achtergrond, onder 3.) buiten behandeling gesteld aangezien betrokkene met onbekende bestemming was vertrokken en het belang van verzoeksters cliënt kennelijk onvoldoende was.

2. In reactie op dit onderdeel van de klacht deelde de Staatssecretaris van Justitie mee dat de klacht ten onrechte buiten behandeling was gesteld.

3. Artikel 9:8, tweede lid van de Awb geeft het bestuursorgaan de bevoegdheid om een klacht niet in behandeling te nemen indien het belang van de klager dan wel het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is. Het enkele feit dat de betrokkene met onbekende bestemming is vertrokken, vormt echter onvoldoende grondslag om zonder meer aan te nemen dat deze kennelijk onvoldoende belang heeft bij behandeling

van de klacht. Dit geldt temeer wanneer de klacht is ingediend door een gemachtigde.

De onderzochte gedraging is ook op dit punt niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Staatssecretaris van Justitie, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is gegrond.

Onderzoek

Op 14 juli 2000 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw A., met een klacht over een gedraging van de Staatssecretaris van Justitie.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Staatssecretaris verzocht op de klacht te reageren. Tevens werden de Staatssecretaris specifieke vragen gesteld.

Tijdens het onderzoek kregen de Staatssecretaris van Justitie en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De Staatssecretaris deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van verzoekster gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. FEITEN

1. Verzoekster, advocaat te Breda, diende op 21 januari 2000 een bezwaarschrift in tegen de afwijzende beslissing op de op 18 januari 2000 ingediende asielaanvraag van een

voormalige cliënt uit Azerbeidzjan.

2. De asielaanvraag was bij beschikking van 21 januari 2000 wegens kennelijke ongegrondheid afgewezen. In deze beschikking werd een verklaring van de ex-client van verzoekster met betrekking tot het van overheidswege verbieden van de teleradiomaatschappij X waar de ex-client van verzoekster werkzaam was geweest, door de Staatssecretaris van Justitie in twijfel getrokken.

3. Op 28 december 1999 stuurde de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Staatssecretaris van Justitie een nieuw algemeen ambtsbericht over Azerbeidzjan. In dit ambtsbericht werd de sluiting van teleradiomaatschappij X bevestigd. De Staatssecretaris van Justitie maakte het ambtsbericht op 3 april 2000 openbaar, door middel van toezending aan de Voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal.

4. Verzoekster diende bij brief van 25 mei 2000 een klacht in bij de Staatssecretaris van Justitie over het feit dat de verklaring van haar ex-client over de sluiting ten onrechte in twijfel was getrokken.

Zij deelde in haar brief aan de Staatssecretaris onder meer het volgende mee:

“De merkwaardige situatie doet zich aldus voor dat de Staatssecretaris van Justitie op 21 januari 2000 een beslissing neemt en daarbij het relaas van een asielzoeker als ongeloofwaardig bestempelt terwijl op dat moment al informatie beschikbaar is waaruit blijkt dat het verhaal wel degelijk op juistheid berust.”

5. Verzoekster deelde in haar brief van 25 mei 2000 tevens mee dat zij tevergeefs had geprobeerd in contact te treden met haar ex-client, om hem in kennis te stellen van deze nieuwe informatie en voor hem een verzoek om herziening in te dienen.

6 Bij brief van 20 juni 2000 reageerde de Staatssecretaris als volgt op de klacht van verzoeker:

"Bij de beoordeling van de klacht is mij gebleken dat deze, op grond van artikel 9:8 lid 2 van de Algemene Wet bestuursrecht niet voor behandeling in aanmerking komt aangezien betrokkene met onbekende bestemming is vertrokken en het belang van betrokkene kennelijk onvoldoende is.

Tegen deze buitenbehandeling is geen beroep mogelijk. Wel staat het u vrij contact op te nemen met de Nationale ombudsman (...). Ik adviseer u in dat geval een kopie van deze brief mee te zenden."

B. Standpunt verzoekster

1. Het standpunt van verzoekster is weergegeven onder **klacht**.

2. Verzoekster deelde bij brief van 28 november 2000 nog het volgende mee:

"Doordat het ambtsbericht niet werd vrijgegeven, bij mijn weten ook niet binnen de Immigratie- en Naturalisatiedienst zelf, konden de medewerkers van de dienst uiteraard zelf ook geen goede beoordeling van de zaak maken. Het gaat dus niet alleen om de vraag of op deze manier het verlenen van adequate rechtshulp in het geding is, maar ook de beoordeling door de Staatssecretaris zelf."

C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

In reactie op de klacht deelde de Staatssecretaris van Justitie bij brief van 23 februari 2001 het volgende mee:

"Voor wat betreft de inhoud van de klacht wil ik allereerst ingaan op het eerste aspect van de klacht, namelijk de datum van het vrijgegeven van het algemeen ambtsbericht Azerbeidzjan. Vervolgens wil ik ingaan op het tweede aspect van de klacht, namelijk het buiten behandeling stellen van de klacht van A.

Hieronder zal ik een algemeen kader schetsen voor wat betreft de termijn waarin algemene ambtsberichten worden vrijgegeven en het traject dat doorlopen wordt om tot een vaststelling te komen van de beleidsconclusies naar aanleiding van een algemeen ambtsbericht. Vervolgens zal ik nader ingaan op het traject van het specifieke ambtsbericht Azerbeidzjan.

De Tijdelijke Advies Commissie Algemene Ambtsberichten heeft in haar eindadvies van 30 oktober 1998 (toegezonden aan de Tweede Kamer op 26 november 1998) betreffende structuur- en kwaliteitsverbetering van ambtsberichten onder andere de aanbeveling gedaan aan de Staatssecretaris van Justitie om binnen één maand na de totstandkoming van het ambtsbericht de naar aanleiding van het ambtsbericht opgestelde beleidsconclusies openbaar te maken. Dit geldt uiteraard evenzeer voor de openbaarmaking van het ambtsbericht aangezien dit altijd als bijlage bij de desbetreffende beleidsbrief wordt gevoegd. In de brief aan de Voorzitter van der Tweede Kamer der Staten-Generaal van 22 januari 1999 (Kamerstuk 19637 nr.415) geeft de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Justitie een nadere reactie op dit eindadvies. In de reactie wordt onder meer aangegeven dat de in het eindadvies genoemde termijnen (waaronder de één maand termijn) als richtsnoer zullen worden gehanteerd. De interne planning zal worden afgestemd op deze termijnen, echter niet in alle gevallen kan worden uitgesloten dat deze termijnen desondanks zullen worden overschreden. Waar het gaat om beleidsconclusies die via het kabinet naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal worden geleid zou immers, bijvoorbeeld ingeval van een gezamenlijke behandeling van meerdere ambtsberichten, meer tijd nodig kunnen zijn dan de voorgestelde één maand termijn.

Na toezending aan de Minister van Justitie van een definitief ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken begint binnen het Ministerie van Justitie het proces dat uiteindelijk zal leiden tot de formulering van een beleidsconclusie naar aanleiding van de inhoud van het ambtsbericht. Afhankelijk van het betreffende land, het tot dan toe gevoerde beleid en de eventuele voorstellen voor een beleidswijziging zal het vrijgeven van een ambtsbericht de nodige tijd vergen. Indien naar aanleiding van een ambtsbericht er geen reden is tot het formuleren van een beleidswijziging zal dit proces relatief snel kunnen verlopen. Immers, het ambtsbericht wordt vrijgegeven door de Staatssecretaris van Justitie door toezending van een bericht aan het ministerie van Buitenlandse Zaken en de IND en de plaatsing van het ambtsbericht op het EDS systeem. Indien er echter wel een beleidswijziging moet worden geformuleerd zal dit proces meer tijd vergen. Algemene ambtsberichten zijn immers beleidsinstrumenten. Voor het toelatings- en voor het terugzendbeleid levert het ambtsbericht de bouwstenen. De beoordeling van individuele gevallen is mede op dat beleid afgestemd. Het is dus in het belang van het voeren van een goed vreemdelingenbeleid evenals in het belang van de individuele asielzoeker dat de belangenafweging bij de beleidsbeoordeling zeer zorgvuldig gebeurt.

Vervolgens zou ik nog in willen gaan op het bundelen van ambtsberichten om deze in een verzamelbrief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aan te bieden. Deze procedure kent voor- en nadelen die eveneens in het licht van de belangen die meespelen tegen elkaar worden afgewogen. Het belang van de bundeling van ambtsberichten ziet op het feit dat de Tweede Kamer der Staten-Generaal de mogelijkheid wordt geboden op efficiënte wijze het landgebonden asielbeleid te behandelen. De verzamelbrief van 3 april 2000 (waar het algemene ambtsbericht Azerbeidzjan onderdeel van uitmaakte) heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat er een Algemeen Overleg heeft plaats gevonden waarin al de aangeboden ambtsberichten zijn besproken. Een nadeel is dat er iets meer tijd overheen zal gaan om tot een volledig beeld te komen voor wat betreft het beleid indien het meerdere landen betreft. Een verzamelbrief is dan ook alleen in die gevallen zinvol indien de betreffende ambtsberichten die het bevat in een redelijk korte tijd door de Minister van Buitenlandse Zaken worden aangeboden. Naar mijn mening betrof het in dit geval dan ook zo'n situatie. In een periode van iets ruimer dan twee maanden heeft de Minister van Buitenlandse Zaken zes ambtsberichten uitgebracht die allen een zeer belangrijk land van herkomst betroffen en die vanwege deze belangrijkheid (Kosovo) of omdat er een beleidswijziging geformuleerd is, besproken diende te worden in de Ministerraad en aangeboden moesten worden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal alvorens tot openbaarmaking kon worden overgegaan.

In de periode 28 december 1999 tot 1 maart 2000 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken zes algemene ambtsberichten uitgebracht:

Azerbeidzjan van 28 december 1999; de Federale Republiek Joegoslavië exclusief Kosovo van 24 januari 2000; de Noordelijke Kaukasus van 31 januari 2000; Somalië van 16 februari 2000; Veiligheidsdiensten in communistisch Afghanistan van 29 februari 2000;

Kosovo van 1 maart 2000. Met uitzondering van het ambtsbericht Kosovo, zijn naar aanleiding van het uitbrengen van deze ambtsberichten beleidswijzigingen geformuleerd. In een brief van 13 maart 2000 is het voorgenomen beleid ten aanzien van de genoemde landen en de betreffende ambtsberichten toegezonden aan de Ministerraad.

Deze brief is vervolgens in de Ministerraad besproken op 31 maart 2000 en de inhoud vastgesteld. Op 3 april 2000 zijn deze ambtsberichten aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal samen met de beleidsconclusies. Met verzending aan de Tweede Kamer zijn de betreffende ambtsberichten eveneens openbaar gemaakt. Vervolgens heeft de Tweede Kamer der Staten-Generaal in een Algemeen Overleg, hetgeen plaats vond op 9 mei 2000 het voorgestelde beleid met de Staatssecretaris van Justitie besproken.

In een periode van drie maanden zijn er voor vijf landen die behoren tot belangrijke landen van herkomst van asielzoekers beleidswijzigingen geformuleerd, besproken in de Ministerraad en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden. In dit kader kan ik niet anders dan stellen dat, gezien het aantal landen en het belang van deze landen als herkomstlanden, de termijn van drie maanden als alleszins redelijk moet worden beschouwd. De klacht van verzoekster acht ik dan ook ongegrond.

Naar aanleiding van het tweede onderdeel van de geformuleerde klacht concludeer ik dat artikel 9:8 lid 2 van de Algemene Wet Bestuursrecht geen aanleiding moet vormen tot buitenbehandeling stellen van de betreffende klacht. In dit geval is dit dan ook ten onrechte gebeurd en is de klacht, op dit onderdeel, gegrond. Ik betreur het dat ik toentertijd die klacht niet in behandeling heb genomen en bied verzoekster hierbij mijn verontschuldiging aan. Nu ik bij de behandeling van het eerste deel van de klacht de reden van de termijn waarin een ambtsbericht wordt vrijgegeven heb uiteengezet, meen ik dat nadere maatregelen of actie jegens verzoekster achterwege te kunnen laten.

Voorzover betrokkene meent dat de inhoud van het ambtsbericht is aan te merken als nieuwe feiten en omstandigheden die voor de beoordeling van zijn asielaanvraag relevant kunnen zijn, staat het betrokkene vrij een nieuwe aanvraag in te dienen die vervolgens in behandeling wordt genomen."

D. Reactie verzoekster

Verzoekster reageerde bij brief van 3 april 2001 als volgt op de reactie van de Staatssecretaris van Justitie:

"Uit de reactie van de Staatssecretaris van Justitie volgt naar mijn mening dat de klacht zonder meer gegrond is, waar geklaagd is over het feit dat het ruim drie maanden heeft geduurd voordat het ambtsbericht werd vrijgegeven. Dit omdat in principe binnen een maand na het verschijnen van het ambtsbericht dit openbaar gemaakt moet worden, met daarbij de vermelding van eventuele beleidsconclusies.

Dat het praktisch is om verschillende landen in één gezamenlijk overleg te behandelen moge op zichzelf zo zijn, maar het neemt niet weg dat het oudste ambtsbericht dan wel erg lang kan blijven liggen, zoals ook in dit geval is gebeurd.

Overigens wordt erop gewezen dat ook het ambtsbericht over Afghanistan, naast dat van Kosovo, niet heeft geleid tot beleidswijzigingen. Wel zouden mogelijk aan de hand van het ambtsbericht meer aanknopingspunten gevonden kunnen worden om aan betrokken asielzoekers art. 1 F van het Vluchtelingenverdrag tegen te werpen.

Verder valt op dat er in het geheel niet wordt gereageerd op mijn suggestie om in dit soort gevallen (landen waarvoor een ambtsbericht is opgesteld maar nog niet is vrijgegeven) een soort AC-moratorium vast te stellen, zodat alle asielzoekers uit de betreffende landen naar het OC worden gezonden.

Ook uit de zaak van (verzoeksters voormalige cliënt; N.o.) blijkt duidelijk dat het zogenaamde AC-criterium feitelijk niet meer bestaat. In het AC worden steeds meer zaken afgedaan die als "stevig" kunnen worden aangemerkt. De rechtbank Den Haag staat feitelijk ook toe dat er geen enkel verschil meer is tussen kennelijk ongegrond in het kader van een AC-afdoening en kennelijk ongegrond in het kader van een "normale" asielprocedure.

Het bovenstaande brengt met zich mee dat het risico op bedrijfsongevallen, zoals zich in het geval van (verzoeksters voormalige cliënt; N.o.) heeft voorgedaan, groter wordt, zeker waar cruciale informatie niet vrij wordt gegeven. Het lijkt mij dan ook dat het van tweeën één is; ofwel in het kader van de AC-procedure wordt teruggekeerd naar het oorspronkelijke uitgangspunt dat alleen flinterdunne zaken zich lenen voor een AC-afdoening, ofwel er worden ook zware zaken in het AC behandeld, maar dan moeten de waarborgen beter zijn dan nu het geval is, en moet er in voorkomende gevallen, zoals hierboven beschreven, afgezien worden van AC-afdoening in afwachting van het vrijgeven van een ambtsbericht.

Tot slot wijs ik er op dat de Staatssecretaris met zijn opmerking dat (verzoeksters voormalige cliënt; N.o.) desgewenst een nieuwe aanvraag in kan dienen een wel erg gratuite aanbod doet. Zoals ik heb aangegeven is het mij niet gelukt om mijn oud-client op te sporen. Het moet er dan ook voor worden gehouden dat (verzoekers voormalige cliënt; N.o.) elders zijn heil heeft gezocht.

Overigens zou ik, voor het geval mijn cliënt wel boven water was gekomen, ook niet geopteerd hebben voor een nieuwe aanvraag, maar in plaats daarvan om herziening hebben verzocht. Dit omdat de beslissing in de zaak van (verzoeksters voormalige cliënt; N.o.) een evidente misslag is, waarbij dus ook een herziening past en niet het indienen van een nieuwe aanvraag.

Ik blijf dan ook van mening dat de Staatssecretaris van Justitie onbehoorlijk heeft gehandeld."

Achtergrond

1. Eindadvies van de Tijdelijke Adviescommissie Algemene Ambtsberichten van 30 oktober 1998.

"...De Tijdelijke adviescommissie algemene ambtsberichten is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 17 juni (...). Haar taak is: de Minister van Buitenlandse Zaken te adviseren over de 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 (...).

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

(...)

4. Inventarisatie van knelpunten

(...)

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 lang op zich laat wachten. Dat is onder meer voor hen die tijdig op een ambtsbericht willen reageren een groot bezwaar.

(...)

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 de 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 uitgeprocedeerd 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 uitgeprocedeerde 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 de conclusie van het ambtsbericht een standpunt wordt ingenomen over de vraag of sprake is van "vervolging" 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.

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 aanbidding aan Justitie en het naar buiten brengen van de beleidsconclusies. Aldus ontstaat een ernstige vertraging van procedures die tóch 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..."

(...)

10. Hoe de objectiviteit te vergroten

(...)

10.2

(...)

Een laatste suggestie betreft de voortgangscntrole. 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.

(...)

11. Advies

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

- Voltooing 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 ministerieel 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 redacteurs en hun coördinatoren (10.1).
- Scherpe bewaking van termijnen van drie en één maand (10.2)

Verwijdering van beleidsconclusies uit het ambtsbericht (20.3)

- Opschorting van publicatie van het ambtsbericht tot de publicatie van de beleidsconclusies (10.3)."

2. Reactie bij brief van 22 januari 1999 van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Justitie, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal op het eindadvies van de Tijdelijke Adviescommissie Algemene Ambtsberichten.

"...Scherpe bewaking van de termijnen van drie en één maand

(...)

Ik ben gaarne bereid de door de Commissie bepleite termijn van drie maanden als richtsnoer te hanteren voor de totstandkomingsduur van algemene ambtsberichten. De interne planning zal daarop worden gebaseerd. Dat laat onverlet dat niet in alle gevallen kan worden uitgesloten dat deze termijn desondanks zal worden overschreden. Uitgangspunt bij de opstelling van ambtsberichten is immers dat zij voldoende informatie bevatten en dusdanig zorgvuldig moeten worden opgesteld om, in eerste instantie voor de Staatssecretaris van Justitie, hun functie te kunnen vervullen in de asielprocedure en bij de vaststelling van landengebonden asielbeleid. Dit kan slechts op basis van een zeer grondige werkwijze, die thans - de Commissie constateert dat zelf ook in haar advies - gehanteerd wordt. Uiteraard is ook tijdige totstandkoming daarbij evenzeer een belangrijk vereiste. Het gaat er dus om een goed evenwicht tussen beide vereisten te vinden. In dat licht zou ik de drie maanden termijn als richtsnoer willen beschouwen. Daarbij zeg ik wel nadrukkelijk toe dat over een eventuele dreigende termijnoverschrijding steevast overleg gepleegd zal worden met de Staatssecretaris van Justitie.

De laatste geldt, wat betreft de Staatssecretaris van Justitie, evenzeer voor het voorstel om de beleidsconclusies die naar aanleiding van een ambtsbericht worden geformuleerd, binnen een maand na het uitbrengen van het ambtsbericht openbaar te maken. Waar het gaat om beleidsconclusies die via het kabinet naar Uw Kamer worden gezonden zou immers, bijvoorbeeld ingeval van een gezamenlijke behandeling van meerdere ambtsberichten, meer tijd nodig kunnen zijn dan de voorgestelde één maand termijn.

Ook hier zal de één maand termijn derhalve slechts als richtsnoer kunnen worden genomen. Dit laatste geldt uiteraard evenzeer voor de openbaarmaking van het ambtsbericht aangezien dit steevast als bijlage bij de desbetreffende beleidsbrief wordt gevoegd..."

3. Algemene wet bestuursrecht

a. **artikel 3.2.1.**

"Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent relevante feiten en de af te wegen belangen."

b. **artikel 9:8, tweede lid**

"Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien het belang van de klager dan wel het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is."