

Werkinstructie totstandkoming Algemene Ambtsberichten

A. Rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken in de asielketen

Het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor het vreemdelingenbeleid. De rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) is die van onafhankelijke deskundige die informatie verschaft over herkomstlanden van asielzoekers. De ambtsberichten worden op verzoek van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (I, I en A) geschreven door BZ. Bij het opstellen van de ambtsberichten stelt BZ zich onafhankelijk op en laat zich niet leiden door overwegingen op politiek, economisch of welk gebied dan ook.

Binnen BZ is de afdeling *Migratie en Asiel* (DCM/MA) verantwoordelijk voor de totstandkoming van de ambtsberichten. Deze afdeling valt onder de *Directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid* (DCM).

B. Wat is een algemeen ambtsbericht?

Een algemeen ambtsbericht (aab) is een beschrijving van de situatie in een bepaald land voor zover deze van belang is voor de beoordeling van asielverzoeken van personen die afkomstig zijn uit dat land en voor besluitvorming over de terugkeer van afgewezen asielzoekers. Een aab bevat geen conclusies ten aanzien van het vreemdelingenbeleid.

In elk aab wordt aandacht besteed aan de politieke ontwikkelingen en de veiligheids- en mensenrechtensituatie in het land in kwestie, evenals aan vluchtelingen in de regio. Expliciet wordt de situatie van specifieke groepen belicht, waarvan kan worden aangenomen dat zij een kwetsbare positie in de samenleving van het herkomstland innemen of die om een andere reden in het licht van de asielpraktijk nadere aandacht verdienen.

Het aab wordt geschreven met twee doelen:

1. De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (Directie Migratiebeleid) baseert zich mede op het aab voor het bepalen van het algemene toelatings- en terugkeerbeleid voor asielzoekers uit het betreffende land.
2. De IND gebruikt het aab als informatiebron waaraan individuele asielaanvragen mede worden getoetst.

In principe bepaalt de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel voor welke landen hij een aab nodig heeft. Hij baseert zich hierbij op de ontwikkelingen in de herkomstlanden van asielzoekers, het aantal mensen uit dat land dat asiel aanvraagt in Nederland en de nog lopende asielaanvragen. Voor de landen waarvoor speciaal beleid (categoriaal beschermingsbeleid of besluit- en/of vertrekmoratorium) geldt, wordt in ieder geval twee maal per jaar een aab geschreven. Het ministerie van BZK en BZ komen geregeld bijeen in een zogeheten ABO (algemene ambtsberichtenoverleg), waarin zij werkafspraken maken,

onder andere ten aanzien van de planning van de aab's. De doorlooptijd van een aab bedraagt gemiddeld vier maanden.¹

Het aab komt tot stand volgens de procedures die in deze werkinstructie beschreven worden (zie onder D).

Behalve aab's over de situatie in een bepaald land, schrijft BZ ook *thematische ambtsberichten* (tab). Deze tab's handelen over bepaalde onderwerpen, zoals 'mensenhandel' en kunnen een afwijkende doorlooptijd hebben.

C. Verantwoordelijkheden

De **opsteller van het aab** is verantwoordelijk voor de dossiervorming (zie 5. *Dossiervorming*) en de tijdige totstandkoming van het aab. De opsteller van een aab heeft tot taak:

- het aab binnen de daarvoor beschikbare tijd te realiseren;
- de vragen uit het onderzoeksverzoek (*Terms of Reference*, ToR), voor zover mogelijk, in het aab te beantwoorden;
- in het aab die informatie te geven die van belang is voor de beoordeling van asiolverzoeken van personen uit een bepaald land en voor de besluitvorming over terugkeer van afgewezen asielzoekers naar het desbetreffende land.

De **regiocoördinator** is verantwoordelijk voor:

- de begeleiding van het aab (inhoudelijk en procesmatig);
- de planning van het aab.

Het **hoofd DCM/MA** is verantwoordelijk voor:

- het accepteren per brief van de definitieve ToR die ten grondslag ligt aan het aab.
- de inhoud van het aab.

Directeur DCM stelt het definitieve aab vast en ondertekent deze.

D. Procedure totstandkoming algemeen ambtsbericht

1. Voorbereiding

Vaststelling van de noodzaak van een nieuw algemeen ambtsbericht

De werkzaamheden voor een nieuw aab beginnen wanneer de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel daarvoor een onderzoeksverzoek aan BZ geeft, de 'Terms of Reference' (ToR). De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel stelt de ToR op, nadat maatschappelijke organisaties (o.a. *Amnesty International* en *Vluchtelingenwerk*) de gelegenheid hebben gekregen om input te leveren.

¹ De periode tussen ontvangstdatum van de definitieve aanbiedingsbrief van de ToR en datum van ondertekening door Directeur DCM wordt als doorlooptijd gedefinieerd.

Indien BZ belangwekkende ontwikkelingen signaleert in herkomstlanden van asielzoekers (die voor het gevoerde landgebonden asielbeleid mogelijk consequenties hebben), kan BZ ook zelf het initiatief nemen tot het opstellen van een aab.

Ontvangst van concept ToR; bespreking en aanpassing van concept ToR; uitbrengen van definitieve ToR

De regiocoördinatoren maken geregeld een planning voor de afhandeling van aab's. In deze planning is opgenomen op welke datum een verzoek om een aab wordt verwacht. De regiocoördinatoren stellen in overleg met DCM/MA een lijst op waarop staat aangegeven welke beleidsmedewerker welke aab's op zal stellen. Minimaal vier maanden voor de geplande afgifte datum van het desbetreffende aab stuurt het Bureau Land en Taal (BLT) van de IND D SDIS (*Directie Specialistische Diensten en Internationale Samenwerking*) de concept ToR elektronisch aan het secretariaat van DCM/MA. Zodra de concept ToR op het DCM/MA secretariaat is ontvangen, wordt deze doorgeleid naar het afdelingshoofd, de betrokken regiocoördinator en de beleidsmedewerker die het aab zal opstellen.

Op korte termijn na ontvangst van de concept ToR wordt een afspraak gemaakt met BLT/opsteller ToR om de onderzoekbaarheid van de vragen in de ToR door te nemen. Als vragen onvoldoende duidelijk zijn, wordt verduidelijking gevraagd. Indien sommige vragen naar verwachting niet, of niet op het gevraagde detailniveau kunnen worden beantwoord, dan wordt hiervan door de opsteller van het aab melding gemaakt. Tevens kan gesproken worden over het handhaven of schrappen van passages in het te actualiseren aab. Ook de verslagperiode (met inbegrip van de reactietermijn) wordt in het gesprek besproken. Van belang is verder dat op basis van de ToR binnen een afgesproken termijn van vier maanden een aab opgeleverd moet kunnen worden. Van het gesprek over de concept ToR wordt door de opsteller van het aab een verslag gemaakt, dat gedeeld wordt met de betreffende BLT-medewerker.

Eventuele aanpassingen in de ToR worden zo spoedig mogelijk verwerkt door de opsteller van de concept ToR, waarna de definitieve ToR per brief en elektronisch wordt verzonden aan het secretariaat van DCM/MA. Zodra de definitieve ToR op het DCM/MA secretariaat is ontvangen, wordt dit doorgeleid naar DCM/MA, de betrokken regiocoördinator en de beleidsmedewerker die het aab zal opstellen.

Planning

De opsteller van het aab maakt een planning voor het onderzoek voor het aab. De planning wordt besproken met de regiocoördinator. De planning bevat minimaal drie ijkpunten:

- de datum van ontvangst van de definitieve ToR;
- de beoordeling van het concept door DCM/MA;
- de vaststelling en publicatie van het aab.

2. Onderzoek en vervaardiging van concept

Accepteren van het definitieve onderzoeksverzoek

Zodra de definitieve ToR is ontvangen (in principe binnen tien werkdagen na ontvangst van de concept ToR), stuurt BZ een ontvangstbevestiging naar de minister voor I, I en A waarin de verwachte verschijningsdatum is opgenomen. Desgewenst kan BZ in deze brief verwachtingen ten aanzien van mogelijke resultaten vastleggen, zoals die aan de orde zijn gekomen in het gesprek. De ontvangstbevestiging wordt opgesteld door de opsteller van het aab en ondertekend door DCM/MA (*sjabloon aanwezig*).

De definitieve ToR wordt doorgeleid naar de betreffende Nederlandse ambassade. Indien nodig verzoekt opsteller van het aab de ambassade om specifieke vragen alvast te onderzoeken.

Informatievergaring en vervaardiging concept

Het aab wordt opgesteld aan de hand van de handleiding voor de totstandkoming van aab's (zie hieronder *F. Aanwijzingen voor opsteller aab*). In deze handleiding is vastgelegd uit welke hoofdstukken een aab bestaat en wat er in de verschillende hoofdstukken aan de orde dient te komen. Tevens wordt in de handleiding aangegeven hoe de opsteller van het aab zijn bronnen dient te selecteren en op welke wijze hij de beschikbare informatie dient weer te geven.

De opsteller van het aab vergaart op verschillende manieren informatie voor het aab:

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

De opsteller van het aab stelt een concept ambtsbericht op dat voor commentaar zal worden voorgelegd op basis van het volgende stappenplan:

- aan de regiocoördinator;
- aan de betrokken regiodirectie, thema- en forumdirecties en de betrokken Nederlandse ambassade(s) (gelijktijdig);
- aan de regiocoördinator.

Naar aanleiding van hun commentaren wordt het concept zonder vertrouwelijke noten aangepast en verzonden aan het ministerie van BZK (zie voor details onder 3 Reactietermijn).

3. Reactietermijn BZK/IND/BLT

Gedurende een periode van tien, vijftien of twintig werkdagen (afhankelijk van het land en het type aab (algemeen of thematisch), die ook tot de verslagperiode behoren, krijgt het ministerie

van BZK de gelegenheid om te reageren op het concept aab. Het gaat er hierbij om of de vragen uit de ToR op een eenduidige, voor BZK werkbare manier zijn beantwoord.

Ten behoeve van de reactietermijn wordt het concept aab zonder vertrouwelijke noten op papier aangeboden aan het ministerie van BZK. De opsteller van het aab schrijft daartoe een aanbiedingsbrief aan IND D SDIS met kopie aan de *Directie Migratiebeleid* (DMB) van het ministerie van BZK (*sjabloon aanwezig*), welke door DCM/MA ondertekend wordt. Tegelijkertijd wordt een digitale versie van het concept aab en de aanbiedingsbrief verzonden aan de algemene e-mailadressen van IND D SDIS, IND QUEST en DMB en aan de opsteller van de ToR. Het algemene e-mailadres van IND D SDIS is post.land.blт.sdis.ind@ind.minbzk.nl, van QUEST is quest@ind.minbzk.nl en van DMB is postbus.DMBAmbtsberichtenbox@minbzk.nl.

Hetzelfde concept aab met vertrouwelijke noten wordt intern via een memo ter informatie aangeboden aan DGCB en indien daar een bijzondere aanleiding toe is, aan de minister van Buitenlandse Zaken (*sjabloon aanwezig*). In het memo worden de belangrijkste punten en de wijzigingen ten opzichte van het voorgaande aab inzichtelijk gemaakt.

Hoofd DCM-MA leest het concept in de twintig dagen-termijn.

4. Vervaardiging en verzending definitieve aab

Duur: circa twee weken

Vervaardiging laatste concept en definitieve aab

Het laatste concept aab wordt vervaardigd naar aanleiding van opmerkingen van directeur DCM, DGCB (of minister) en de reactie van het ministerie van BZK, die per brief en per e-mail is aangeleverd aan DCM/MA.

De opsteller van het aab bespreekt per telefoon met BLT welke wijzigingen er naar aanleiding van de reactie zijn doorgevoerd. Tevens wordt kort besproken welke informatie er gedurende de reactietermijn is toegevoegd.

Het laatste concept wordt achtereenvolgens beoordeeld door de betrokken regiocoördinator en DCM/MA. Naar aanleiding van hun commentaar stelt de opsteller van het aab het definitieve aab op. Deze wordt vastgesteld en ondertekend door directeur DCM.

Verzending en publicatie van het definitieve ambtsbericht

Na vaststelling van de definitieve versie van het aab schrijft de opsteller van het aab een aanbiedingsbrief voor IND D SDIS met kopie aan DMB (*sjabloon aanwezig*) en levert de ondertekende aanbiedingsbrief en twee aab's op wit papier (en titelpagina op officieel BZ-papier) aan bij het secretariaat, dat zorgt voor de verzending.

Daarnaast stuurt de opsteller een elektronische versie van het aab zonder vertrouwelijke noten en de definitieve ToR (ontdaan van namen en telefoonnummers) naar het secretariaat, dat hiervan pdf-bestanden maakt. Het secretariaat maakt ook een pdf-bestand van de ondertekende aanbiedingsbrief.

Tegelijkertijd met de verzending van de papieren versie, verzendt het secretariaat de digitale versie van het definitieve aab (pdf-bestand) en de aanbiedingsbrief (pdf-bestand) aan de algemene e-mailadressen van IND D SDIS en DMB en de opsteller van de ToR. Ook publiceert het secretariaat zowel het aab als de definitieve ToR (pdf-bestanden) op zowel inter- als intranet.

Het secretariaat zet als laatste de Word- en Pdf-versies van zowel de definitieve ToR als het definitieve aab op de p-schijf (DCM/MA/DCM/AT/AAB/Definitieve AAB's/Land.../AAB20...).

Verzoeken van personen of organisaties om een aab dat niet (meer) op de internetpagina van het ministerie staat gepubliceerd, worden afgehandeld door het secretariaat. Aan hen wordt het pdf-bestand van het gevraagde aab verstrekt.

5. Dossiervorming

Voor het aab dient een dossier te worden aangelegd. Op verzoek van de opsteller van het aab maakt het archief nieuwe archiefmappen aan. Het nummer van de eerste dossiermap (cijfers na het jaartal) dient als kenmerk voor alle externe correspondentie ten aanzien van het aab. Elke interne correspondentie (zoals een informatiememo aan DGCB en/of M, memo's aan regio- en themadirecties voor het vragen van commentaar) krijgt een nieuw DCM/MA-nummer.

In het dossier zit alle informatie waarop het aab is gebaseerd. Van alle gesprekken die ten behoeve van het aab gevoerd zijn, dienen gespreksverslagen aanwezig te zijn. Indien naar internetbronnen wordt verwezen, dient een uitdraai gemaakt te worden op het moment van raadplegen. Ook van alle gebruikte rapporten en nieuwsbronnen dient een uitdraai gemaakt te worden. Het dossier bevat tevens (alle relevante concepten van) het aab en alle interne en externe correspondentie ten aanzien van het aab.

6. Archivering

Op verzoek van de opsteller van het aab maakt het archief mappen aan voor het aab. Deze mappen hebben de volgende onderverdeling:

- Deel 1. totstandkoming aab: correspondentie ministerie van BZK/concepten/planning;
- Deel 2. ondersteunende informatie totstandkoming aab: rapportages van de ambassade/gespreksverslagen/overige vertrouwelijke stukken;
- Deel 3. ondersteunende informatie totstandkoming aab: nieuwsberichten;
- Deel 4. ondersteunende informatie totstandkoming aab: rapporten.

De opsteller van het aab is zelf verantwoordelijk voor een juiste indeling van het dossier. Belangrijk is dat **alle** vertrouwelijke bronnen (zoals verslagen van gesprekken tijdens dienstreis en rapportages van de ambassade) in deel 2 van het dossier worden opgeborgen en alle concepten (ook die met vertrouwelijke voetnoten) in deel 1. Deel 1 en 2 zijn belangrijke dossiers wanneer er een WOB-verzoek wordt ingediend. Ook dienen zij goed te gebruiken zijn voor nieuwe aab-schrijvers.

De regiocoördinator controleert voordat het dossier naar het archief gaat, of het dossier volledig is en de juiste indeling heeft, zodat een andere aab-schrijver het dossier als startpunt kan gebruiken voor het nieuwe aab. Zonodig wordt het dossier aangevuld.

Deel 1 en 2 van het aab-dossier worden ten minste 20 jaar bewaard op het archief van het ministerie alvorens zij naar het Nationaal Archief gaan. Deel 3 en 4 van het aab-dossier worden na tien jaar vernietigd.

• **F. Aanwijzingen voor de opsteller algemeen ambtsbericht**

De volgende uitgangspunten liggen aan deze handleiding ten grondslag:

- Het aab moet helder en eenduidig taalgebruik bevatten;
- Het aab moet zo goed mogelijk antwoord geven op de vragen die worden gesteld in de ToR;
- Het aab komt volgens de beschreven procedure tot stand.

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

Eerste aanwijzing: de titel

De titel is uniform en luidt als volgt:

Algemeen Ambtsbericht *land, *deelonderwerp
(*maand *jaar)

Bijvoorbeeld:

Algemeen ambtsbericht Afghanistan
juni 2012

Thematisch ambtsbericht politieke ontwikkelingen en veiligheidssituatie in Ivoorkust
September 2011

Tweede aanwijzing: selectiecriteria voor bronnen

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

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

1. Goed geïnformeerd
2. Onafhankelijk

3. Divers²

Ad 1. Goed geïnformeerd

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

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

Ad 2. Onafhankelijk

Bij het hanteren van een bron dient de opsteller van het aab zich steeds af te vragen of de bron een belang heeft bij het presenteren van een bepaalde voorstelling van zaken. Bronnen die nauw bij een bepaalde gebeurtenis of groep zijn betrokken, zullen over het algemeen beschikken over accurate informatie (zie goed geïnformeerd); hun betrokkenheid kan het echter noodzakelijk maken vraagtekens te plaatsen bij hun onafhankelijkheid.

Als een bron als niet-onafhankelijk moet worden gecategoriseerd, betekent dit niet dat de informatie per definitie niet-betrouwbaar is. Wel dient de informatie met nog grotere zorgvuldigheid te worden gehanteerd. Zo dient expliciet te worden gezocht naar andere, bij voorkeur onafhankelijke, bronnen die informatie kunnen geven over hetzelfde onderwerp. Daar waar informatie uit een niet-onafhankelijke bron niet door andere bronnen kan worden bevestigd of ontkracht, wordt dit expliciet gemeld in het aab.

Ad 3. Divers

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

² Het toetsen van betrouwbaarheid is geen exacte wetenschap. Derhalve wordt in een aab gebruik gemaakt van zoveel mogelijk relevante bronnen, om de informatie uit de verschillende bronnen wederzijds te kunnen toetsen.

Derde aanwijzing: taalgebruik

De opsteller van het aab dient zich bewust te zijn van het feit dat zowel het algemene toelatings- en terugkeerbeleid als beschikkingen op individuele asielaanvragen mede gebaseerd kunnen zijn op slechts enkele passages uit het aab. Daarom dient de opsteller van het aab er naar te streven dat de tekst zodanig geformuleerd is dat deze slechts voor één uitleg vatbaar is, zodat er geen misverstand kan ontstaan over de manier waarop de betreffende passages geïnterpreteerd moeten worden.

Als analyses eenduidig voortvloeien uit de bronnen die in het aab worden aangehaald, dan wordt in principe volstaan met bronvermelding in voetnoten (tenzij het vertrouwelijke bronnen betreft, dan blijven deze ook in de voetnoten onzichtbaar). Als de analyses niet eenduidig voortvloeien uit de geraadpleegde bronnen, bijvoorbeeld omdat sommige bronnen elkaar tegenspreken, dan zal hiervan in de tekst melding worden gemaakt. In dergelijke gevallen wordt in de tekst de bron zelf genoemd of omschreven.³ In voorkomende gevallen van nuancering of één afwijkende bron kan dit worden opgenomen in een voetnoot.

Verder gelden de volgende uitgangspunten

- Indien verschillende bronnen die aan het aab ten grondslag liggen, elkaar tegenspreken, wordt dit expliciet vermeld. Indien mogelijk wordt er nadere informatie gegeven over (de aard van) de bronnen die elkaar tegenspreken.⁴
Voorbeeld: “Hoewel mensenrechtenorganisatie X in haar rapport vermeldt dat er tijdens de demonstraties in Y enkele tientallen aanhangers van Z werden gearresteerd, vonden er volgens een mensenrechtenadvocaat uit Y bij deze demonstraties geen aanhoudingen plaats.”
- Indien er slechts één bron beschikbaar is en deze als onvoldoende hard of onafhankelijk kan worden gekwalificeerd, maar de verschafte informatie toch dermate belangwekkend wordt geacht dat opname in het aab essentieel is, dan zal dit duidelijk worden vermeld. Tevens kan worden vermeld dat het gestelde niet uit onafhankelijke bronnen kon worden bevestigd.
Voorbeeld: “Volgens een lokale mensenrechtenorganisatie lopen aanhangers van de A-partij het risico door de geheime dienst te worden gearresteerd. Dit kon niet door onafhankelijke bronnen worden bevestigd.”
- Indien bronnen zelf niet zeker zijn van hetgeen gesteld wordt, dan wordt dit zo duidelijk mogelijk aangegeven in het aab, omkleed met nadere bijzonderheden die relevant kunnen worden geacht (aard van de twijfel, redenen waarom er twijfel is, e.d.). Het is belangrijk om aan te geven dat de onzekerheid bij de bron ligt en niet (in de eerste plaats) bij de opsteller van het aab.
Voorbeeld: “Een bron vermeldt dat kinderhandel in Y voorkomt. Deze bron geeft aan dat het meestal gaat om kinderen die te werk worden gesteld in leerlooierijen. Bron zegt dat het niet ondenkbaar is dat kinderen daarnaast worden verhandeld ten behoeve van de kinderprostitutie, maar geeft aan hier geen zekerheid over te kunnen geven, aangezien

³ Een uitzondering op dit uitgangspunt is mogelijk als het verschijnen van de betreffende bron (bijvoorbeeld publicatie van een belangrijk rapport en de reacties hierop van derden) zelf een belangwekkend nieuwsfeit is. In dat geval worden de bronnen uiteraard ook in de hoofdtekst genoemd.

⁴ Zie ook de passage over ‘selectiecriteria voor bronnen’.

prostitutie in Y een groot taboe is en nader onderzoek naar kinderprostitutie te gevaarlijk wordt geacht.”

- Indien in het aab vergelijkingen worden gemaakt, dient uit de tekst duidelijk te worden waarmee wordt vergeleken. Het woord ‘relatief’ wordt dan ook enkel gebruikt als direct duidelijk is waaraan men het beweerde relateert.
Voorbeeld: “In de hoofdstad A. was de voedselvoorziening relatief goed georganiseerd. In tegenstelling tot het platteland en de kleinere steden, waar grote tekorten aan levensmiddelen en brandstoffen ontstonden, werden de markten en winkels in A. gedurende de verslagperiode continu bevoorrad.”
- Uitgangspunt is dat onderzoek is verricht op basis van *alle* vragen uit de ToR. Indien een vraag uit de ToR in zijn geheel niet kan worden beantwoord, kan hier in de tekst melding van worden gemaakt. De opsteller van het aab kan het echter (op basis van informatie afkomstig van bronnen en achtergrondkennis over het land in kwestie) opportuun achten om toch te vermelden dat het niet uitgesloten is dat ontwikkelingen of gebeurtenissen waarnaar in de ToR gevraagd wordt, zich gedurende de verslagperiode toch hebben voorgedaan.
Voorbeeld: “Het is niet bekend of mensenrechtenactivisten in X gedurende de verslagperiode het gevaar liepen te worden opgepakt. Dit kan echter niet worden uitgesloten, gezien het feit dat...”
- Indien zich voor de asielpraktijk relevante gebeurtenissen hebben voorgedaan die niet direct gerelateerd zijn aan de vragen uit de ToR, zullen deze in het aab worden beschreven, onafhankelijk van de vraag of er sprake is van een trend. Indien de bronnen voldoende aanleiding geven om te spreken van een bepaalde ontwikkeling, dan zal de opsteller van het aab deze echter zo nauwkeurig mogelijk schetsen.
- Het aab geeft het gekwalificeerde oordeel van de minister van Buitenlandse Zaken over de ontwikkelingen in een bepaald land weer. Het aab bevat geen conclusies ten aanzien van het vreemdelingenbeleid. De opsteller van het aab dient er derhalve voor te zorgen dat hij geen taal gebruikt die als zodanig zou kunnen worden opgevat (voorbeeld: de kwalificatie ‘veilig’ en ‘onveilig’ dienen te worden vermeden).

Vierde aanwijzing: verantwoording bronnen

De opsteller van het aab ziet er op toe dat informatie die is verkregen uit openbare bronnen wordt onderbouwd door middel van literatuurverwijzingen in voetnoten. Alle openbare bronnen die ten grondslag liggen aan het aab worden tevens opgenomen in een literatuurlijst, achter in het aab. De onderbouwing van informatie die is ingewonnen via vertrouwelijke bronnen wordt opgenomen in het dossier.

Verdere aanwijzingen: de inhoud van het algemeen ambtsbericht

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

1 Inleiding

- omschrijving van het onderwerp
- verwijzing naar vorige aab's

- definiëring verslagperiode (zo actueel mogelijk)
- hoofdstukindeling
- bronverwijzing
- aankondiging te gebruiken transcriptie (spellingswijze)

2 Landeninformatie

2.1 Basisgegevens

2.1.1 Land en Volk

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

2.1.2 Staatsinrichting

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

2.2 Politieke ontwikkelingen

Doel van deze paragraaf is de context te bieden aan de mensenrechten- en veiligheidssituatie en om een inschatting mogelijk te maken van de richting waarin de situatie zich ontwikkelt. In principe worden alleen relevante politieke ontwikkelingen beschreven die in de verslagperiode plaatsvonden. Welke dit zijn verschilt uiteraard per land. Te denken valt aan de ontwikkeling van de verschillende scheidslijnen en/of conflicten in een land, die mogelijk gevolgen hebben voor de mensenrechten- en veiligheidssituatie. Van belang is het onderscheiden van de diverse partijen, hun belangen en beweegredenen.

2.3 Veiligheidssituatie

Het gaat hier met name om veiligheid in de zin van het categoriale beschermingsbeleid, dus niet bijv. verkeersveiligheid. Ook in landen waar een categoriaal beschermingsbeleid nu nog niet aan de orde is, moeten in ieder geval de volgende vragen worden beantwoord:

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

3 Mensenrechten

3.1 Juridische context

3.1.1 Verdragen en protocollen

- Welke mensenrechtenverdragen heeft het land geratificeerd? (en welke niet!). Met name asielrelevant zijn het Verdrag inzake burger- en politieke rechten (ICCPR), het Anti-folter verdrag (CAT), het Verdrag inzake eliminatie van rassendiscriminatie (CERD), het Verdrag inzake uitbanning van discriminatie

van vrouwen (CEDAW), en het Verdrag inzake de rechten van het kind (CRC).

- Het gaat er in deze paragraaf niet om of de verdragen daadwerkelijk worden nageleefd.

3.1.2 Nationale wetgeving

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

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

3.2 Toezicht

In deze paragraaf wordt er weergegeven wat er op niveau van de Veiligheidsraad, de Algemene vergadering, de *Treaty Based Bodies* (de controlerende comités bij de mensenrechtenverdragen), de *Charter Based Bodies* en de speciale rapporteurs is besloten en gerapporteerd aangaande het betreffende land. Daarnaast worden verklaringen, rapporten e.d. van de EU, Raad van Europa, internationale NGO's e.d. beschreven. Verder wordt aangegeven of er een Nationale mensenrechtencommissie en/of een Ombudsman aanwezig is en in hoeverre die onafhankelijk en effectief is. Ten slotte wordt vermeld welke nationale mensenrechten-NGO's actief zijn en in hoeverre zij in staat zijn om hun werk te doen.

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

3.3 Naleving en schendingen

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

3.3.1 Vrijheid van meningsuiting (inclusief persvrijheid)

3.3.2 Vrijheid van vereniging en vergadering (inclusief politieke groeperingen)

3.3.3 Vrijheid van godsdienst (inclusief religieuze groepen en minderheden)

3.3.4 Bewegingsvrijheid

3.3.5 Rechtsgang

3.3.6 Arrestaties en detenties

3.3.7 Mishandeling en foltering

3.3.8 Verdwijningen

3.3.9 Buitengerechtelijke executies en moorden

3.3.10 Doodstraf

3.4 Positie van specifieke groepen

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

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

Voor wat betreft landen waar homoseksualiteit strafbaar is of in de praktijk ernstige discriminatie of bestraffing plaatsvindt, zal geprobeerd worden onderzoek te verrichten naar de mate waarin autoriteiten bescherming bieden tegen vervolging van homoseksuelen door derden.

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

- Etnische groepen
- Vrouwen

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

4 Migratie

4.1 Migratiestromen

In deze paragraaf worden de belangrijkste migratiestromen in, uit en binnen het betreffende land beschreven. Migratieoorzaken en –motieven worden niet langer opgenomen.

4.2 Terugkeer en Opvang

In deze paragraaf wordt onder meer ingegaan op de opvang van ontheemden en (teruggekeerde) vluchtelingen en asielzoekers.⁵ Het standpunt van UNHCR wordt in principe niet langer opgenomen. Alleen indien hierbij op basis van andere (vertrouwelijke) bronnen asielrelevante kanttekeningen kunnen worden geplaatst, kan besloten worden e.e.a. wel op te nemen.

4.3 Activiteiten van internationale organisaties

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

Bijlagen

⁵ In het *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status* van de UNHCR is de term 'vluchteling' gedefinieerd: Een persoon die uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit bevindt, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil invoeren, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren. Deze definitie wordt door ons gebruikt. In de *Guiding Principles on Internal Displacement* van de VN is de term 'ontheemde' gedefinieerd: Ontheemden zijn personen die gedwongen of verplicht zijn om te vluchten of hun gebruikelijke woon- of verblijfplaats te verlaten, in het bijzonder als gevolg van, of teneinde de gevolgen van gewapend conflict, situaties van wijdverspreid geweld, mensenrechtenschendingen of natuurlijke of door de mens veroorzaakte rampen te vermijden, en die geen internationaal erkende staatsgrens hebben overschreden.

In een bijlage horen teksten van feitelijke aard, die het betoog van de hoofdtekst teveel zouden onderbreken. Ook (land)kaarten, grafieken en tabellen horen in een bijlage.