

Ingediend via e-mail

Woordvoerders Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken

Den Haag, 26 mei 2025

dossiernummer: 206636

uw kenmerk: n.v.t.

telefoonnummer: +31 (0)6 21 55 66 58

e-mail: e.trinthamer@advocatenorde.nl

Betreft: Niet langer publiceren van ambtsberichten

Geachte woordvoerders,

Op 28 mei kunt u schriftelijk inbreng leveren op het besluit van de minister van Buitenlandse Zaken om niet langer ambtsberichten te publiceren. Ten behoeve van deze inbreng stuurt de NOvA u het advies van haar wetgevingsadviescommissies vreemdelingenrecht en bestuursrecht.

De adviescommissies zetten helder uiteen waarom het kabinet er ten onrechte vanuit gaat dat er geen wettelijke verplichting bestaat om ambtsberichten te publiceren. Eerder schreef de onafhankelijke commissie rechtsstatelijke toets regeerprogramma hier het volgende over:

“Een asielzoeker moet met informatie uit het land van herkomst onderbouwen waarom terugkeer gevaarlijk is. Ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn een essentiële bron voor die landeninformatie. Zonder openbaarmaking daarvan ontstaat dus een risico op schending van het ‘equality of arms’ beginsel, voortvloeiend uit het recht op een effectief rechtsmiddel.”

Niet is gebleken op welke wijze deze aanbeveling is meegenomen in de besluitvorming. In een reactie op dit rapport d.d. 20 december 2024¹ benadrukte het kabinet bovendien nog eens dat in het regeerprogramma is opgenomen dat bij de uitwerking van dit regeerprogramma in concrete voorstellen tot wet- en regelgeving scherp wordt getoetst op verenigbaarheid met de Grondwet, het Europese en internationale recht en beginselen. Net als bij de totstandkoming van recente asielwetgeving, is ook hier nagelaten eerst deskundigen of mensen uit het werkveld te consulteren.

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

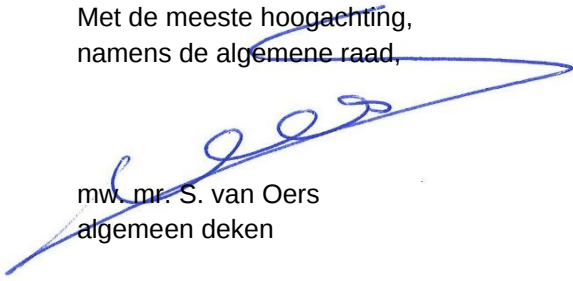
Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/12/20/kamerbrief-reactie-op-rapport-nederlands-advocaten>

Geadviseerd wordt om het besluit om ambtsberichten niet langer te publiceren terug te draaien.
Indien er vragen zijn naar aanleiding van dit advies, kunt u contact met ons opnemen.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,



mw. mr. S. van Oers
algemeen deken

bijlage: advies van de adviescommissies vreemdelingenrecht en bestuursrecht

ADVIES

Aan:	Algemene raad
Van:	Wetgevingsadviescommissies vreemdelingenrecht en bestuursrecht
Datum:	26 mei 2025
Betreft:	Niet langer publiceren ambtsberichten

SAMENVATTING

De wetgevingsadviescommissies vreemdelingenrecht en bestuursrecht van Nederlandse orde van advocaten (hierna: 'de adviescommissies') adviseren het kabinet om terug te komen op het besluit om algemene en thematische ambtsberichten niet langer te publiceren. De adviescommissies menen dat het kabinet er ten onrechte vanuit gaat dat er geen wettelijke verplichting bestaat om ambtsberichten te publiceren. Het geheimhouden van de ambtsberichten achten zij in strijd met het in internationale verdragen gewaarborgde beginsel van 'equality of arms' en bovendien een aantasting van het recht op een eerlijk proces.

ADVIES

De adviescommissies hebben kennisgenomen van de brief² d.d. 19 mei 2025 van de minister van Buitenlandse Zaken, waarin het kabinetsbesluit kenbaar wordt gemaakt om niet langer algemene en thematische ambtsberichten actief te publiceren. De adviescommissies adviseren dit besluit te herzien. Dit wordt hierna toegelicht.

Geen consultatie van deskundigen en/of werkveld

Voordat op de inhoud van het besluit zelf wordt ingegaan, wensen de adviescommissies hun teleurstelling uit te spreken over het feit dat betreffend besluit is genomen zonder eerst deskundigen of mensen uit het werkveld hierover te consulteren. Recentelijk zijn er vaker voorstellen met grote impact op het asiel- en migratiebeleid gedaan waarbij is nagelaten om de mogelijkheid tot consultatie (volledig) open te stellen. Te denken valt aan onder andere wetsvoorstel tweestatusstelsel en asielnoodmaatregelenwet. De adviescommissies menen dat dit de kwaliteit van het overheidsbeleid niet ten goede komt.

Juridische houdbaarheid van geheimhouding

Ambtsberichten spelen een grote rol in de praktijk van het asielrecht; zij vormen in grote mate de centrale bron waarop het asielbeleid is gebaseerd en zijn de basis voor de motivering van besluiten op individuele asielverzoeken. Sinds jaar en dag worden ambtsberichten openbaar gemaakt en zijn deze zowel voor de uitvoerende macht (de Immigratie- en Naturalisatiedienst), de rechterlijke macht alsook voor de individuele asielzoeker en zijn advocaat openbaar.

Met het recent genomen kabinetsbesluit is dit plotseling veranderd. Als motivering voor het genomen besluit wordt aangegeven dat er geen wettelijke verplichting zou bestaan om ambtsberichten actief te publiceren en dat het besluit in overeenstemming is met de plannen uit het hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma.

² Met kenmerk: BZ2516143, zie ook <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2025D22372>

De adviescommissies zijn het oneens met de suggestie dat het niet openbaar maken van ambtsberichten juridisch houdbaar is.

Strijd met equality of arms

Ten eerste wordt in dit kader gewezen op het door de commissie rechtsstatelijke toets regeerprogramma uitgebrachte rapport '*Rechtsstatelijke toets regeerprogramma 2024*'.. In dit rapport is reeds ingegaan op het voornemen van de regering om ambtsberichten niet langer te openbaren.³ Aangegeven is dat dit voornemen een risico vormt voor de rechtsstaat omdat het voor asielzoekers cruciale informatie bevat om mee te onderbouwen dat een terugkeer naar het land van herkomst gevaarlijk is.

Het niet openbaren van deze essentiële bron, levert volgens het deskundigenrapport een risico op schending van het '*equality of arms*'-beginsel. Dit beginsel vloeit voort uit het recht op een effectief rechtsmiddel, dat is neergelegd in (onder andere) artikel 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (Handvest).

Strijd met EU-wetgeving

De adviescommissies achten het niet openbaren van de in asielprocedures gebruikte ambtsberichten bovendien strijdig met in het asielrecht geldende EU-wetgeving.

In artikel 10 lid 3 onder b van Richtlijn 2013/32/EU (Procedurerichtlijn) is bepaald dat lidstaten nauwkeurige en actuele informatie verzamelen uit verschillende bronnen, zoals het EASO en de UNHCR, en relevante internationale mensenrechtenorganisaties, over de algemene situatie in de landen van oorsprong van asielzoekers en, waar nodig, in de landen van doorreis.

Uit artikel 12 lid 1 onder d van de Procedurerichtlijn volgt dat deze informatie ook beschikbaar wordt gesteld aan asielzoekers en hun rechtsbijstandverleners. Bij de implementatie van de Procedurerichtlijn is in de transponeringstabel aangegeven dat laatstgenoemde bepaling niet in nationale wetgeving wordt geïmplementeerd, maar via feitelijk handelen.⁴

Hoewel implementatie van een richtlijn via feitelijk handelen op zichzelf problematisch is, geeft de toelichting helder aan hoe dit is bedoeld:

“Artikel 12, onderdeel d, van de Procedurerichtlijn ziet erop toe dat de juridisch adviseurs of andere raadslieden toegang hebben tot nauwkeurige en actuele informatie over de algemene situatie in de landen van herkomst van de verzoekers en tot door deskundigen verstrekte informatie.

Algemene ambtsberichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn openbaar en toegankelijk. Werkinstructies worden in principe ook openbaar gemaakt. Hiermee is de toegang tot algemene landeninformatie geborgd.”⁵

Het verzamelen van voor asielprocedures relevante landeninformatie is, gelet op de Procedurerichtlijn, een unierechtelijke verplichting. Het beschikbaar stellen van deze informatie aan

³ *Rechtsstatelijke toets regeerprogramma 2024*, p. 25, zie ook <https://www.advocatenorde.nl/document/rapport-rechtsstatelijke-toets-regeerprogramma-2024>

⁴ *Stcrt* 2014 nr. 34473, p. 55.

⁵ *Stcrt* 2014 nr. 34473, p. 5.

asielzoekers en hun rechtsbijstandverleners is dat evenzeer. Deze verplichting werd gelet op de geciteerde passage feitelijk uitgevoerd door ambtsberichten te publiceren.

Het stoppen met deze jarenlange praktijk, zonder een alternatieve vorm van het delen van deze informatie met asielzoekers en hun rechtsbijstandverleners te bieden, is evident strijdig met de genoemde bepalingen uit de Procedurerichtlijn.

Nu de implementatietermijn van de Procedurerichtlijn ruimschoots voorbij is en de genoemde richtlijnbeeping een concreet recht aan individuele asielzoekers en hun rechtsbijstandverleners geeft, werkt artikel 12 lid 1 onder d van de Procedurerichtlijn volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde. De suggestie in de brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 19 mei 2025, namelijk dat er geen wettelijke verplichting bestaat om ambtsberichten actief te publiceren, is dan ook onjuist.

Ook de nieuwe Procedureverordening die in werking zal treden met het Migratiepact, bevat een dergelijke bepaling (artikel 8 lid 5 juncto artikel 34 lid 2 onder b en c van Verordening (EU) 2024/1348), zodat ook na het inwerkingtreden van het dit pact per 12 juni 2026 deze verplichting blijft bestaan. Vanaf die datum volgt die verplichting ook direct uit de Verordening.

De adviescommissies wijzen er in dit verband ook op dat het hier geen facultatieve bepaling betreft, zodat het de Nederlandse staat niet vrij staat om hieraan voorbij te gaan.

Strijd met de WOO

Verder menen de adviescommissies dat het in het kader Wet Open Overheid (WOO) in de rede ligt dat ambtsberichten openbaar worden gemaakt.

Uitgangspunt van de WOO is een open en transparante overheid. Een open overheid is essentieel voor het vertrouwen tussen de samenleving en haar overheid, een belangrijke pijler van onze democratie. Een open overheid staat ook open voor wat er beter kan.

In de WOO-instructie wordt aangegeven:

“Door het openbaar maken van informatie kunnen we het debat over onze keuzes eerder, en beter, voeren. Daar worden we niet alleen zelf beter van, zo dragen we ook bij aan een samenleving waar iedereen mee kan doen”.⁶

Ingevolge artikel 3.1 WOO maakt het bestuursorgaan bij de uitvoering van zijn taak uit eigen beweging de bij het bestuursorgaan berustende informatie neergelegd in documenten voor eenieder openbaar. Het is de adviescommissies niet gebleken dat de ambtsberichten vallen onder een van de uitzonderingssituaties die in de WOO worden genoemd.

In dit verband wijzen de adviescommissies erop dat er feitelijk geen enkele inhoudelijke motivering of toelichting wordt gegeven op de beslissing om ambtsberichten niet langer te publiceren. In het hoofdlijnenakkoord wordt slechts gesteld ‘ambtsberichten worden in beginsel niet openbaar gemaakt’ en in de brief van 19 mei 2025 wordt slechts gesteld dat er geen wettelijke verplichting bestaat, en dat het is afgesproken in het hoofdlijnenakkoord.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2022/04/01/rijksbrede-instructie-voor-het-behandelen-van-woo-verzoeken/woo-instructie.pdf>

Toename van procedures

Tot slot wijzen de adviescommissies erop dat, gelet op bovenstaande argumenten, deze beslissing zal zorgen voor nog meer procedures.

Niet alleen zullen er meer verzoeken worden gedaan in het kader van de WOO, maar naar verwachting zal ook in alle individuele asielzaken waarin het besluit is gebaseerd op een niet gepubliceerd ambtsbericht, alleen al om die reden in rechte hiertegen worden opgekomen. Een besluit dient immers te berusten op een deugdelijke motivering (artikel 3:46 Algemene wet bestuursrecht), zodat niet kan worden volstaan met het verwijzen naar niet gepubliceerde landeninformatie.

Deze procedures komen bovenop de vele andere procedures die al in het vreemdelingenrecht gevoerd worden. De keten, die al flink onder druk staat, zal nog meer verstopt raken. De adviescommissie achten dit onacceptabel.

Complicaties vanuit de Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 3:46 en 3:47 Awb: kenbaarheid motivering

Op grond van artikel 3:46 Awb dient een besluit te berusten op een deugdelijke motivering, die op grond van artikel 3:47 moet worden vermeld bij het bekend maken van dat besluit. Dat betekent dat die motivering niet alleen deugdelijk moet zijn, maar ook kenbaar.

Als die motivering is gebaseerd op geheime informatie, dan is de kern van die motivering niet kenbaar, niet voor de betrokkene, niet voor diens rechtsbijstandverlener en ook niet voor de rechter. Dat leidt ertoe dat de deugdelijkheid van die motivering niet toetsbaar is. Dit ontbreken van een kenbare motivering vormt op zichzelf al een gebrek in de besluitvorming, dat de rechter in de regel aanleiding geeft tot vernietiging van het besluit.

Artikel 8:42 Awb: op de zaak betrekking hebbende stukken

Op grond van artikel 8:42 Awb moet het bestuursorgaan alle 'op de zaak betrekking hebbende stukken' aan de bestuursrechter zenden.

Indien het bestuursorgaan niet aan deze verplichting voldoet, dan kan de bestuursrechter daar op grond van artikel 8:31 Awb de gevolgtrekkingen maken die hem geraden voorkomen. Die gevolgtrekking kan inhouden dat het bestreden besluit geen toereikende feitelijke grondslag heeft en (mede daardoor) niet deugdelijk is gemotiveerd.

Artikel 8:29 Awb: beperking van de kennisneming van stukken

Op grond van artikel 8:29 Awb kan een bestuursorgaan aan de bestuursrechter verzoeken de kennisneming van bepaalde stukken te beperken, in die zin dat alleen de bestuursrechter daarvan kennisneemt en die stukken niet aan de andere partijen worden toegezonden. Daarvoor dient het bestuursorgaan dan wel 'gewichtige redenen' aan te voeren.

Uit de rechtspraak van de ABRvS⁷ blijkt dat een beperking van de kennisneming van processtukken uitsluitend kan worden toegestaan als daardoor het recht op een eerlijk proces niet in zijn essentie wordt beperkt.

⁷ Zie de overzichtspraak van 10 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1367.

Uit die rechtspraak blijkt verder dat bij de beoordeling van een verzoek om geheimhouding vooral van belang is:

- welke betekenis het stuk heeft voor het oordeel van de rechter en voor de procespositie van partijen;
- of de partij aan wie kennisneming van een stuk wordt onthouden, daardoor wezenlijk in zijn procesvoering wordt belemmerd.

Het is evident dat bij de toetsing van een besluit waarbij een asielaanvraag is afgewezen op de grond dat de situatie voor de aanvrager in het land van herkomst als veilig is beoordeeld, het ambtsbericht een essentiële, zo niet: doorslaggevende, rol speelt. Zonder kennisneming van het ambtsbericht is de bestuursrechter niet in staat de rechtmatigheid van het bestreden besluit te toetsen.

Daaruit volgt dat die kennisneming ook van essentiële betekenis is voor de procespositie van de betrokkene en dat het onthouden van die kennisneming diens procesvoering wezenlijk belemmert.

Het geheim houden van het ambtsbericht heeft immers tot gevolg dat de betrokkene niet in staat is om de feitelijke grondslag van het bestreden besluit aan te vechten of om met tegenbewijs te komen; hij weet immers niet tegen welke informatie hij zich moet verweren en weet daardoor ook niet wat er nodig is om die informatie te weerspreken of te ontkrachten. Daarmee wordt niet alleen zijn procesvoering wezenlijk belemmerd, maar ook zijn recht op een eerlijk proces in zijn meest wezenlijke essentie aangetast.

Aangezien de geheimhouding van het ambtsbericht het recht op een eerlijk proces in zijn essentie aantast, zal de bestuursrechter die geheimhouding niet toestaan. De minister heeft dan een keuze. Kiest zij ervoor om ook dan de verplichting tot het overleggen van stukken te negeren, dan kan de rechter daar de gevolgtrekkingen aan verbinden die hem geraden voorkomen (artikel 8:31 Awb), hetgeen in deze situatie zonder twijfel tot een gegrondverklaring van het beroep zal leiden. Aannemende dat een toename van het aantal gegronde beroepen tegen de afwijzing van asielaanvragen niet het doel van de geheimhouding is, zal de minister het ambtsbericht dan alsnog aan de rechter moeten overleggen, waardoor het ook ter kennis komt van de asielzoeker en openbaar wordt.

CONCLUSIE

Gelet op het voorgaande adviseren de adviescommissies de regering om ambtsberichten weer te openbaren zoals dit tot voor kort gebruikelijk was.

Bij gebreke aan een alternatieve wijze van openbaarmaking van landeninformatie, staat het beëindigen van het publiceren van ambtsberichten in asielzaken in strijd met het beginsel van 'equality of arms' en daarmee met het (mensen)recht op een effectief rechtsmiddel.

Het is bovendien in strijd met de uit de EU-Procedurerichtlijn voortvloeiende verplichting om landeninformatie te verzamelen en aan asielzoekers en hun advocaten te openbaren.

Verder staat het niet openbaren van deze informatie op gespannen voet met de WOO en zal het in de praktijk zorgen voor meer gerechtelijke procedures.

Tot slot tast de geheimhouding het recht op een eerlijk proces in zijn essentie aan, zodat de bestuursrechter die geheimhouding niet zal toestaan.