

Ministerie van Buitenlandse Zaken

[...]

Uitsluitend per e-mail: [...]

Datum 7 februari 2022
Betreft Beslissing op bezwaar

Geachte [...],

Bij brief van 18 augustus 2021, per e-mail verstuurd op 18 augustus 2021, heeft u bezwaar gemaakt tegen mijn besluit van 9 augustus 2021 met kenmerk 2021.86283.

Met deze brief wordt op uw bezwaar beslist.

Verloop van de procedure

Bij brief van 8 juli 2021, ontvangen op 12 juli 2021, heeft u bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), om informatie verzocht over 'de genocide die de Volksrepubliek China zou plegen op de Oeigoeren'. U vroeg om openbaarmaking van:

1. Alle relevante beleidsdocumenten;
2. Alle interne correspondentie binnen dit bestuursorgaan;
3. Alle informatie die betrekking heeft op wetenschappelijke studies;
4. Alle externe correspondentie met andere organen van de Staat en derde partijen (waaronder Staten);
5. Alle notulen van vergaderingen en intern en extern ontvangen notities over dit onderwerp;
6. Alle externe correspondentie over het onderwerp, met name met wetenschappers en wetenschappelijke instituten.

De ontvangst van uw verzoek is schriftelijk bevestigd bij mail van 14 juli 2021. In de e-mail van 6 augustus 2021 is de beslistermijn met vier weken verdaagd.

Bij besluit van 9 augustus 2021 met kenmerk 2021.86283 heb ik aangegeven dat ik naar aanleiding van uw verzoek 33 documenten heb aangetroffen die zien op uw verzoek en dat ik heb besloten deze documenten (deels) openbaar te maken op grond van de Wob.

Bij brief van 18 augustus 2021, ontvangen per mail op 18 augustus 2021, heeft u tegen voornoemd besluit bezwaar gemaakt.

**Ministerie van
Buitenlandse Zaken**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20061
2500 EB Den Haag
Nederland
www.rijksoverheid.nl
Nederland
www.nederlandwereldwijd.nl

Contactpersoon
[...]

E WOB@minbuza.nl

Datum
PM 2022

Onze referentie
2022.86283

Bijlagen
- (deels) openbaar gemaakte documenten

Op 27 augustus 2021 is de ontvangst van uw bezwaarschrift per e-mail bevestigd.

Datum

7 februari 2022

In onderling overleg is de datum van de hoorzitting vastgesteld. Op 11 oktober 2021 vond de hoorzitting plaats bij mijn ministerie. Voor de samenstelling van de commissie en het verhandelde ter zitting verwijs ik naar het verslag van de hoorzitting dat als bijlage bij dit besluit is gevoegd en hier als herhaald en ingelast dient te worden beschouwd.

Onze referentie

2020.4810-46

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

Uw bezwaarschrift is ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het besluit. Het voldoet ook aan de overige door de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gestelde eisen zodat het bezwaarschrift ontvankelijk is.

Juridisch kader

Alvorens op de specifieke bezwaren in te gaan, wil ik in het algemeen iets zeggen over de toepassing van de Wob.

Ingevolge artikel 3, vijfde lid, van de Wob, wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11 van de Wob. Het recht op openbaarmaking op grond van de Wob dient uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering. Het komt iedere burger in gelijke mate toe. Daarom kan ten aanzien van de openbaarheid geen onderscheid worden gemaakt naar gelang de persoon of de bedoeling of belangen van de verzoeker. Bij de te verrichten belangenafweging worden dan ook betrokken het algemene belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie en de door de uitzonderingsgronden te beschermen belangen, maar niet het specifieke belang van de verzoeker.

Evenmin kent de Wob een beperkte vorm van openbaarmaking. Dit betekent dat openbaarmaking van de gevraagde documenten uitsluitend aan u op grond van de Wob niet mogelijk is. Indien ik aan u de betreffende documenten verstrek, moet ik deze ook aan anderen geven indien zij daarom verzoeken.

Beoordeling van het bezwaar

Gronden van uw bezwaar

In uw bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting heeft u – kort samengevat – het volgende aangevoerd:

1. Onduidelijk is voor u of een weigeringsgrond goed is toegepast en waarom soms niet delen werden gelakt in plaats van een hele pagina, parafrase werd toegepast of een document werd beschreven.
2. U vermoedt dat een aantal documenten niet geïnventariseerd is, mede omdat geen documenten van vóór 2021 op de inventarislijst staan.
3. U geeft aan dat in de door mij vrijgegeven documenten wordt verwezen naar mails en/of andere vormen van communicatie, die in de inventarislijst ontbreken en evenmin zijn vrijgegeven.

4. U stelt zich op het standpunt dat u het moeilijk kan voorstellen dat voorafgaand van het debat van 25 februari 2021 er geen enkel overleg heeft plaatsgehad binnen het ministerie over de motie van de Tweede Kamer tussen ambtenaren onderling, dan wel tussen (een van) hen en hun minister (daarbij verwijst u naar WhatsApp, Blackberry, etc).

Datum

7 februari 2022

Onze referentie

2020.4810-46

Ten aanzien van de gronden van het bezwaar

Met betrekking tot de door u aangevoerde bezwaargronden overweeg ik het volgende.

Motiveringsgebrek

U gaf in uw bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting aan, dat u het niet kunt controleren of de weigeringsgrond goed is toegepast en waarom soms niet delen werden gelakt in plaats van een hele pagina, parafrase werd toegepast of een document werd beschreven.

U stelt dat in het bestreden besluit sprake is van een motiveringsgebrek omdat er geen inzicht gegeven wordt van de inhoud de passages waarvan de openbaarmaking geweigerd is op grond van artikel 10, eerste lid onder b (Wob).

Ten aanzien van deze bezwaargrond merk ik op dat het hier om een zogeheten absolute weigeringsgrond gaat. Dit betekent dat ik niet gehouden ben om een belangenafweging toe te passen bij toepassing van dit artikel. Ook ben ik niet gehouden om de op deze grond geweigerde informatie te beschrijven. Openbaarmaking van deze informatie of de beschrijving daarvan zou, zoals in het primaire besluit overwogen, inzicht geven in strategische afwegingen die zijn gemaakt. Kennis daarvan zou door China ten nadele van Nederland gebruikt kunnen worden hetgeen de veiligheid van de Nederlandse Staat in het geding zou kunnen brengen. Ik volhard daarom in de toepassing van artikel 10, tweede lid onder b van de Wob. Ik ga derhalve niet over tot openbaarmaking van de betreffende informatie of een beschrijving hiervan en verklaar uw bezwaar op dit punt ongegrond.

In het bestreden besluit is van enkele documenten de openbaarmaking integraal geweigerd.

Het betreft hier de documenten met de ID nummers 169882, 169889 en 170202. Na een volledige heroverweging kom ik tot de conclusie dat, voor zover de inhoud van deze documenten valt onder de reikwijdte van uw verzoek, zelfs een gedeeltelijke openbaarmaking de diplomatieke betrekkingen van Nederland met de Verenigde Staten en met lidstaten van de EU in het geding kunnen brengen dan wel stroever kunnen doen verlopen. Ik verwijs de motivatie hieromtrent in het primaire besluit. Ik merk daarbij op dat de toepassing van artikel 10, tweede lid onder b van de Wob niet enkel hoeft te zien op de inhoud van een document. Soms kan alleen al het feit dat er gecommuniceerd is over een bepaald onderwerp of het inzicht verkrijgen in de wijze van deze communicatie gevoelig zijn in de relatie met andere landen en deze relatie(s) schaden.

Ook op dit punt verklaar ik uw bezwaar ongegrond.

Onvolledige inventarisatie

U stelt dat er een onvolledige inventarisatie heeft plaatsgevonden. U verwijst hiervoor naar het ontbreken van documenten van vóór 2021.

Ook geeft u aan, dat – in de wél door mij vrijgegeven documenten – wordt verwezen naar mails en/of andere vormen van communicatie, die in de inventarislijst ontbreken en evenmin zijn vrijgegeven.

Datum

7 februari 2022

Onze referentie

2020.4810-46

Volledigheidshalve merk ik allereerst op dat ik bij de zoekslag in de archieven de volgende termen heb gebruikt: genocide en Oeigoeren en spellingsvarianten zoals volkerenmoord, volkenmoord, Uyghur, Uighur etc.

Uw gevoel dat dit wellicht weinig resultaten opgeleverd heeft, kan ik begrijpen, aangezien de behandeling van de bevolkingsgroep Oeigoeren door de republiek China wel degelijk vaker en al in veel eerdere jaren wordt belicht in onder andere de media, de Eerste en Tweede Kamer, door onderzoekers in rapportages en mensenrechtenorganisaties zoals Amnesty International¹.

De verklaring voor (de lage) aantallen documenten zit in de term genocide. In uw bezwaar en tijdens de hoorzitting ging u nader in op het debat van september 2019 en op de motie van DENK. In de motie en in de beantwoording daarvan (brief van het ministerie van Buitenlandse Zaken van 27 juni 2019 en 27 maart 2020²) is het niet gegaan over genocide. Vanaf 2017 heeft de Chinese overheid de repressie van voornamelijk Oeigoeren, maar ook andere minderheden zoals Kazachen in Xinjiang uitgebreid en geïntensiveerd. China maakt vrije toegang tot de zogenaamde heropvoedingskampen voor journalisten en onderzoekers onmogelijk, dit geldt in mindere mate voor de hele regio Xinjiang. Pas in de laatste paar jaar zijn er meer rapporten en artikelen verschenen over het beleid van China in Xinjiang, veelal gebaseerd op de getuigenissen van mensen die uit de kampen zijn vrijgelaten en daarna uit China zijn gevlucht. Toen de informatie over massale arbitraire detentie, marteling van gedetineerden, gedwongen sterilisatie en geboortebeperving, dwangarbeid, systematische verkrachting en ander seksueel geweld boven water kwam, is de discussie over de term genocide onder onderzoekers, ngo's en politici gestart. Het gebruik van de term 'genocide' in de context van de bevolkingsgroep Oeigoeren is derhalve van recentere datum, en leidt er toe dat er geen documenten van een eerdere datum in de zoekslag zijn aangetroffen.

Ten aanzien van uw tijdens de hoorzitting geponeerde suggestie dat er mogelijk documenten in de mailbox van de politiek assistent van de bewindspersoon bevinden die onder de reikwijdte van uw verzoek vallen, merk ik het volgende op. Correspondentie met de bewindspersoon over bijvoorbeeld een onderwerp als het onderhavige, verloopt via nota's en bulletins, afkomstig van de betreffende beleidsdirectie. De correspondentiestroom verloopt via een digitaal informatie-, accorderings- en archiveringssysteem. Bij een nadere zoekslag in dit systeem is correspondentie aangetroffen inzake de beantwoording van Kamervragen uit 2019. Deze documenten zijn echter reeds openbaar zodat de Wob hierop niet van toepassing is. Ik verwijs u naar de vindplaats van deze reeds openbare documenten:

- Beantwoording vragen die gesteld zijn tijdens begrotingsbehandeling Buitenlandse Zaken op 13 november 2019, zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/11/14/kam>

¹ bijvoorbeeld <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20002001-790.html>

² Brief d.d. 27 juni 2019, kenmerk BZDOC-820652491-51, inzake: Beantwoording vragen van de leden Kuzu en Ploumen over het bericht dat er nieuw bewijs is van China's missie om de moskeeën in Xinjiang te verwoesten. Brief van 27 maart 2020, kenmerk BZDOC-1597626560-45, inzake: Beantwoording vragen van het lid Kuzu over de situatie dat Oeigoeren in China het slachtoffer zijn geworden van dwangarbeid en andere mensenrechtenschendingen.

erbrief-inzake-beantwoording-vragen-gesteld-tijdens-
begrotingsbehandeling-buitenlandse-zaken-op-13-november-2019

- Kamervragen (Aanhangsel) 2019-2020, nr. 573, zie:
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20192020-573.html>

Datum

7 februari 2022

Onze referentie

2020.4810-46

Wel is bij de nieuwe zoekslag gebleken dat er ten tijde van het primaire besluit terugwerkend gezocht is tot en met 2020 en niet naar eerdere stukken. Daarom heeft er een volledig nieuwe zoekslag plaatsgevonden. Hierbij zijn er tien documenten geïnventariseerd die onder uw Wob-verzoek vallen. Vier van deze documenten zien op de voorbereiding van het AO in de Tweede Kamer van 25 februari 2021. Nu er in de bezwaarfase tien documenten zijn aangetroffen die onder de reikwijdte van uw verzoek vallen, is uw bezwaar op dit punt gegrond.

Hieronder treft u een inventarislijst aan met de tien nader gevonden documenten. Ik ben van oordeel dat deze documenten gedeeltelijk openbaar gemaakt kunnen worden op grond van de Wob.

Daar waar ik informatie uit bovengenoemde documenten niet openbaar maak, is een van de uitzonderingsgronden van de Wob van toepassing. Welke van de uitzonderingsgronden van toepassing is, is aangegeven in de inventarislijst hieronder.

nr	id	datum	docnaam	beoordeling	gronden
1	270725	12/10/2021	bericht	Deels Openbaar	10.2.a, 10.2.e
2	270726	11/11/2020	begroting	Deels Openbaar	10.2.e
3	270727	30/09/2020	concept	Deels Openbaar	10.2.a, 10.2.e
4	270728	17/11/2020	mailwisseling	Deels Openbaar	10.2.e
5	270729	11/11/2020	headsup	Deels Openbaar	10.2.a, 10.2.e, 11.1
6	270730	12/11/2020	input	Deels Openbaar	10.2.e, buiten verzoek
7	342396	24/02/2021	aantekening	Deels Openbaar	10.2.e, buiten verzoek
8	342397	24/02/2021	conceptadvies	Deels Openbaar	10.2.e, 11.1
9	342398	24/02/2021	sonderingen	Deels Openbaar	10.2.e, 11.1, buiten verzoek
10	342399	24/02/2021	uitzetmail	Deels Openbaar	10.2.a, 10.2.e, 11.1

Uw stelling dat de bij het primaire besluit (deels) vrijgegeven informatie verwijzingen naar documenten die niet zijn geïnventariseerd, is niet nader onderbouwd zodat deze stelling niet gevolgd wordt.

Overwegingen ten aanzien van de (nieuw) aangetroffen documenten

Betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties

Zoals al eerder is toegelicht in het besluit van 9 augustus 2021 blijft op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties.

Ook ten aanzien van de aangetroffen documenten is een aantal passages – met name in twee documenten – het belang van de betrekkingen van Nederland met

de Verenigde Staten en lidstaten van de Europese Unie in het geding. De documenten bevatten informatie over de positie en overwegingen van deze landen met betrekking tot China, de positie van de Oeigoeren en de mensenrechtensituatie in Xinjiang. De betrekkingen van Nederland met genoemde partijen zouden kunnen worden geschaad indien de hier bedoelde informatie openbaar wordt gemaakt op grond van de Wob. Ik ben van oordeel dat dit belang zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid aangezien de openbaarmaking van de betreffende informatie de relatie van Nederland met de Verenigde Staten en de lidstaten van de EU zou kunnen schaden en tevens schadelijk is voor de positie van Nederland en de genoemde partijen ten opzichte van China. Het risico bestaat hierbij ook dat indien dergelijke informatie openbaar wordt, dit vertegenwoordigers van Nederland en andere staten zal hinderen in het openhartig en effectief communiceren over gevoelige onderwerpen als de mensenrechtensituatie en de positie van de Oeigoeren. Zoals eveneens uitgelegd in het besluit van 9 augustus 2021 zou dit ervoor kunnen zorgen dat andere lidstaten danwel de Verenigde Staten in de toekomst minder dan voorheen geneigd zullen zijn tot het delen van informatie met Nederland in het kader van genoemde en vergelijkbare onderwerpen. Ik ben, gelet op het vorenstaande, van oordeel dat het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Ik heb daarom besloten de desbetreffende informatie niet openbaar te maken.

Datum

7 februari 2022

Onze referentie

2020.4810-46

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd.

Ten aanzien van de aangetrokken documenten staan in al deze zes documenten persoonsgegevens. Dit betreft namen, e-mailadressen, telefoonnummers en functies. Deze gegevens maak ik niet openbaar. Ik ben van oordeel dat ten aanzien van de genoemde persoonsgegevens de privacy van betrokkenen prevaleert boven het belang van openbaarmaking. Hierbij heb ik in de beoordeling meegewogen of de betrokken personen vanuit hun functie regelmatig in de openbaarheid treden. De genoemde persoonsgegevens heb ik verwijderd uit de documenten.

Persoonlijke beleidsopvatting bestemd voor intern beraad

Uitgangspunt van de Wob is dat overheidsinformatie openbaar is. Dit geldt in beginsel ook voor documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. Dit is het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van overheden in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat onder het begrip 'documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad' onder meer moeten worden begrepen: nota's van ambtenaren aan hun politieke en ambtelijk leidinggevend, correspondentie tussen de onderdelen van een ministerie en tussen ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies. Degene die de stukken heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat ze zouden dienen voor intern beraad.

Datum

7 februari 2022

Onze referentie

2020.4810-46

Artikel 11, eerste lid, van de Wob bepaalt dat uit documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad geen informatie wordt verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen. Onder 'persoonlijke beleidsopvattingen' wordt verstaan: ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen. Dergelijke opvattingen worden niet openbaar gemaakt omdat een zekere mate van veiligheid en vertrouwelijkheid noodzakelijk is om te kunnen komen tot een effectieve besluitvorming. Ambtenaren en bestuurders moeten onderling en met bewindspersonen kunnen brainstormen. Feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter worden door mij niet beschouwd als persoonlijke beleidsopvattingen. De totstandkoming van beleid en regelgeving wordt met de openbaarheid van dergelijke informatie inzichtelijk.

De documenten met ID-nummers 342397, 342398 en 342399 bevatten passages die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en bevatten persoonlijke beleidsopvattingen. Het betreft conceptteksten waarvan de definitieve tekst openbaar gemaakt wordt in het document met ID-nummer 342396. Ik acht het niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering deze persoonlijke beleidsopvattingen openbaar te maken, zowel in tot op de persoon herleidbare als geanonimiseerde vorm. Daarom heb ik deze informatie uit de documenten verwijderd.

Het document met ID-nummer 270729 bevat een passage die eveneens is opgesteld ten behoeve van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen bevat. Het betreft een concepttekst van de definitieve tekst in datzelfde document.

Besluit

Gelet op hetgeen hiervoor heb overwogen, verklaar ik uw bezwaar (deels) gegrond en herroep het bestreden besluit ten aanzien van uw grond die ziet op de onvolledige inventarisatie. Ten aanzien van de overige gronden verklaar ik uw bezwaar ongegrond.

Wijze van openbaarmaking

De documenten die door mij (aangepast) openbaar worden gemaakt op grond van de Wob, treft u bij dit besluit in kopie aan.

Mocht u naar aanleiding van dit besluit vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met de contactpersoon of WOB@minbuza.nl.

Hoogachtend,
De minister van Buitenlandse Zaken,
namens deze,
de directeur Azië en Oceanië,

Datum

7 februari 2022

Onze referentie

2020.4810-46

[Deze brief is niet voorzien van een handtekening vanwege de (werk-)voorschriften rondom Covid-19. In een formele en beveiligde omgeving is vastgelegd dat de beslissingsbevoegde akkoord is met de inhoud van dit document en de verzending.]

Karin Mössenlechner

Beroepsclausule

Ingevolge artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht kan de belanghebbende tegen dit besluit is binnen zes weken na de dag van verzending beroep instellen. Het instellen van beroep dient te geschieden door indiening van een beroepschrift bij de rechtbank (sector bestuursrecht) van het arrondissement waarbinnen de woonplaats of vestigingsplaats van de belanghebbende is gelegen.

Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en bevat ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening, de omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, zo mogelijk een afschrift van dit besluit, en de gronden waarop het beroepschrift rust.