

Weten en wegen

ADVIES OVER HET GEBRUIK VAN LANDENINFORMATIE IN DE
ASIELPROCEDURE

Advies



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

De ACVZ

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

Weten en Wegen. Advies over het gebruik van landeninformatie in de asielprocedure, uitgebracht aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Uitgave van de ACVZ, Den Haag 2020

Kenmerk: 56 – 2020, mei 2020

ISBN: 978-90-8521-089-4

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Turfmarkt 147

2511 DP 's-Gravenhage

acvz@acvz.org

www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl

Tel: 070 3704300

Dit advies is voorbereid door leden van de commissie en medewerkers van het secretariaat.

Commissieleden: Koos Richelle (vz., tot 1 februari 2020), Helga de Valk (vz. na februari 2020), Miriam Chébtí, Ton van Loon, Judith Louwinger-Rijk.

Medewerkers secretariaat: Christine Otten (projectleider), Sonja Avontuur.

Samenvatting

Bij de beoordeling van asielverzoeken is informatie over de situatie in het land van herkomst van de asielzoeker van groot belang. Dergelijke informatie helpt namelijk bij het beantwoorden van de vraag of de asielzoeker in aanmerking komt voor een asielvergunning. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) gebruikt hiervoor meestal rapporten die het ministerie van Buitenlandse Zaken opstelt, de zogeheten 'ambtsberichten'. Wanneer geen, dan wel geen recente, ambtsberichten over een land zijn verschenen (in 2018 betrof dit bijna de helft van de eerste asielaanvragen) betreft de IND vaak landeninformatie uit andere bronnen bij de beoordeling van asielverzoeken. Er zijn namelijk ook andere organisaties die rapporten opstellen over de situatie in landen van herkomst van asielzoekers die in meer of mindere mate gelijkenis vertonen met de ambtsberichten. Daarnaast is er informatie beschikbaar via bijvoorbeeld nieuwsberichten.

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) om advies gevraagd over de vraag hoe de IND bij het ontbreken van een algemeen ambtsbericht het beste gebruik kan maken van deze andere bronnen van informatie. De staatssecretaris ervaart het namelijk als een probleem dat het gebruik van andere bronnen van landeninformatie dan de ambtsberichten niet op een transparante manier is ingebed in het beleidsproces, de uitvoering en de rechtsbescherming. Het is niet duidelijk wanneer een dergelijke bron wel of niet gebruikt kan worden en wanneer een bron als betrouwbaar kan worden aangemerkt. Ook vraagt ze of het mogelijk is om een rangorde aan te brengen in de bronnen. In dit advies beantwoorden wij de volgende adviesvraag:

Adviesvraag

Hoe kunnen bij het ontbreken van een (actueel) ambtsbericht andere openbare bronnen van landeninformatie zo goed mogelijk gebruikt worden in het beleids- en besluitvormingsproces, de uitvoering en rechtsbescherming en in hoeverre is hierin een rangorde aan te brengen?

De centrale vraag beantwoorden we aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Welke criteria zijn in wet- en regelgeving, jurisprudentie en literatuur te onderscheiden voor de beoordeling en het gebruik van landeninformatie?
2. Wat wordt momenteel bij het ontbreken van een ambtsbericht als bruikbare en onbruikbare bron aangemerkt om de (veiligheids)situatie in landen van herkomst te beoordelen? Hoe wordt hiermee omgegaan door beleid/uitvoering/rechtspraak?
3. Wat is de werkwijze en rol van het European Asylum Support Office (EASO) op het gebied van het verzamelen, weergeven en beoordelen van landeninformatie?
4. Op welke landeninformatie baseren andere Europese landen hun beleidsproces, uitvoering en rechtsbescherming?
5. Wat zijn de voor- en nadelen van het gebruik van andere openbare landeninformatie dan de ambtsberichten?

Voor het beantwoorden van de adviesvraag hebben we een jurisprudentie- en literatuuronderzoek verricht, 54 IND-dossiers bestudeerd en beleidsmedewerkers, wetenschappers en vertegenwoordigers van belangenorganisaties geconsulteerd.

Criteria voor de beoordeling van landeninformatie

Er bestaan goede handleidingen waarin criteria voor het verzamelen, weergeven, beoordelen en gebruiken van landeninformatie staan weergegeven. De meest recente handleidingen zijn van het *Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research* (ACCORD) en EASO. Beleidsmakers, hoor- en beslismedewerkers, advocaten en rechters kunnen deze handleidingen gebruiken om te beoordelen of landeninformatie op deugdelijke wijze tot stand is gekomen. De belangrijkste criteria zijn:

- **Relevantie:** De informatie is direct gerelateerd aan het feit, de gebeurtenis of de zaak die wordt onderzocht en/of beoordeeld in het kader van het asielverzoek.
- **Betrouwbaarheid:** De informatie is afkomstig van een betrouwbare bron, waarbij de politieke en ideologische context van de bron, alsook het mandaat, de methodologie en de motivatie van de bron in aanmerking wordt genomen.
- **Evenwichtigheid:** Er liggen meerdere typen bronnen aan de informatie ten grondslag.
- **Actualiteit:** De landeninformatie is up-to-date.
- **Nauwkeurigheid:** De landeninformatie is precies, onvervormd en overeenkomstig de werkelijkheid weergegeven.
- **Transparantie:** De gebruikte informatie is openbaar en de bronverwijzingen zijn volledig, zodat lezers in staat zijn om onafhankelijk de informatie te verifiëren en te beoordelen.
- **Herleidbaarheid:** Elk stukje informatie is herleidbaar naar de bron.

Deze criteria zijn te herleiden tot een aantal algemene beginselen van behoorlijk bestuur, te weten het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het beginsel van fair play (zie voor een uitleg van deze begrippen de begrippenlijst).

De huidige praktijk in Nederland

Het Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (TOELT) van de IND vervult in deze organisatie een centrale rol in het verzamelen van landeninformatie. Het team beantwoordt vragen van hoor- en beslismedewerkers en stelt interne rapporten op om hen te ondersteunen bij het gebruik van landeninformatie bij de beoordeling van een asielverzoek. De Afdeling landeninformatie van Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) vervult een vergelijkbare rol voor advocaten die asielzoekers bijstaan.

Uit de 54 dossiers van de IND die we hebben onderzocht kwam het beeld naar voren dat IND-medewerkers en advocaten ook bij het ontbreken van een ambtsbericht vaak landeninformatie betrekken die relevant is voor het asielverzoek. Hierbij gebruikten zij naast rapporten van andere organisaties ook vaak nieuwsberichten, websites en *social media*. Ook hadden zij over het algemeen oog voor de evenwichtigheid en de actualiteit van bronnen. In de onderzochte dossiers werden bronnen echter zelden expliciet op betrouwbaarheid getoetst. Daarnaast was

het brongebruik van alle betrokken partijen vaak niet nauwkeurig en transparant en waren bronnen vaak niet of niet goed herleidbaar voor andere betrokken partijen.

De toenemende rol van EASO

EASO, opgericht in 2011, is in korte tijd een grote leverancier van landeninformatie geworden en de verwachting is dat hun rol de komende jaren verder zal toenemen. Hoe groot die rol zal worden zal afhangen van de vraag of het voorstel van de Europese Commissie om EASO om te vormen tot een asielagentschap wordt aangenomen. Het beoogde Asielagentschap van de Europese Unie moet zorgen voor een meer gestructureerde en gestroomlijnde productie van informatie over landen van herkomst op het niveau van de Europese Unie, waarbij ook dubbel werk moet worden voorkomen. Het is de bedoeling dit te bereiken door een netwerkaanpak, waarin de nationale landeninformatie-afdelingen met elkaar samenwerken.

Beschrijving van de praktijk in Oostenrijk, Polen en het Verenigd Koninkrijk

In andere Europese landen bestaan interessante organisatorische structuren en samenwerkingsverbanden die relevante inzichten opleveren. Zo speelt in Oostenrijk de organisatie ACCORD - onderdeel van het Rode Kruis - een belangrijke rol bij het verzamelen en onderzoeken van landeninformatie en het verzorgen van trainingen voor zowel de migratiedienst als de rechtspraak en de advocatuur. In het Verenigd Koninkrijk stelt de migratiedienst gecombineerde thematische landeninformatie- en beleidsnotities op en rapporteert een onafhankelijke commissie op het gebied van landeninformatie over deze notities aan de inspecteur voor immigratie en grensmanagement.

Conclusies en aanbevelingen

'Weten' is cruciaal om te kunnen voldoen aan het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het beginsel van fair play. Zonder goed te weten hoe de situatie in het land van herkomst van de asielzoeker is kan de IND de afweging om wel of geen asielstatus te verlenen niet goed maken. Als de asielzoeker niet goed weet waarom een verzoek is afgewezen kan hij/zij samen met de gemachtigde geen gewogen beslissing nemen over al dan niet verder procederen. Zonder helderheid over de informatie die de IND gebruikt heeft kan de rechter de kwaliteit van de beslissing niet goed beoordelen.

Het is niet mogelijk en onwenselijk om op voorhand een rangorde aan te brengen in de beschikbare bronnen. Het gaat er om dat de gebruikte bronnen voldoen aan de kwaliteitscriteria: relevantie, betrouwbaarheid, evenwichtigheid, actualiteit, nauwkeurigheid, transparantie en herleidbaarheid.

De ACVZ concludeert dat een zorgvuldigere en consistentere manier van verzamelen, gebruiken en weergeven van bronnen van landeninformatie de kwaliteit van de besluitvorming in het asielproces zal verbeteren, waarmee beter dan nu zal worden voldaan aan het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het beginsel van fair play. De aanbevelingen van de ACVZ zijn hierop gericht.

Aanbeveling 1: Versterk de verzameling en publicatie van (thematische) landeninformatieberichten door TOELT

De IND zou zelf op een systematischere manier dan nu gebeurt bij het ontbreken van een ambtsbericht landeninformatie uit relevante bronnen moeten verzamelen en publiceren. Deze taak kan worden belegd bij TOELT, eventueel in samenwerking met de Afdeling Landeninformatie van VWN. De informatie moet gebaseerd zijn op openbare bronnen, regelmatig worden bijgewerkt en na een redelijke termijn (bijvoorbeeld twee jaar) worden gearchiveerd. Met een dergelijke werkwijze kan beter worden voldaan aan de kwaliteitscriteria.

Aanbeveling 2: Bouw voor de landeninformatieberichten van TOELT een externe kwaliteitstoets in.

Een toetsing door een extern panel kan de kwaliteit van de landeninformatieberichten borgen en het draagvlak verhogen. UNHCR, VWN en externe landenexperts zouden een rol kunnen krijgen in een dergelijk panel.

Aanbeveling 3: Publiceer en vermeld landeninformatie in beschikkingen én in landgebonden asielbeleid op systematische wijze

Indien een besluit wordt gebaseerd op landeninformatie zou dit nauwkeurig, transparant en herleidbaar moeten worden gemotiveerd en dat is nu vaak niet het geval. Training van medewerkers, het gebruik van templates en eenduidige instructies binnen de organisatie kunnen dit probleem oplossen.

Bij het ontbreken van ambtsberichten wordt nu vaak geen landenbeleid gepubliceerd, terwijl er bij de IND intern wel beleidsrichtlijnen circuleren. Op basis en bij voorkeur gelijktijdig met het verschijnen van de landeninformatieberichten van TOELT kan landenbeleid worden geactualiseerd en gepubliceerd in de Vreemdelingencirculaire, zodat beter wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria actualiteit, transparantie en herleidbaarheid.

Aanbeveling 4: Investeer (verder) in een EU-samenwerkingsverband voor het verzamelen en inzichtelijk maken van landeninformatie.

Sinds de oprichting van EASO in 2011 is de Europese samenwerking op het gebied van landeninformatie toegenomen. Dit vindt de ACVZ een positieve ontwikkeling, waarmee dubbel werk kan worden voorkomen en waarmee landen elkaars expertise ten aanzien van specifieke thema's en taalkennis optimaal kunnen benutten. Nederland kan er bij EASO voor pleiten om gaten in de bestaande kennis te dichten door meer landeninformatie te produceren over de kleinere asiellanden en door rapporten van andere lidstaten in ten minste het Engels te vertalen. Verder pleit de ACVZ voor een actieve rol van Nederland in de verdere ontwikkeling in een Europees duaal systeem voor landeninformatie van EASO enerzijds en Ngo's onder de paraplu van ACCORD anderzijds.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	11
1.1	Achtergrond	12
1.1.1	De beoordeling van asielverzoeken in Nederland	12
1.1.2	De rol van landeninformatie bij de beoordeling van een asielverzoek	13
1.2	Adviesvraag	16
1.3	Methoden van onderzoek	17
1.4	Leeswijzer	17
Hoofdstuk 2	Criteria voor de beoordeling van landeninformatie	21
2.1	Reeds bestaande checklists en handleidingen	22
2.2	Reeds bestaande portals voor het vinden van landeninformatie	23
2.3	De belangrijkste criteria op een rij	24
2.3.1	Relevantie	24
2.3.2	Betrouwbaarheid	24
2.3.3	Evenwichtigheid	25
2.3.4	Actualiteit	26
2.3.5	Nauwkeurigheid, transparantie en herleidbaarheid	26
2.4	Toepassen en hanteren rangorde	27
Hoofdstuk 3	De huidige praktijk in Nederland	31
3.1	Nuancering van de ‘speciale status’ van het ambtsbericht	32
3.2	Het gebruik van landeninformatie in de praktijk getoetst aan de criteria	33
3.2.1	Relevantie	33
3.2.2	Betrouwbaarheid	34
3.2.3	Evenwichtigheid	37
3.2.4	Actualiteit	38
3.2.5	Nauwkeurigheid, transparantie en herleidbaarheid	39
3.3	Gebruik van beleidsregels en rechterlijke uitspraken bij de juridische interpretatie van landeninformatie	39
Hoofdstuk 4	Beschrijving van de werkwijze van EASO, Oostenrijk, Polen en het Verenigd Koninkrijk	43
4.1	EASO	44
4.1.1	Organisatie	44
4.1.2	Landeninformatierapporten	44
4.1.3	Country Guidance	45
4.1.4	EASO-methodologie	46
4.1.5	Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA)	46

4.2 Oostenrijk	48
4.2.1 Organisatie	48
4.2.2 Länderinformationsblätter (LIB) en Content managementsysteem	49
4.2.3 ACCORD	49
4.2.4 Ansprechrichter	50
4.3 Polen	51
4.3.1 Organisatie	51
4.3.2 Gebruik van andere openbare bronnen bij ontbreken eigen rapporten	51
4.4 Het Verenigd Koninkrijk	52
4.4.1 Organisatie	52
4.4.2 Country Policy and Information notes (CPINs)	54
Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen	59
5.1 Hoe meer bronnen hoe beter (?)	60
5.2 Voor- en nadelen van het gebruik van andere openbare bronnen dan de ambtsberichten	60
5.3 Oplossingsrichtingen	64
5.4 Kernaanbevelingen	74
Literatuur en illustraties	79
Afkortingenlijst	85
Begrippenlijst	87
Respondentenlijst	91
Bijlagen	95
Bijlage 1. Belangrijke leveranciers van landeninformatie	96
Bijlage 2. Juridisch kader	102
Bijlage 3. Resultaten dossieronderzoek	115



Hoofdstuk 1

Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst hoe asielverzoeken in Nederland worden beoordeeld en de rol die landeninformatie daarin speelt. Vervolgens beschrijven we de adviesvraag en de methoden van onderzoek.

1.1 Achtergrond

Dit advies gaat over het gebruik van informatie over landen van herkomst van asielzoekers bij de beoordeling van hun asielaanvraag. We beschrijven hieronder eerst kort de manier waarop asielverzoeken in Nederland worden beoordeeld. Daarna verduidelijken we de rol die landeninformatie daarin speelt.

1.1.1 De beoordeling van asielverzoeken in Nederland

Als een vreemdeling in Nederland asiel wil, kan hij of zij een asielaanvraag indienen in het aanmeldcentrum in Ter Apel. Deze persoon komt dan terecht in een asielprocedure, waarin de IND namens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid beoordeelt of hij of zij in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel. Tijdens de asielprocedure hoort een IND-medewerker de asielzoeker over de redenen van de asielaanvraag. Daarnaast kan de asielzoeker documenten overleggen (bijvoorbeeld opsporingsbevelen, veroordelingen, krantenartikelen) om het asielrelaas te onderbouwen.¹ De asielzoeker hoeft het recht op asiel niet te bewijzen, maar moet dit wel aannemelijk maken en zo goed als mogelijk meewerken aan het onderzoek van de IND naar de asielmotieven. Anderzijds moet de IND-medewerker de asielzoeker helpen bij het onderbouwen van de asielaanvraag. Dit wordt 'de samenwerkingsplicht' genoemd.² Op die manier moet de IND een zo goed mogelijk beeld krijgen van de redenen achter het asielverzoek, zodat er een beslissing kan worden genomen op de asielaanvraag.

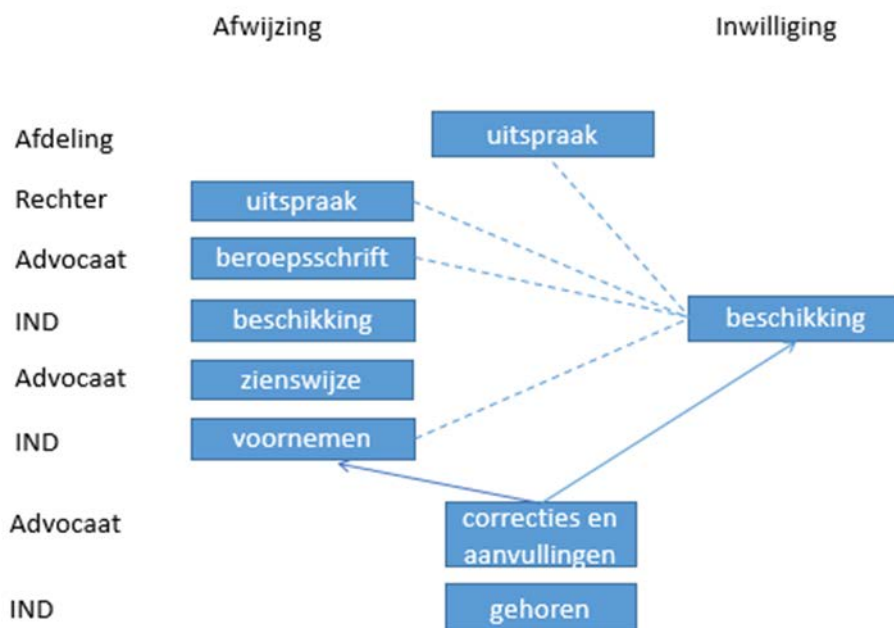
In artikel 29 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) staat opgesomd wanneer een vreemdeling in Nederland asiel kan krijgen. Dit is het geval als hij of zij:

- **verdragsvluchteling is.** Een verdragsvluchteling is een persoon die een gegronde vrees voor vervolging in het land van herkomst heeft op grond van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging en/of/het behoren tot een bepaalde sociale groep.
- **aannemelijk heeft gemaakt gegronde redenen te hebben om aan te nemen dat bij uitzetting een reëel risico bestaat op ernstige schade, bestaande uit:**
 - doodstraf of executie;
 - folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen; of
 - ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

- een gezinslid heeft dat kortgeleden een verblijfsvergunning asiel heeft gekregen.³

Als de IND besluit de aanvraag af te wijzen, brengt de medewerker eerst een 'voornemen tot afwijzen' uit, waarin wordt onderbouwd waarom het voornemen bestaat de aanvraag af te wijzen. De advocaat van de asielzoeker kan vervolgens een zienswijze inbrengen, waarin kan worden beargumenteerd waarom de aanvraag toch moet worden ingewilligd. De IND kan dan de aanvraag alsnog inwilligen of afwijzen. Als de IND de aanvraag afwijst, kan de advocaat van de asielzoeker een beroepsschrift indienen bij de rechtbank. De rechtbank kan het beroep vervolgens gegrond of ongegrond verklaren.⁴ Zowel de IND als de advocaat van de asielzoeker kan tegen de uitspraak van de rechtbank nog hoger beroep instellen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: de Afdeling) (zie figuur 1). Daarna is eventueel nog beroep mogelijk bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (verder HvJEU) of bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (verder: EHRM). Deze laatste stappen zijn niet in de figuur opgenomen.

Figuur 1: De actoren en de stappen in de Nederlandse asielprocedure



1.1.2 De rol van landeninformatie bij de beoordeling van een asielverzoek

Meestal is het niet mogelijk om zekerheid te krijgen over 'de feiten' die van belang zijn voor de beoordeling van het asielverzoek (Severijns, 2019). Dit komt in de eerste plaats omdat de vraag moet worden beantwoord of de asielzoeker *in de toekomst* te vrezen heeft voor vervolging (zie hiervoor de opsomming van asielgronden hierboven), en/of onmenselijke behandeling of om slachtoffer te

worden van willekeurig geweld in een gewapend conflict. In de tweede plaats moet de IND meestal oordelen over gebeurtenissen die zich *in het land van herkomst* van de asielzoeker hebben afgespeeld.⁵ Dit zijn vaak landen ver hier vandaan, waar sprake kan zijn van een chaotische situatie als gevolg van oorlog of crisis, waardoor het voor de IND niet eenvoudig is om informatie over dat land te verkrijgen. De IND-medewerker moet dan een risico-inschatting maken over de te verwachten vrees bij terugkeer en op grond daarvan een beslissing nemen op het asielverzoek (Severijns, p. 24). De verklaringen van de asielzoeker zijn bij de beoordeling leidend. Daarnaast kan sprake zijn van documenten die het asielrelaas kunnen onderbouwen. De IND beziet dit tegen de achtergrond van hetgeen in het algemeen bekend is over de situatie in het betreffende land. Voor die laatste toets gebruikt de IND vaak de ambtsberichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (al dan niet gecombineerd met andere bronnen van landeninformatie). In deze ambtsberichten staat de algemene veiligheids- en mensenrechtelijke situatie in het land van herkomst beschreven. De informatie in de ambtsberichten heeft als doel om de onzekerheid te verminderen over de vraag of de asielzoeker in de toekomst in zijn of haar land van herkomst te vrezen heeft voor vervolging, onmenselijke behandeling, of willekeurig geweld (Severijns, p. 3).

De speciale status van ambtsberichten in de Nederlandse asielpraktijk

Ambtsberichten zijn in de Nederlandse asielpraktijk een belangrijke bron. De rechtspraak heeft hieraan de status van 'deskundigenbericht' toebedeeld. Als de ambtsberichten op een onpartijdige, objectieve en inzichtelijke wijze informatie geven onder vermelding van de bronnen waaruit deze informatie komt, mag de staatssecretaris van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitgaan van de juistheid van de informatie in het deskundigenadvies. Dit geldt zowel voor algemene als individuele ambtsberichten. Als er concrete aanknopingspunten zijn om te twijfelen aan de juistheid of volledigheid van het ambtsbericht mag de staatssecretaris zijn asielbesluit pas op het ambtsbericht baseren als nader onderzoek is gedaan 'terzake en bevestiging van de desbetreffende informatie'.⁶ Ten aanzien van concrete aanknopingspunten voor twijfel is bepalend of dat wat uit de bronnen blijkt (waar de asielzoeker zich op beroept) twijfel teweeg brengt over de juistheid of volledigheid, waaronder de actualiteit van het ambtsbericht.

Bij het opstellen van het landgebonden asielbeleid worden ambtsberichten betrokken. Dit landgebonden asielbeleid is opgenomen in deel C7 van de Vreemdelingencirculaire.⁷

Het komt echter vaak voor dat er geen (recent) ambtsbericht beschikbaar is over een land, terwijl iemand afkomstig uit dat land wel een asielverzoek indient. Ter indicatie: in 2018 werden er 20.353 eerste asielaanvragen ingediend waarvan bijna de helft (tenminste 9.386) van asielzoekers uit landen waarvan geen of alleen een ambtsbericht van vijf jaar of ouder beschikbaar was.⁸ Daarnaast is het voorgekomen dat een ambtsbericht, vanwege een snel veranderende veiligheidssituatie in het betreffende land, al bij publicatie (deels) verouderde informatie bevatte.⁹ Het proces van totstandkoming van een ambtsbericht is tijdsintensief. Het kan mede gelet hierop dan ook enige tijd duren voordat een bijgewerkt actueel ambtsbericht verschijnt. Vervolgens duurt het gemiddeld

genomen ook een paar maanden voordat hieraan beleidsmatige conclusies worden verbonden.¹⁰ Tot slot is het mogelijk dat de informatie in een ambtsbericht onvoldoende ingaat op (bijvoorbeeld) een bepaalde groep personen, terwijl informatie opgenomen in andere documenten dit meer in detail doet.

Wanneer geen, dan wel geen recente, ambtsberichten over een land zijn verschenen betreft de IND vaak landeninformatie uit andere bronnen bij de beoordeling van asielverzoeken (zie hoofdstuk 3 en bijlage 3). Naast het ministerie van Buitenlandse Zaken publiceren ook internationale organisaties als de United Nations High Commissioner on Refugees (UNHCR) en de Europese Unie (EU), andere staten en Ngo's zoals Amnesty International en Human Rights rapporten die zogeheten 'Country of Origin Information' (COI) bevatten. Deze rapporten vertonen in meer of mindere mate gelijkenis met ambtsberichten. Daarnaast is er informatie over de landen van herkomst van asielzoekers te vinden via bijvoorbeeld nieuwsberichten, websites en *social media*. In de digitale werkomgeving van de IND staan interne landenpagina's met links naar beleid, landeninformatie, juridische informatie en informatie voor de uitvoering.¹¹

In hoofdstuk 4 en bijlage 1 is een nadere beschrijving opgenomen van de organisaties die (naast het ministerie van Buitenlandse Zaken) een hoofdrol spelen op het gebied van het verzamelen van landeninformatie en het schrijven van landenrapporten.

Het Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (TOELT)

Bij de IND vervult TOELT een centrale rol in het verzamelen van landeninformatie. Bij dit team werken momenteel 14 landenspecialisten, 3 linguïsten en 22 medewerkers van de regionale informatiecentra (RIC's), die op alle behandellocaties van de IND aanwezig zijn.

De taken van de medewerkers van de RIC's en landenspecialisten van TOELT zijn:¹²

- **Het beantwoorden van vragen**
Hoor- en beslismedewerkers van de IND kunnen bij de medewerkers van de RIC's en landenspecialisten vragen stellen over landeninformatie. De landenspecialisten behandelen ongeveer 2.000 vragen per jaar, de medewerkers van de RIC's ongeveer 10.000. De landenspecialisten behandelen de vragen die duiding en achtergrondinformatie nodig hebben, de medewerkers van de RIC's verstrekken vooral feitelijke informatie, zoals kaartmateriaal.
- **Het opstellen van documenten met landeninformatie**
De antwoorden van TOELT op vragen van medewerkers worden in een vraag- en antwoordmodel opgeschreven en intern verspreid via de digitale werkomgeving. De landenspecialisten stellen daarnaast 30 tot 50 rapporten per jaar op, die niet openbaar zijn. Deze rapporten zijn volledig gebaseerd op andere bronnen. De IND-medewerkers verwijzen in openbare stukken naar de onderliggende bronnen en niet naar de TOELT-rapportage.
- **Het opstellen van de Terms of Reference voor de ambtsberichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken.**
TOELT vraagt voor het opstellen hiervan maatschappelijk relevante organisaties als VVN om een inbreng.
- **Het leveren van informatie voor het veiligelandenbeleid**
De landenspecialisten leveren landeninformatie aan voor het veiligelandenbeleid dat de Directie Migratiebeleid (DMB) van het ministerie van Justitie en Veiligheid opstelt. Dit beleid is openbaar.¹³

- **Het bijdragen aan het werk van EASO**

De landenspecialisten van TOELT nemen deel aan expertgroepen van EASO, schrijven mee aan landenrapporten van EASO en/of leveren een bijdrage aan de *peer review* van die rapporten. De rapporten van EASO zijn openbaar. Zie voor een beschrijving van de rol van EASO in het opstellen en publiceren van landeninformatie hoofdstuk 4.

1.2 Adviesvraag

Staatssecretaris Broekers-Knol heeft de ACVZ op 8 juli 2019 gevraagd om in te gaan op het gebruik van andere bronnen van landeninformatie omdat de staatssecretaris het als een probleem ervaart dat bij het ontbreken van een (recent) ambtsbericht deze andere bronnen van landeninformatie geen transparante en ingebedde rol hebben in het beleidsproces, de uitvoering en de rechtsbescherming.¹⁴ Dit terwijl zij in meerdere gevallen wél voldoende landeninformatie uit andere bronnen voorhanden ziet op basis waarvan beslissingen worden genomen en beleid kan worden geformuleerd. Het is de staatssecretaris niet duidelijk wanneer een bron van landeninformatie wel of niet gebruikt kan worden. Verder wil ze weten of het mogelijk is een rangorde in bronnen aan te brengen zodat, door het hanteren van deze rangorde, de andere documenten waar landeninformatie in is opgenomen naar behoren kunnen worden gebruikt en kunnen worden beschouwd als betrouwbaar.

We hebben op basis van het verzoek van de staatssecretaris de volgende adviesvraag geformuleerd:

Adviesvraag

Hoe kunnen bij het ontbreken van een (actueel) ambtsbericht andere openbare bronnen van landeninformatie zo goed mogelijk gebruikt worden in het beleids- en besluitvormingsproces, de uitvoering en rechtsbescherming en in hoeverre is hierin een rangorde aan te brengen?

De centrale vraag beantwoorden we aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Welke criteria zijn in wet- en regelgeving, jurisprudentie en literatuur te onderscheiden voor de beoordeling en het gebruik van landeninformatie?
2. Wat wordt momenteel bij het ontbreken van een ambtsbericht als bruikbare en onbruikbare bron aangemerkt om de (veiligheids)situatie in landen van herkomst te beoordelen? Hoe wordt hiermee omgegaan door beleid/uitvoering/rechtspraak?
3. Wat is de werkwijze en rol van EASO op het gebied van het verzamelen, weergeven en beoordelen van landeninformatie?
4. Op welke landeninformatie baseren andere Europese landen hun beleidsproces, uitvoering en rechtsbescherming?
5. Wat zijn de voor- en nadelen van het gebruik van andere openbare landeninformatie dan de ambtsberichten?

Afbakening

We gaan in het advies niet in op de rol die het ministerie van Buitenlandse Zaken speelt in het huidige Nederlandse systeem voor het vergaren, beoordelen en beschrijven van landeninformatie. Ook de kwaliteit van de ambtsberichten is geen onderwerp van dit advies. Dit neemt niet weg dat we in het kader van de beantwoording van de adviesvraag vaak in algemene termen spreken over de vraag waar een landeninformatie-rapport aan moet voldoen. Dat kader is ook van toepassing op de ambtsberichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken, omdat dat ook landeninformatie-rapporten zijn.

Het advies beperkt zich tot het gebruik van andere openbare bronnen van landeninformatie ten behoeve van:

- 1) de inhoudelijke beoordeling van een asielaanvraag
Dit betekent dat alleen het gebruik van landeninformatie over het land van herkomst van de asielzoeker en derde landen waar de asielzoeker mogelijk een verblijfsrecht heeft (veilige derde landen genoemd, niet te verwarren met veilige landen van herkomst) bij het onderzoek is betrokken. Het gebruik van landeninformatie in het kader van de beoordeling van een Dublin-claim is daarmee uitgesloten van het advies. Ook landeninformatie om te beoordelen of er bij terugkeer medische behandeling aanwezig en beschikbaar is, is niet meegenomen in het advies.
- 2) Het formuleren van landgebonden asielbeleid.

1.3 Methoden van onderzoek

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, hebben we gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. We hebben literatuur en jurisprudentie onderzocht. Daarnaast hebben we onder meer beleidsambtenaren, wetenschappers en belangenorganisaties geconsulteerd. Achter in het rapport is een lijst met alle geconsulteerde personen opgenomen. Tot slot hebben we 54 dossiers bij de IND bestudeerd van asielzoekers die in 2018 een eerste beslissing op hun aanvraag hebben gekregen en die afkomstig waren uit 11 landen waarvan in 2018 geen of geen recent (maximaal 2 jaar oud) algemeen ambtsbericht beschikbaar was.¹⁵ In bijlage 3 gaan we uitgebreider in op de methoden van het dossieronderzoek.

1.4 Leeswijzer

We behandelen de deelvragen in chronologische volgorde in de hoofdstukken 2 t/m par 5.2. In de paragrafen 5.3 en 5.4 presenteren we oplossingsrichtingen en vier kernaanbevelingen.

¹ Voor meer informatie over de asielpcedure zie [deze Infographic](#) op de website van de IND.

² Art. 4 EU-Kwalificatierichtlijn.

³ Naar: [corporate brochure IND](#).

⁴ De Rechtbank kan ook het beroep gegrond verklaren en de rechtsgevolgen in stand laten, of zelf in de zaak voorzien. In dat laatste geval wijst de rechtbank het asielverzoek af.

⁵ Uitzondering is als de asielzoeker zich beroept op gebeurtenissen die zich na het vertrek uit het land van herkomst in Nederland hebben afgespeeld (réfugié surplace).

⁶ ABRvS 12 oktober 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AD5964, par. 2.3.4.

⁷ Vreemdelingencirculaire C7/1. Uit Kamerstukken komt naar voren dat dit zowel om algemene als thematische ambtsberichten kan gaan.

⁸ Inventarisatie gemaakt in juni 2019 van niet EU-landen met minstens 5 asielaanvragen of asielbeslissingen in 2018, en waarbij er op dat moment geen ambtsbericht of alleen een ambtsbericht ouder dan 5 jaar beschikbaar was. We spreken hier over 'tenminste' 9.386 aanvragen omdat de bron Asylumtrends het aantal asielaanvragen tussen de 1 en 5 met een * aangeeft en we het precieze aantal van die landen dus niet weten. Dit betrof 5 van de hieronder genoemde landen.

De inventarisatie is gebaseerd op: Asylumtrends december 2018. <https://ind.nl/over-ind/Cijfers-publicaties/Paginas/Asieltrends.aspx>. (eerste asielaanvragen); Eurostat, tabel: 'First instance decisions on applications by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded) (migr_asydcfsta)', geraadpleegd op 3 juni 2019 (Beslissingen in eerste aanleg) en <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-buitenlandse-zaken/documenten?type=Ambtsbericht&pagina=1>. (ambtsberichten). Het betreft de landen Albanië, Algerije, Angola, Azerbeidzjan, Bahrein, Bangladesh, Benin, Bosnië-Herzegovina, Brazilië, Burkina Faso, Centraal Afrikaanse Republiek, Colombia, Cuba, Djibouti, Dominicaanse Republiek, Egypte, El Salvador, Gambia, Georgië, Ghana, Guinee, Guinee-Bissau, Honduras, India, Indonesië, Israël, Ivoorkust, Jamaica, Jordanië, Kameroen, Kazachstan, Kenia, Kirgizië, Kongo, Kosovo, Libanon, Liberia, Mali, Marokko, Mauritanië, Mexico, Moldavië, Mongolië, Montenegro, Myanmar, Nepal, Nicaragua, Niger, Oeganda, Oekraïne, Oezbekistan, Palestijnse gebieden, Saoedi Arabië, Senegal, Servië, Sierra Leone, Sri Lanka, Suriname, Tadzjikistan, Tanzania, Togo, Trinidad en Tobago, Tsjaad, Tunesië, Turkije, Turkmenistan, Venezuela, Vietnam, VS, Wit-Rusland, Zimbabwe, Zuid Soedan en Zuid Afrika.

⁹ Zie *Kamerstukken II* 2018/19, 19 637, nr. 2506, over Libië. Vanwege onduidelijkheid over de toekomstige ontwikkeling van de veiligheidssituatie is toen een besluit- en vertrekmoratorium afgekondigd.

¹⁰ Als voorbeeld: op 31 oktober 2019 heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken een Algemeen Ambtsbericht inzake Turkije uitgebracht. Op 4 februari 2020 heeft de staatssecretaris de Kamer laten weten dat zij het landenbeleid Turkije naar aanleiding van dit ambtsbericht zal wijzigen. *Kamerstukken II* 2019/20, 19 637 nr. 2578.

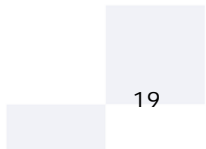
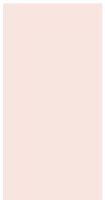
¹¹ Ten tijde van ons onderzoek waren er landenpagina's over de volgende landen: Afghanistan, Armenië, Azerbeidzjan, Burundi, China, DRC, Eritrea, Ethiopië, Guinee (Conakry), Irak, Iran, Ivoorkust, Libië, Nepal, Noord-Korea, Oekraïne, Russische Federatie, Somalië, Sri Lanka, Sudan, Syrië, Turkije en Oeganda. (Schriftelijke Informatie IND (TOELT)).

¹² Interviews IND (TOELT) 14 maart en 18 september 2019.

¹³ Zie ABRvS 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:209, r.o. 5.1. Hier licht de Afdeling – aan de hand van een door de staatssecretaris gegeven toelichting - de werkwijze van de staatssecretaris met betrekking tot het veilige landenbeleid toe.

¹⁴ *Kamerstukken II*, 2018/19, 19 637 nr. 2521

¹⁵ Algerije, Azerbeidzjan, Centraal Afrikaanse Republiek, Cuba, Egypte, Jordanië, Myanmar, Saoedi-Arabië, Turkije, Oeganda, Venezuela.





Hoofdstuk 2

Criteria voor de beoordeling van landeninformatie

In dit hoofdstuk staan de criteria voor de beoordeling van landeninformatie centraal. Deze criteria zijn uiteengezet in handleidingen en checklists. Ook in wet- en regelgeving en rechterlijke uitspraken wordt invulling gegeven aan de criteria waaraan landeninformatie moet voldoen. Deze documenten komen in dit hoofdstuk eerst aan bod. Vervolgens behandelen we de vraag in hoeverre een rangorde kan worden aangebracht in de bronnen van landeninformatie.

2.1 Reeds bestaande checklists en handleidingen

Uit literatuur blijkt dat de vraag van de staatssecretaris over wanneer een bron van landeninformatie als betrouwbaar kan worden aangemerkt al sinds de jaren '90 wordt opgeworpen.¹⁶ Sindsdien heeft een aantal organisaties als antwoord daarop gewerkt aan de ontwikkeling van criteria voor het verzamelen, weergeven, beoordelen en gebruiken van landeninformatie. Deze criteria zijn inmiddels gestandaardiseerd en opgenomen in verschillende handleidingen en checklists waarin zij tot in detail zijn uitgewerkt.¹⁷ Daarnaast worden in deze documenten handvatten aangereikt om in de praktijk met de criteria om te gaan. De handleidingen zijn in de eerste plaats gericht op landeninformatie-onderzoekers, maar ook beslis- en beleidsmedewerkers, advocaten en rechters kunnen van deze handleidingen gebruikmaken om te beoordelen of landeninformatie aan de criteria voldoet. Uit ons onderzoek komt bovendien het beeld naar voren dat er een grote mate van overeenstemming bestaat tussen landeninformatie-onderzoekers van de overheid, internationale organisaties en Ngo's over de te hanteren methodologie voor het verzamelen van landeninformatie. Er is wel discussie tussen landeninformatie-onderzoekers over de vraag hoe landeninformatie in een rapport moet worden weergegeven en over het trekken van conclusies op basis van die informatie. Hier komen we in paragraaf 2.3.5. op terug.

ACCORD heeft in 2004 voor het eerst een handleiding voor het verzamelen, weergeven, beoordelen en gebruiken van landeninformatie opgesteld.¹⁸ In 2006 is ACCORD hierin gevolgd door de **International Association of Refugee Law Judges (IARLJ)**. In 2008 zijn onder voorzitterschap van Nederland de **Common EU Guidelines for processing COI** tot stand gekomen. Uit deze richtlijnen wordt nog steeds veel geciteerd. **EASO** heeft op het werk van zijn voorgangers voortgebouwd en in 2012 de **Country of Origin (COI) Report Methodology** uitgebracht. Deze is in 2019 herzien.

De meest recente handleidingen zijn het [herziene handboek](#) van ACCORD uit 2013 en de [methodologie](#) van EASO uit 2019.

De Europese Commissie streeft harmonisatie in het verzamelen en gebruik van landeninformatie na en EASO is het aangewezen agentschap hiervoor (Cohen Henriquez, 2016). In de preambule van de EU-Procedure richtlijn is opgenomen dat de lidstaten bij de tenuitvoerlegging ervan rekening moeten houden met relevante richtsnoeren zoals die door EASO zijn ontwikkeld (zie ook bijlage 2). Paragraaf 4.1 is gewijd aan de toenemende rol van EASO op het gebied van landeninformatie.¹⁹

De toonaangevende organisaties ACCORD en EASO werken soms samen in de reflectie op methoden en het trainen van landeninformatie-onderzoekers. Een voorbeeld is de [conferentie](#) die zij in oktober 2019 gezamenlijk organiseerden, en die goed werd bezocht door landeninformatie-onderzoekers van zowel overheden, internationale organisaties als Ngo's.

Conclusie: De handleidingen van ACCORD uit 2013 en EASO uit 2019 kunnen als leidraad dienen voor het werken met landeninformatie. Gelet hierop vindt de ACVZ het niet noodzakelijk hier een nieuw instrument aan toe te voegen en een nieuwe checklist of handleiding in het leven te roepen.

2.2 Reeds bestaande portals voor het vinden van landeninformatie

Tot voor kort waren er wereldwijd twee toonaangevende portals om landeninformatie te benaderen: [Refworld](#) van UNHCR en [Ecoi.net](#) van ACCORD. Per 1 januari 2019 heeft UNHCR Ecoi.net echter aangewezen als 'main global leading COI portal.' De landeninformatie op Refworld wordt vanaf 1 januari 2019 niet meer geüpdatet. Refworld gaat zich exclusief richten op relevant(e) rechterlijke uitspraken en wet- en regelgeving wereldwijd en haar eigen beleidsdocumenten.²⁰

EASO heeft een openbare [portal](#) voor landeninformatie. De landenrapporten van EASO en de lidstaten worden op deze portal gepubliceerd. IND-medewerkers hebben toegang tot INFORMIND, een interne portal waarop landeninformatie wordt ontsloten.

Landeninformatie-onderzoekers beheren Ecoi.net, het EASO-portal en INFORMIND en de informatie die hierop wordt geplaatst is al door hen gefilterd. Op de site van Ecoi.net wordt uitleg gegeven over criteria voor selectie van bronnen en welke organisaties door ACCORD als betrouwbare leveranciers worden gezien. De handleiding van ACCORD bevat een bijlage met een lijst van doorgaans betrouwbare bronnen.

In de handleidingen wordt gewezen op de gevaren van zelf zoeken op het internet door beslissers, advocaten of rechters: hierbij kan een 'digitale voetafdruk' worden achtergelaten die de autoriteiten in het land van herkomst informatie geeft waaruit kan worden herleid dat een persoon (of een persoon van een bepaalde groep die in de negatieve belangstelling staat) asiel heeft aangevraagd (ACCORD, 2013, p.

156; Immigration New Zealand, 2019). Het is de IND-medewerkers niet toegestaan om op de eigen computer naar informatie te zoeken die betrekking heeft op de persoon van de asielzoeker. Het gericht zoeken naar personen wordt door andere afdelingen gedaan op beveiligde computers.²¹

Conclusie: Bij het ontbreken van een ambtsbericht kunnen beleidsmakers, hoor- en beslismedewerkers, advocaten en rechters landeninformatie uit andere bronnen eenvoudig benaderen via Ecol.net en het landenportaal van EASO.

2.3 De belangrijkste criteria op een rij

Hieronder staan de belangrijkste criteria voor het verzamelen, weergeven, beoordelen en gebruiken van landeninformatie opgesomd. Een aantal hiervan zijn ook neergelegd in het (internationaal) recht en jurisprudentie. Dit is in bijlage 2 nader uitgewerkt. De beschrijvingen van de criteria in deze paragraaf zijn overgenomen uit de handleidingen van EASO en ACCORD. Alhoewel er nuanceverschillen bestaan tussen deze handleidingen, is er grotendeels overeenstemming over de criteria die gehanteerd moeten worden.²²

2.3.1 Relevantie

Landeninformatie is relevant als het direct gerelateerd is aan het feit, de gebeurtenis of de zaak die wordt onderzocht en/of beoordeeld in het kader van het asielverzoek (EASO, 2019, p. 12). Het criterium relevantie is tevens opgenomen in de EU-Kwalificatierichtlijn.²³ Het EHRM is van oordeel dat met name staten en VN-agentschappen relevante informatie kunnen leveren omdat zij in staat zijn om vanuit het land in kwestie te rapporteren (zie bijlage 2).

In het nationale recht kunnen we dit criterium herleiden tot het formeel zorgvuldigheidsbeginsel van artikel 3:2 Awb: Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuur de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Uit het verbod van vooringenomenheid (art 2:4 Awb) en het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur 'fair play' volgt dat relevante informatie bij de beoordeling van een asielverzoek niet mag worden achtergehouden of genegeerd, of het nu in het voor- of nadeel van de asielzoeker is (zie ook ACCORD, 2013, p. 36).

2.3.2 Betrouwbaarheid

Met betrouwbaarheid wordt bedoeld dat de informatie afkomstig moet zijn van een betrouwbare bron, waarbij zowel de politieke en ideologische context van de bron als ook het mandaat, de methodologie en de motivatie van de bron in aanmerking wordt genomen (ACCORD, 2013, p. 32). Ook dubieuze bronnen kunnen volgens de handleidingen echter worden opgenomen als de informatie belangrijk is en er geen andere bronnen kunnen worden gevonden, mits expliciet wordt vermeld dat het een onbetrouwbare bron is (EASO, 2019, p. 16; ACCORD, 2013). Uit onze

interviews komt naar voren dat de landeninformatie-onderzoekers deze werkwijze ook in de praktijk hanteren.²⁴

Het EHRM duidt rapporten van staten, agentschappen van de VN en 'reputable non-governmental organisations' aan als betrouwbare en objectieve bronnen (zie bijlage 2). Staten, internationale organisaties en de Ngo's Human Rights Watch, Amnesty International en Freedom House hebben bovendien over het algemeen in de praktijk een goede reputatie opgebouwd onder de gebruikers van landenrapporten.²⁵ De staatssecretaris heeft eerder naar aanleiding van Kamervragen geantwoord van oordeel te zijn dat het niet nodig is om een ambtsbericht aan te vragen als er voldoende andere goede openbare bronnen zijn op grond waarvan het mogelijk is om tot een asielbesluit te komen. De staatssecretaris stelde dat dit het geval is voor wat betreft de situatie in Bahrein en Venezuela en noemde in antwoord op Kamervragen rapporten van de organisaties Amnesty International, Human Rights Watch, diverse VN organisaties, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Canada.²⁶

Er zijn enkele voorbeelden van landenrapporten van overheden die de kritiek kregen dat ze onbetrouwbaar waren, zoals het KhAD/WAD ambtsbericht uit 2000 van het ministerie van Buitenlandse Zaken en een rapport van een factfindingmissie naar Eritrea van Denemarken (dat ook gevolgen had in het Verenigd Koninkrijk).²⁷ Naar aanleiding van het KhAD/WAD ambtsbericht zijn de richtlijnen voor het opstellen van ambtsberichten aangepast.²⁸ Vorig jaar ontstond er discussie over een algemeen ambtsbericht Iran, op basis waarvan de staatssecretaris besloot transgenders niet langer als 'groep van bijzondere aandacht' aan te merken.²⁹ Maar gelet op de hoeveelheid landenrapporten die de afgelopen jaren door staten zijn opgesteld lijkt dit toch beperkt te zijn gebleven tot een kleine minderheid van de gevallen. De objectiviteit en werkwijze van het US Department of State in algemene zin ligt van oudsher wat vaker onder vuur (Poe, 2001) en het wantrouwen over deze organisatie is sinds het presidentschap van Trump verder toegenomen.³⁰

2.3.3 Evenwichtigheid

Landeninformatie wordt gebalanceerd gebruikt als er meerdere en verschillende typen bronnen worden geconsulteerd, om op die manier een zo volledig mogelijk beeld te krijgen (ACCORD, 2013, p. 32). In de EU-Procedure richtlijn is opgenomen dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat de personen die asielverzoeken behandelen kunnen beschikken over verschillende bronnen. Ook het EHRM benadrukt het belang van het gebruik van verschillende soorten bronnen (zie bijlage 2).

Het criterium 'evenwichtigheid' is te herleiden tot het verbod van vooringenomenheid (art 2: 4 Awb) en het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur 'fair play'. Op basis hiervan hoort een landeninformatie-onderzoeker op neutrale wijze onderzoek te verrichten, dat wil zeggen dat dit onderzoek niet gericht is op een inwilliging of een afwijzing. Hieruit volgt ook dat een beslismedewerker geen suggestieve vragen aan de landeninformatie-onderzoeker hoort te stellen waaruit

een voorkeur voor een inwilligende of afwijzende beslissing spreekt (ACCORD, 2013, p. 34).

De handleidingen wijzen erop dat moet worden gezocht naar een zo breed mogelijk spectrum aan bronnen: bijvoorbeeld een overheid, een internationale organisatie en een Ngo (EASO, 2019, p. 14). De landeninformatie-onderzoekers hanteren echter niet het in de journalistiek gangbare adagium 'één bron is geen bron'. De handleidingen geven aan dat als er slechts één bron is, dit moet worden vermeld in het rapport en de bron goed moet worden omschreven (EASO, 2019, p. 16; ACCORD, 2013).

2.3.4 Actualiteit

De landeninformatie die wordt gebruikt moet up-to-date zijn (EASO, 2019, p. 12). Deze eis is ook opgenomen in de EU-Procedure richtlijn (zie bijlage 2).

2.3.5 Nauwkeurigheid, transparantie en herleidbaarheid

Nauwkeurigheid betekent dat de landeninformatie precies, onvervormd en overeenkomstig de werkelijkheid moet worden weergegeven (EASO, 2019, p. 12). Deze eis is tevens neergelegd in de EU-Procedure richtlijn (zie bijlage 2).

Landeninformatie is transparant als de gebruikte bronnen openbaar zijn en bronverwijzingen volledig, zodat lezers in staat zijn om onafhankelijk de informatie te verifiëren en te beoordelen (ACCORD, 2013, p. 35).

Elk stukje informatie moet herleidbaar zijn naar de bron. De informatie moet duidelijk worden weergegeven en de betekenis van de informatie moet niet zijn vervormd door de opsteller van de bron (ACCORD, 2013, p. 35). Er moet zoveel mogelijk naar de primaire bron worden verwezen, om kruisverwijzingen (*roundtripping*) te voorkomen.³¹

De criteria nauwkeurigheid, transparantie en herleidbaarheid zijn een uitdrukking van het zorgvuldigheidsbeginsel (art.3:2 Awb), het motiveringsbeginsel (art 3:46 Awb) en het beginsel van fair play. Als de criteria worden toegepast, geeft dit de asielzoeker de mogelijkheid om de gebruikte informatie te verifiëren en te corrigeren of aan te vullen.

In paragraaf 2.1 benoemden we dat er vrijwel geen discussie is tussen landeninformatie-onderzoekers over de te hanteren methodologie. Hierop zijn een paar uitzonderingen die gaan over het trekken van (landeninformatie)conclusies, het maken van analyses, verbindende tekstgedeelten en het synthetiseren (samenvoegen van informatie afkomstig van verschillende bronnen). Sommige respondenten benadrukken dat synthetiseren de leesbaarheid en toegankelijkheid ten goede komt.³² Tegelijkertijd merkt een aantal respondenten op dat - anders dan bij het werken met originele citaten van bronnen - de nuance die individuele passages bevatten verloren kan gaan tijdens het proces van samenvoegen en verwoorden van teksten, dat teksten lastiger te herleiden zijn naar de bron en dat

verschillende syntheserapportenschrijvers tot verschillende uitkomsten zouden kunnen komen.³³ Ten aanzien van het trekken van conclusies uit landeninformatie is opgemerkt dat het voor de beslisser eenvoudiger is een conclusie te verbinden aan een tekst, als hierin expliciet wordt geconcludeerd dat een situatie verbeterd of verslechterd is ten opzichte van de vorige verslagperiode. Een aantal respondenten benadrukt dat transparantie over de gebruikte bronnen voor een conclusie van belang is.³⁴ EASO heeft in de methodologie die in 2019 is gepubliceerd nader verklaard wat een landeninformatieconclusie is ten opzichte van een juridische conclusie (EASO, 2019, p. 19).

Conclusie: de criteria voor het toetsen van landeninformatie zijn: relevantie, betrouwbaarheid, evenwichtigheid, actualiteit, nauwkeurigheid, transparantie en herleidbaarheid. Deze criteria zijn te herleiden tot onderliggende algemene beginselen van behoorlijk bestuur, te weten het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het beginsel van fair play.

2.4 Toepassen en hanteren rangorde

Alle toonaangevende instanties op het gebied van landeninformatie wijzen het aanbrengen van een rangorde in bronnen van de hand. Dit geldt ook voor het op voorhand uitsluiten van bronnen (ACCORD, 2013; EASO, 2019, p. 14; EU Argo Project, 2008). Uitzondering op deze regel is dat er een verbod is op het consulteren van de autoriteiten van de landen van herkomst voor de beoordeling van een specifiek asiolverzoek vanwege het mogelijke gevaar dat dit kan opleveren voor betrokkene en diens (achtergebleven) familie (UNHCR, 2013).

Social media bronnen worden niet op voorhand uitgesloten, maar de 'wie' vraag moet hier grondiger onderzocht worden en zal vaak niet beantwoord kunnen worden door leken op het gebied van datatechnologie.³⁵ Dat leidt dan tot de conclusie dat de bron als 'dubieus' moet worden aangemerkt (ACCORD, 2013; Immigration New Zealand, 2013).

De respondenten die zich bezighouden met landeninformatie-onderzoek of analyse geven, zonder uitzondering, aan geen rangorde ten aanzien van (de betrouwbaarheid van) bronnen te hanteren. Al dan niet onder verwijzing naar voornoemde handleidingen geven ze aan dat er geen hiërarchie is van bronnen en dat het ook ingewikkeld dan wel onmogelijk is een dergelijke rangorde te bepalen. Sommige respondenten benadrukken dat het aanbrengen van een rangorde niet wenselijk is, dan wel zetten vraagtekens bij de wenselijkheid van een systeem waarbij bronnen op voorhand worden aangemerkt als gezaghebbend.³⁶ Als reden wordt genoemd dat hoewel de bron betrouwbaar kan zijn, dit niet zonder meer hoeft te gelden voor de informatie afkomstig uit deze bron.³⁷ Daarnaast is aangegeven dat zowel de bron als de informatie die deze bron verstrekt altijd moeten worden onderzocht.³⁸ Niet de status van de bron maar de inhoud en

betrouwbaarheid zijn bepalend.³⁹ Het UK Upper Tribunal (zie hiervoor hoofdstuk 5) heeft geconcludeerd:

'No judicial decision has the power of crystallizing the facts of the real world to an extent where not reality, but what has been said about it is the guide'. (Thomas, 2008, p. 517)

Hoewel de EU-Procedure richtlijn een aantal gezaghebbende organisaties benoemt als bronnen van landeninformatie, heeft de Afdeling bepaald dat de informatie hieruit niet doorslaggevend is en dat naast deze bronnen ook andere bronnen moeten worden geraadpleegd, indien beschikbaar.⁴⁰ De Afdeling benadrukt dat er een verantwoordelijkheid op de gebruiker van landeninformatie rust om voortdurend kritisch te blijven nadenken over de betrouwbaarheid van zowel de bron als de verstrekte informatie en niet zonder meer uit te gaan van verstrekte informatie, vanwege de autoriteit van de bron. Ook benoemt de Afdeling in dit verband de vergewisplicht, waaruit volgt dat de staatssecretaris, net als bij een recent ambtsbericht, moet controleren of de informatie inzichtelijk en juist is.⁴¹

De Afdeling benadrukte verder dat het belangrijkste is dat in een individuele zaak sprake is van zo goed mogelijke landeninformatie.⁴² Dit zal daarom per individuele zaak en per rapport (of ander document) moeten worden beoordeeld aan de hand van onder meer de gehanteerde methoden. Punten die meerdere respondenten in dit verband noemen zijn de inhoud, actualiteit, transparantie en inzichtelijkheid, objectiviteit, relevantie en betrouwbaarheid van de informatie.⁴³ Ook is vaker naar voren gekomen: hoe meer bronnen dan wel informatie hoe beter.⁴⁴

Landeninformatierapporten kunnen verouderen door recentere ontwikkelingen in een betreffend land. Een aantal geïnterviewden geeft om deze reden aan dat in voorkomende gevallen informatie in krantenartikelen relevantere informatie kan bevatten dan de informatie in rapporten die zijn opgesteld door gezaghebbende organisaties.⁴⁵

Alle respondenten zijn het er over eens dat er altijd ruimte moet zijn om informatie in te brengen. Dit is in lijn met het recente advies van de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) 'Zoeken naar waarheid: over waarheidsvinding in de democratie in het digitale tijdperk' waarin de Raad concludeert (ROB, 2019, p. 42):

'Voor waarheidsvinding is het belangrijk dat waarheidsclaims, zeker die van machthebbers, kunnen blijven worden weersproken. Daarvoor zijn instituties nodig die onderzoek van deze claims mogelijk maken. Bijvoorbeeld door transparantie af te dwingen, extern onderzoek door een derde partij te laten doen, meerdere stemmen te laten horen in evenredigheid, en door ontsporing te voorkomen door regels toe te passen en te handhaven.'

Conclusie: Het moet in een democratie altijd mogelijk zijn om waarheidsclaims te weerspreken. Toonaangevende organisaties en respondenten wijzen een hiërarchie van bronnen dan ook af. Zij beschouwen het aanbrengen van een rangorde als ingewikkeld, onmogelijk en onwenselijk.

¹⁶ ACVZ, 2006, 2008, 2016; Damen, 2008; Fötsch, 2018; van der Bergh 2014; Van Reenen, 2012; Verbaas, 2016; Vogelaar, 2016; Wallage & van Binsbergen, 2017; Zwaan & van Breda, 2015.

¹⁷ EASO, 2019; ACCORD, 2013; Gyulai, 2011; EU Argo Project, 2008; IARLJ, 2006; UNHCR, 2004.

¹⁸ Deze handleiding heeft als doelgroep landeninformatie-onderzoekers, beslismedewerkers van migratiediensten, rechtsbijstandverleners, rechters en iedereen die werkt met landeninformatie. Zie (ACCORD, 2013, p. 13).

¹⁹ Punt 10 preambule. Ten aanzien van het aanwijzen van landen als veilig noemt de Procedurerichtlijn de door EASO ontwikkelde methodologie zelfs expliciet onder punt 46 van de preambule.

²⁰ Interviews ACCORD 21 januari 2020 en UNHCR Genève 13 januari 2020.

²¹ Interview IND 18 februari 2020.

²² Interview ACCORD 21 januari 2020.

²³ Artikel 4, vijfde lid, aanhef en onder c, Kwalificatierichtlijn.

²⁴ Interviews IND (TOELT) 18 september 2019, ACCORD 21 januari 2020, UK Home Office 14 januari 2020, UNHCR Genève 13 januari 2020, VWN 24 oktober 2019, ARC Foundation 14 januari 2020.

²⁵ Interviews IND (TOELT) 18 september 2019, VWN 24 oktober 2019, ACCORD 21 januari 2020, UK Home Office 14 januari 2020, Van der Kist 23 december 2019, UNHCR Genève 13 januari 2020, Afdeling 26 september 2019, Helsinki Foundation for Human Rights 17 januari 2020.

²⁶ *Kamerstukken II* vergaderjaar 2018-19. Aanhangsel van de Handelingen 1974; *Kamerstukken II* vergaderjaar 2018-19 19637 nr. 2456.

²⁷ Brouwers & Bogaers, 2018; ACVZ, 2008; Breda van & Zwaan, 2014; Breda van & Zwaan, 2018; Wallage & van Binsbergen, 2017; Danish Immigration Service, 2014; IAGCI, 2015; Kist van der, Dijkstra, & de Goede, 2018; Rosset & Liodden, 2015; Independent Chief Inspector of Borders and Immigration, 2018.

²⁸ Schriftelijke informatie Directie Internationaal onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB, ministerie van Buitenlandse Zaken), 23 maart 2020

²⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, maart 2019; Kamerstukken II vergaderjaar 2018/19, 19637 nr. 2508; COC, 9 oktober 2019: Behoud optimale bescherming voor LHBT-asielzoekers uit Iran <https://www.coc.nl/internationaal/behoud-optimale-bescherming-voor-lhbt-asielzoekers-uit-iran>; Iranian Lesbian & Transgender Network, 11 februari 2020: 6RANG letter to Dutch government regarding its asylum policy for Iranian LGBTQI <http://6rang.org/english/2563>

³⁰ Dossieronderzoek, Interview Van der Kist 23 december 2019, IND (TOELT) 18 september 2019, Afdeling 26 september 2019, UNHCR Genève 13 januari 2020.

³¹ Een voorbeeld van een kruisverwijzing is wanneer in een rapport door een Ngo naar UNHCR wordt verwezen en UNHCR in een opvolgend rapport weer naar de Ngo verwijst.

³² Interviews ACCORD 21 januari 2020, VWN 24 oktober 2019, DMB 26 maart 2019, UK Home Office 14 januari 2020.

³³ Interviews VWN 24 oktober 2019, ACCORD 21 januari 2020 en ARC Foundation 14 januari 2020.

³⁴ Interviews VWN 24 oktober 2019, ACCORD 21 januari 2020, UK Home Office 14 januari 2020.

³⁵ ACCORD, 2013, pp. 140-142; Ardalan, 2013; ACVZ, 2012; EASO, 2019; EU Argo Project, 2008; IARLJ, 2006; UNHCR, 2004.

³⁶ Interviews UNHCR Nederland 31 oktober 2019, UNHCR Genève 13 januari 2020, Afdeling 26 september 2019, UK Home Office 14 januari 2020.

³⁷ Interviews Vogelaar 17 oktober 2019, IND (TOELT) 18 september 2019, IND (SUA) 26 september 2019, UNHCR Genève 13 januari 2020, UK Home Office 14 januari 2020, ACCORD 21 januari 2020.

³⁸ Interviews Vogelaar 17 oktober 2019, UNHCR Genève 13 januari 2020, IND (TOELT) 18 september 2019.

³⁹ Interview Afdeling 26 september 2019, IND (TOELT) 18 september 2019, UK Home Office 14 januari 2020.

⁴⁰ ABRvS 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:209, 5.3

⁴¹ Interview Afdeling 26 september 2019.

⁴² Interview Afdeling 26 september 2019.

⁴³ Interviews Afdeling 26 september 2019, UNHCR Genève 13 januari 2020, ARC Foundation 14 januari 2020, IND (TOELT) 18 september 2019, schriftelijke antwoorden Department for Refugee Procedures, Office for Foreigners Polen 5 februari 2020.

⁴⁴ Interviews IND (TOELT) 18 september 2019, Zwaan 11 september 2019, Afdeling 29 september 2019 en IND (SUA) 26 september 2019.

⁴⁵ Interviews Afdeling 29 september 2019 en UNHCR Nederland 31 oktober 2019.





Hoofdstuk 3

De huidige praktijk in Nederland

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe IND-medewerkers, advocaten en rechters te werk gaan als een (recent) ambtsbericht van de minister van Buitenlandse Zaken ontbreekt. We toetsen daarbij hun handelwijze aan de criteria die aan (het gebruik van) landeninformatie zijn gesteld. Daarna besteden we aandacht aan de wijze waarop de IND, advocaten en rechters landeninformatie juridisch interpreteren. Dit hoofdstuk is voor een groot deel gebaseerd op het door ons uitgevoerde dossieronderzoek. De resultaten van dit onderzoek zijn beschreven in bijlage 3.

In het vorige hoofdstuk beschreven we dat de beroepsgroep van landeninformatie-onderzoekers al heldere criteria heeft ontwikkeld voor de wijze waarop landeninformatie moet worden verzameld, weergegeven, beoordeeld en gebruikt. Het is dus goed mogelijk om bij het ontbreken van een ambtsbericht andere landeninformatie te beoordelen op grond van deze criteria. De vraag die we in dit hoofdstuk beantwoorden is wat er momenteel bij het ontbreken van een ambtsbericht als bruikbare bron wordt aangemerkt en wat als minder bruikbare bron van landeninformatie. Daarbij staat de vraag centraal in hoeverre de landeninformatie, die IND-medewerkers, advocaten en rechters gebruiken als een ambtsbericht ontbreekt, aan de criteria voldoet.

Handige achtergrondinformatie voor het lezen van dit hoofdstuk

IND-medewerkers kunnen zelfstandig landeninformatie opzoeken via de interne webpagina's en/of via andere portalen of het internet. Daarnaast kunnen zij TOELT raadplegen. Advocaten kunnen zich wenden tot de afdeling landeninformatie van VWN. Een uitgebreide beschrijving van de werkwijze van zowel TOELT als de Afdeling landeninformatie van VWN is terug te vinden in par. 1.1.2. In paragraaf 1.1.1 staan beschrijvingen van de manier waarop Nederland asielverzoeken beoordeelt en van de actoren en stappen in de Nederlandse asielprocedure.

3.1 Nuancering van de 'speciale status' van het ambtsbericht

In het inleidende hoofdstuk hebben we benoemd dat de ambtsberichten van de minister van Buitenlandse Zaken in het Nederlandse asielrecht de status van deskundigenbericht hebben. Voordat we hieronder ingaan op de wijze waarop de uitvoeringspraktijk andere bronnen van landeninformatie gebruikt, willen we echter eerst deze 'speciale status' van het ambtsbericht in de Nederlandse asielpraktijk nuanceren. IND, advocaten en rechters betrekken, ook als er wel een ambtsbericht is, andere informatiebronnen dan de ambtsberichten vaak bij de beoordeling van asielverzoeken (Zwaan & van Breda, 2015).⁴⁶ Twee uitspraken van de Afdeling van 18 december 2019 (over de algehele veiligheidssituatie in Afghanistan en over de situatie van de etnische minderheidsgroep Hazara)

illustreren dit. In deze uitspraken verwijst de Afdeling, behalve naar het algemeen ambtsbericht, ook naar twee rapporten van EASO, een rapport van UNHCR, een rapport van de United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) en een rapport van het US Department of State. In de uitspraak staat bovendien vermeld dat uit het oogpunt van de leesbaarheid wordt geciteerd uit 'een beperkt aantal bronnen' maar dat dat niet betekent dat alle andere bronnen die de IND en de advocaat hebben ingebracht niet bij de uitspraak betrokken zijn. In een bijlage worden de overige bronnen opgesomd. De Afdeling plaatst in deze twee uitspraken het ambtsbericht naast, en niet boven rapportages van andere organisaties.⁴⁷

Conclusie: De speciale status die wel aan het ambtsbericht wordt toegedicht brengt niet met zich dat andere bronnen niet worden meegenomen of meegewogen. Het is ook meer in lijn met de eis in de EU-Procedure richtlijn dat personen die de asielverzoeken behandelen over verschillende bronnen moeten beschikken.

3.2 Het gebruik van landeninformatie in de praktijk getoetst aan de criteria

3.2.1 Relevantie

Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat de IND-medewerkers vaak landeninformatie gebruiken die verband houdt met de persoonlijke omstandigheden van de asielzoeker. Zij worden hierbij geholpen door de medewerkers van TOELT (zie voor een beschrijving van hun taken paragraaf 1.1.2). In de zoektocht naar informatie die op het asielrelaas is toegesneden worden vaak bronnen als lokale kranten, websites en *social media* gebruikt. In een aantal dossiers heeft de IND naar ons oordeel een overdaad aan bronnen gebruikt, waarbij je zou kunnen spreken van een 'schot hagel', waarin alle informatie die het besluit mogelijk enige kracht zou kunnen bijzetten wordt toegevoegd. In enkele andere gevallen heeft de advocaat met succes bij de rechter betoogd dat relevante informatie niet was betrokken bij de beoordeling van het asielverzoek.

Ook advocaten betrekken vaak informatie die relevant is voor de persoonlijke omstandigheden van de asielzoeker. We zagen enkele gevallen waarin informatie was toegevoegd die geen relevantie leek te hebben voor het asielverzoek of waarvan volgens de rechter onvoldoende duidelijk was gemaakt wat de relatie was tussen de informatie en het asielrelaas. Ook advocaten pasten de 'schot hagel' tactiek in een aantal gevallen toe.

De EU-Procedure richtlijn noemt als relevante bronnen EASO, de UNHCR, de Raad van Europa en andere relevante internationale (mensenrechten) organisaties.⁴⁸ Deze bronnen zijn in de onderzochte dossiers relatief weinig gebruikt. UNHCR had slechts voor één van de elf door ons onderzochte landen (Venezuela) recente documenten beschikbaar, EASO voor drie (zie hiervoor uitgebreider de volgende paragraaf). Het EHRM benoemt naast internationale organisaties staten als

relevante bron, omdat zij vaak ter plaatse vertegenwoordigd zijn. Zowel de IND, de advocatuur als de rechtbanken maken bij het ontbreken van ambtsberichten vaak gebruik van rapporten van andere staten. In paragraaf 3.3. gaan we verder op het gebruik van deze bronnen in.

Conclusie: bronnen die in de EU-Procedurerichtlijn als ‘relevant’ zijn bestempeld worden relatief weinig gebruikt, mede omdat ook deze organisaties niet (regelmatig) rapporteren over de minder gangbare landen van herkomst van asielzoekers. Zowel bij de IND als bij de advocatuur is in de meeste gevallen oog voor de relevantie van bronnen. In sommige gevallen wordt naar ons oordeel een overdaad aan bronnen gebruikt.

3.2.2 Betrouwbaarheid

In veruit de meeste dossiers die we hebben onderzocht gingen zowel IND, advocatuur als rechtbank er over het algemeen van uit dat de gebruikte landeninformatie betrouwbaar was. Dit gold niet alleen voor landenrapporten die door landeninformatie-onderzoekers zijn opgesteld, maar ook voor nieuwsartikelen uit internationale en nationale pers, websites en *social media*. Hierbij is vaak wel oog voor de vraag of er verschillende bronnen zijn die de informatie bevestigen (cross-checking).⁴⁹ In enkele gevallen stond de betrouwbaarheid van de gebruikte bronnen ter discussie omdat de advocaat of een IND-collega die in twijfel trok. Uit de notities die TOELT en de afdeling landeninformatie van VWN voor beslissers en advocaten opstellen blijkt slechts een enkele keer dat de gebruikte bronnen door de landeninformatie-onderzoekers zijn beoordeeld op juistheid.⁵⁰ Het is in dit kader van belang op te merken dat de handleidingen van EASO en ACCORD bronnen, ongeacht de herkomst, niet snel afwijzen. Ze benadrukken vooral het belang van het valideren van bronnen door cross-checking en bevestiging (‘corroboration’) (ACCORD, 2013, p. 134; EASO, 2019, p. 15).

Uit het jurisprudentieonderzoek komt naar voren dat de Afdeling in de bestudeerde uitspraken waarin zij landeninformatie gebruikt evenmin aangeeft in hoeverre de bron waaruit deze informatie komt wel of niet betrouwbaar is. In veel zaken vat de Afdeling de ingebrachte bron samen of citeert eruit zonder overwegingen te wijden aan de betrouwbaarheid ervan.⁵¹ In de al eerder genoemde uitspraak over Afghanistan merkte de Afdeling op dat de informatie uit de ingebrachte bronnen in de kern niet afwijkt van elkaar.⁵² Ook hier zien we de praktijk van cross-checking en bevestiging in terug.

Conclusie: Landeninformatie-onderzoekers schuiven een bron niet snel als onbruikbaar terzijde. Deze werkwijze is in lijn met de handleidingen van EASO en ACCORD, maar beslismedewerkers, advocaten en rechters zijn hier niet alert op. Zij gaan over het algemeen uit van de betrouwbaarheid van bronnen zolang deze elkaar bevestigen en een collega of andere partij de bron niet expliciet in twijfel trekt.

In paragraaf 2.3.2 hebben we benoemd dat staten, internationale organisaties en de Ngo's Amnesty International, Human Rights Watch en Freedom House over het algemeen worden bestempeld als 'betrouwbare' bron.⁵³ Gelet hierop hebben we in het dossieronderzoek het gebruik van deze bronnen er uitgelicht. Dit leverde de volgende resultaten op:

- Zowel de IND, de advocatuur, als de Afdeling maakten in de onderzochte dossiers veel gebruik van rapporten van het US Department of State.
- Rapporten van andere Europese landen werden ook gebruikt, maar minder vaak dan het US Department of State. Het betreft bijna zonder uitzondering Engelstalige rapporten, met name van het UK Home Office.
- Rapporten van de Ngo's Human Rights Watch, Amnesty International en Freedom House werden in de onderzochte dossiers door alle betrokken partijen veel gebruikt. De IND raadpleegde voor asielverzoeken die gaan over LHBTI-kwesties vaak de organisatie ILGA.
- Rapporten van organisaties die expliciet in de EU-Procedure richtlijn worden genoemd bleven achter: de IND gebruikte in 2%, en de advocatuur in 5% van de onderzochte dossiers rapporten van internationale organisaties (voor EASO, zie volgende bullet). Hierboven is al opgemerkt dat deze organisaties vaak evenmin (regelmatig) rapporteren over landen waar relatief weinig asielzoekers vandaan komen.
- De IND heeft in de onderzochte dossiers geen gebruik gemaakt van EASO, de advocatuur één keer (het rapport Turkey: Country Focus van november 2016). Hierbij moet worden opgemerkt dat EASO maar voor 3 van de 11 door ons onderzochte landen⁵⁴ (Algerije, Egypte en Turkije) landeninformatierapporten heeft opgesteld. Echter, EASO heeft over Turkije in november 2016 een groot landenrapport gepubliceerd, waar de IND ook geen gebruik van heeft gemaakt. Dit is op zich opmerkelijk, temeer daar TOELT heeft bijgedragen aan de *peer review* van dit rapport (EASO, 2016).

Verder blijkt uit Kamerstukken dat de staatssecretaris bij de herbeoordeling van landen in het kader van het veilige landenbeleid met name de Amerikaanse bronnen *US Department of State* en *Freedom House* gebruikt. Dit komt voort uit de keuze om hierbij de Canadese systematiek te volgen.⁵⁵ In de EU-Procedure richtlijn wordt echter voor de beoordeling van het veilige landenbeleid eveneens 'met name informatie van het EASO, de UNHCR, de Raad van Europa en andere relevante internationale organisaties' genoemd als bron.⁵⁶

Conclusie: Rapporten van een aantal staten, internationale organisaties en sommige Ngo's hebben de reputatie betrouwbaar te zijn. Deze reputatie hebben zij deels aan het recht en deels aan hun gevestigde naam te danken. In de dossiers die wij hebben bestudeerd werd veel gebruik gemaakt van landenrapporten van sommige staten en van Ngo's

met een goede reputatie, met een sterke voorkeur voor Engelstalige bronnen.

De beslismedewerkers van de IND en de advocaten die asielzoekers bijstaan zijn over het algemeen geen professionele landeninformatie-onderzoekers. Dit wordt deels ondervangen doordat zij worden ondersteund door landeninformatie-onderzoekers van respectievelijk de IND en VWN (zie hoofdstuk 1). Daarnaast consulteren zij vaak landenrapporten van organisaties die een goede reputatie hebben (al dan niet na tussenkomst van TOELT of VWN of na raadpleging van interne webpagina's, de portals Ecoi.net, Refworld of het COI-portal van EASO).⁵⁷ We zijn in het dossieronderzoek echter ook een aantal zaken tegengekomen waarin de beslismedewerker en/of advocaat zelf via een zoekmachine als bijvoorbeeld Google informatie opzocht. Uit het oogpunt van efficiency en professionaliteit is veel te zeggen voor de werkwijze waarin beslissers en advocaten landeninformatie-onderzoekers en/of vergelijkbare rapporten van andere organisaties consulteren. Een model waarin iedere beslisser en advocaat zelfstandig onafhankelijk bronnenonderzoek verricht kost veel tijd. Maar ook vergroot dit het gevaar dat het bronnenonderzoek op onzorgvuldige en ongecontroleerde wijze plaatsvindt, omdat de medewerker hierin niet of onvoldoende is getraind.

Ook voor rapporten van organisaties die over het algemeen als betrouwbaar worden gezien geldt de vergewisplicht.⁵⁸ Dit is nog meer van belang nu landeninformatie-onderzoekers, die deze rapporten opstellen, een bron niet snel ontoelaatbaar vinden.

De landenrapporten zijn over het algemeen geen primaire bronnen en sommige organisaties hanteren geen exacte bronvermeldingen (zie hiervoor bijlage 1). Veel organisaties maken daarnaast (net als Buitenlandse Zaken) gebruik van vertrouwelijke primaire bronnen. Ook verwijzen de landenrapporten vaak naar elkaar of naar dezelfde nieuwsberichten, waardoor het risico ontstaat dat het lijkt alsof er veel verschillende bronnen zijn die de informatie ondersteunen, maar dat deze uiteindelijk allemaal zijn terug te voeren tot één primaire of originele bron (ACCORD, 2013, p. 87) (EASO, 2019, p. 13). Een laatste kanttekening is dat als een IND-medewerker of een advocaat naar een rapport van een betrouwbare organisatie verwijst de informatie een zwaarder gewicht krijgt dan wanneer diezelfde informatie zou worden aangehaald als bijvoorbeeld 'volgens een bericht op Facebook, de webpagina van een lokale actiegroep en een toevallige passant die op straat werd geïnterviewd..', terwijl dat uiteindelijk de bronnen van de informatie kunnen zijn. De informatie verkrijgt door vermelding in een rapport van een toonaangevende organisatie als het ware een aura van betrouwbaarheid en autoriteit.

Conclusie: Bij het ontbreken van een ambtsbericht biedt het gebruik van rapporten van andere landen, internationale organisaties en bepaalde Ngo's uit het oogpunt van efficiency en zorgvuldigheid veel voordelen.

Ook in deze gevallen geldt echter de vergewisplicht. Landenrapporten bevatten niet alleen primaire bronnen van informatie. Aan het gebruik van deze bronnen kleeft het risico dat de primaire bron uit het oog verloren wordt en aan de informatie een zwaarder gewicht wordt toegekend dan zij in werkelijkheid heeft.

3.2.3 Evenwichtigheid

Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat zowel de IND, advocaten als de rechtspraak bij het ontbreken van een ambtsbericht vaak een veelheid aan verschillende soorten bronnen betrekken bij hun beoordeling van het asielverzoek.⁵⁹ Er is wel sprake van inconsistentie tussen beslissers, advocaten en rechters: in sommige gevallen werden in het geheel geen bronnen gebruikt en in sommige gevallen meer dan 20. Uit de literatuur blijkt overigens dat er ook in andere landen veel inconsistentie is tussen beslissers (en ook tussen rechters) in het gebruik van landeninformatie.⁶⁰

Overigens is het niet in alle gevallen noodzakelijk om landeninformatie te gebruiken. Sommige asielzoekers kunnen hun asielverzoek voldoende onderbouwen met documenten die op henzelf betrekking hebben en soms zijn de verklaringen van de asielzoekers op zichzelf ongeloofwaardig of onvoldoende zwaarwegend, zodat landeninformatie in de betreffende casus niet van belang is.⁶¹

De beslismedewerkers van de IND hebben toegang tot veel verschillende bronnen van landeninformatie en maken hier ook regelmatig gebruik van. Zij gebruiken hiervoor interne webpagina's en de portalen van Ecol.net, Refworld en EASO maar zoeken ook zelf dingen op het internet op.⁶² Zij benaderen TOELT vaak met vragen over de situatie in de landen van herkomst (zie hiervoor 1.1.2).

In de meerderheid van de dossiers die wij hebben onderzocht heeft zowel de IND als de advocatuur gebruikgemaakt van landeninformatie uit allerlei soorten bronnen. Zij verwezen in de onderzochte dossiers naar rapportages van overheden en Ngo's, maar ook vaak naar kranten en nieuwszenders/sites. Zowel de IND als de advocatuur raadpleegden ook regelmatig Google, *social media*, Youtube en andere websites.⁶³

In sommige gevallen zijn er bij het ontbreken van een ambtsbericht onvoldoende bronnen beschikbaar waar de beslisser, advocaat of rechter mee uit de voeten kan (bijvoorbeeld voor de landen Myanmar,⁶⁴ Centraal Afrikaanse Republiek⁶⁵ en Mongolië⁶⁶). Taal is hierin een obstakel.⁶⁷ In de onderzochte dossiers gebruikte de IND naast Nederlandstalige bijna alleen Engelstalige bronnen. Het kan zijn dat er wel bronnen aanwezig zijn, maar dat de IND-medewerkers die wegens een taalbarrière niet raadplegen. Zo vonden we voor de Centraal Afrikaanse Republiek op de EASO-portal [meerdere landenrapporten](#) in het Frans terug, maar die zijn niet betrokken bij de besluitvorming.

Hier staat echter tegenover dat er in veel gevallen eerder een overdaad aan bronnen is dan een tekort en dat vaak onduidelijk is waarom bepaalde bronnen worden geselecteerd en andere niet.⁶⁸ Op de zitting van de Afdeling in de hiervoor genoemde zaken over Afghanistan benoemde de rapporteur dat beide partijen veel rapporten hadden overgelegd en verwees de landsadvocaat op een zeker moment naar 'de grote massa rapporten'.⁶⁹

De advocatuur heeft via de portalen Ecol.net, Refworld en Vluchtweb toegang tot verschillende bronnen. Zij kunnen daarnaast ook de landendesk van VWN raadplegen (zie hiervoor hoofdstuk 1).

In de onderzochte dossiers hebben de rechters zonder uitzondering enkel de landeninformatie die door de partijen was ingebracht betrokken bij hun oordeel en niet uit eigen beweging bronnen ingebracht.⁷⁰ De Afdeling hanteert in de bestudeerde zaken dezelfde werkwijze, maar in verschillende zaken waarin er geen (recent) ambtsbericht over het land in kwestie was uitgebracht heeft de Afdeling gelet op de zaakoverstijgende betekenis van de uitspraak en de actualiteitswaarde ook een of meer stukken bij haar oordeel betrokken die na de uitspraak van de rechtbank werden ingediend.⁷¹ Aan sommige uitspraken was een bijlage met door de Afdeling betrokken bronnen aangehecht. Het aantal betrokken stukken varieerde van enkele tot 71 stukken.⁷²

Conclusie: Er wordt voldaan aan de eis uit de EU-Procedure richtlijn dat de medewerkers die over asielverzoeken beslissen moeten kunnen beschikken over verschillende bronnen. Zowel de medewerkers van de IND als de advocatuur gebruiken in de praktijk ook veel verschillende en verschillende typen bronnen en voldoen aan het criterium 'evenwichtigheid'. In sommige gevallen zijn er onvoldoende bronnen beschikbaar. Taal is hierbij een obstakel. Anderzijds is er vaak eerder sprake van een overdaad aan bronnen.

3.2.4 Actualiteit

In de onderzochte dossiers gebruikt de IND meestal het meest recente rapport van een organisatie en daarnaast worden ook veel recente nieuwsberichten gebruikt. In enkele gevallen heeft de IND gebruikgemaakt van oude bronnen, soms met de toevoeging dat niet is gebleken dat de situatie sindsdien is veranderd. In twee door ons onderzochte zaken heeft de rechter benoemd dat de IND gedateerde landeninformatie had betrokken bij haar besluit.

Ook de advocatuur en de rechterlijke macht hebben in de onderzochte dossiers meestal oog voor de actualiteit van bronnen. Uit jurisprudentieonderzoek komt verder –zoals reeds benoemd in par. 3.2.3 – naar voren dat de Afdeling gelet op de zaakoverstijgende betekenis van een uitspraak en de actualiteitswaarde in meerdere zaken één of meer stukken bij haar oordeel betreft die na de uitspraak van de rechtbank werden ingediend.⁷³

Conclusie: Er wordt in de meeste gevallen voldaan aan de eis in onder meer de EU-Procedure richtlijn dat er actuele informatie wordt betrokken bij de beoordeling van het asielverzoek.

3.2.5 Nauwkeurigheid, transparantie en herleidbaarheid

In de onderzochte dossiers is de praktijk rondom bronvermeldingen in voornemens, beschikkingen en verweerschriften van de IND en voornemens en beroepsschriften van de advocaten wisselend. In een aantal gevallen vermelden IND en advocaten bij ieder relevant element de gebruikte landeninformatie in een voetnoot, voorzien van een link naar de vindplaats. Maar het komt ook regelmatig voor dat zij volstaan met een zinsnede als 'uit openbare bronnen blijkt', zonder bronvermeldingen, of dat in het geheel niet wordt vermeld dat er landeninformatie is gebruikt, terwijl uit andere stukken in het dossier blijkt dat dat wel is gebeurd. Soms sommen IND-medewerkers en advocaten de gebruikte bronnen in algemene zin op aan het eind van een voornemen, beschikking, zienswijze, verweerschrift of beroepsschrift of voegen deze als bijlage toe en vermelden zij niet welke bronnen van informatie bij welk element in de beoordeling zijn betrokken. Dit is een werkwijze die de rechters ook veel hanteerden.

Behalve bronvermelding speelt ook taal een rol in de eis dat de landeninformatie nauwkeurig moet zijn. We hebben één dossier in het onderzoek aangetroffen waarin de advocaat erop wees dat een relevant woord van een rapport van het UK Home Office door de beslismedewerker verkeerd is vertaald.

Conclusie: In veel onderzochte dossiers was het brongebruik van zowel IND-medewerkers, advocaten als rechters niet nauwkeurig en waren bronnen vaak niet of niet goed herleidbaar.

3.3 Gebruik van beleidsregels en rechterlijke uitspraken bij de juridische interpretatie van landeninformatie

Ook als er voldoende goede informatie over de situatie in een land van herkomst is gevonden moet de IND-medewerker nog een paar stappen zetten voor er een besluit kan worden genomen. Het asielrelaas van de betrokken vreemdeling moet worden geïnterpreteerd in het licht van de landeninformatie en er moet een juridisch oordeel worden geformuleerd. Leidt de situatie in het land van herkomst in dit geval tot de conclusie dat er een asielvergunning moet worden verleend? Uit ons onderzoek komt naar voren dat deze juridische interpretatie van de landeninformatie veel vaker onderwerp van discussie is dan de landeninformatie zelf.⁷⁴ In de vorige paragraaf hebben we geconstateerd dat beslismedewerkers, advocaten en rechters er over het algemeen van uitgaan dat de gevonden landeninformatie betrouwbaar is als er meerdere bronnen zijn die de informatie bevestigen. De eerdergenoemde uitspraak van de Afdeling over Afghanistan velt op één uitzondering na geen oordeel over de betrouwbaarheid van de meer dan

20 bronnen die zijn gebruikt. Op de zitting stond de betrouwbaarheid van deze bronnen ook niet centraal. Het ging om de juridische interpretatie van de geschetste informatie in Afghanistan: is de situatie in Afghanistan ernstig genoeg om te oordelen dat er sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 15c van de EU-Kwalificatierichtlijn en zouden Hazara's moeten worden aangemerkt als risicogroep of kwetsbare minderheidsgroep, zoals dat in de Vreemdelingenwet is geformuleerd?⁷⁵

Voor landen waarvoor het ministerie van Buitenlandse Zaken een ambtsbericht heeft opgesteld zijn in het landgebonden deel van de Vreemdelingencirculaire (Vc deel C7), beleidsregels opgenomen die richting geven aan de juridische interpretatie van landeninformatie. Daarnaast worden er voor de landen die vallen onder het veilige landenbeleid beleidsregels opgesteld, die worden toegezonden aan de Kamer⁷⁶ en gepubliceerd in de Staatscourant. Echter voor andere herkomstlanden van asielzoekers ontbreekt in Nederland openbaar beleid. De stafdirectie uitvoeringsadvies (SUA) van de IND geeft bij het ontbreken hiervan wel intern richtlijnen aan de beslissers over de juridische duiding van de beschikbare landeninformatie. Dit gebeurt vaak op verzoek en op weinig systematische wijze. Ook worden de richtlijnen niet regelmatig geactualiseerd. In de digitale werkomgeving van de IND zijn de richtlijnen op meerdere plaatsen terug te vinden, bijvoorbeeld in de vorm van Q&A modellen of informatieberichten. Deze interne richtlijnen zijn niet openbaar.⁷⁷ Naast de interne richtlijnen maken beslismedewerkers van de IND bij het ontbreken van een landenbeleid voor de juridische duiding van de landeninformatie gebruik van jurisprudentie, met name van de Afdeling. De advocaten maken ook gebruik van jurisprudentie en soms van Query Responses en Veelgestelde Vragen van VWN en de kennis van VWN die zij heeft op basis van de beslispraktijk.

In het Verenigd Koninkrijk stelt het UK Home Office uitgebreide beleidsrichtlijnen op, die onder meer zijn gebaseerd op de uitspraken van het UK Upper Tribunal (zie par 4.4.). Ook de UNHCR stelt documenten op over de juridische duiding van landeninformatie. Beslismedewerkers uit andere landen (Zweden, Duitsland) raadplegen soms de beleidsrichtlijnen van het VK voor de juridische duiding van de landeninformatie.⁷⁸ In ons dossieronderzoek hebben wij dit niet aangetroffen, maar uit jurisprudentie blijkt dat dit in Nederland ook gebeurt.⁷⁹ In ons dossieronderzoek verwijzen advocaten een enkele keer naar een beleidsdocument van het VK of van de UNHCR.

Conclusies:

De juridische interpretatie van landeninformatie is veel vaker onderwerp van discussie dan de landeninformatie zelf.

In veel gevallen waarin er geen algemeen ambtsbericht beschikbaar is, ontbreekt een openbaar landenbeleid. Uitzondering hierop is het veilige landenbeleid. Bij het ontbreken van een openbaar landenbeleid stelt de

IND-directie SUA op verzoek en op weinig systematische wijze interne richtlijnen op over de juridische interpretatie van de landeninformatie.

De Afdeling doet regelmatig richtinggevende uitspraken over de juridische interpretatie van de landeninformatie, ook in gevallen waarin er geen algemeen ambtsbericht is. Dit helpt consistentie te bevorderen.

⁴⁶ Interviews Afdeling 26 september 2019 en Zwaan 11 september 2019.

⁴⁷ ECLI:NL:RVS:2019:4200; ECLI:NL:RVS:2019:4202.

⁴⁸ Preambule 39, Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (Procedurerichtlijn). Ook de situatie in de landen op de lijst met veilige landen van herkomst moet volgens de EU-Procedurerichtlijn regelmatig door de lidstaten worden geëvalueerd op basis van informatiebronnen, met name informatie van het EASO, de UNHCR, de Raad van Europa en andere relevante internationale organisaties. Zie punten 46 en 48 Preambule en artikel 37, derde lid, EU-Procedurerichtlijn. Bij het toepassen van het 'veilig land'- begrip moeten lidstaten 'onder meer rekening houden met de richtsnoeren en operationele handleidingen en met de informatie over de landen van herkomst en de activiteiten, met inbegrip van de door het EASO ontwikkelde methodologie voor de rapportage inzake informatie over het land van herkomst, (...), alsook met de relevante UNHCR-richtsnoeren'. In nationale regelgeving is in artikel 3.105ba, tweede lid, Vb opgenomen uit welke bronnen de landeninformatie moet komen waarop lidstaten hun beoordeling van een land als veilig land van herkomst moeten baseren. De situatie in deze landen van herkomst moet regelmatig opnieuw worden beoordeeld.

⁴⁹ Dit wordt in de EASO-handleiding cross-checking en corroboration genoemd:

'Cross-checking involves checking a range of different sources to test whether different and unrelated sources report similar or different information about a fact/issue/topic. Cross-checking is a means to corroborate or contrast information.'

'Corroborating information supports or strengthens the accuracy and reliability of information by finding matching information from multiple and different kinds of sources with accounts of what occurred that are independent of one another.'

⁵⁰ Dossieronderzoek.

⁵¹ Uitzondering zijn de al genoemde uitspraken van 18 december 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:4200; ECLI:NL:RVS:2019:4202) waarin ten aanzien van één bron (CIGAR) wordt benoemd dat aan de betrouwbaarheid van deze bron kan worden getwijfeld. Omdat de informatie in deze bron in de kern niet afwijkt van de andere bronnen en de kritiek op deze organisatie op eerdere informatie betrekking had, heeft de Afdeling dit toch meegenomen.

⁵² ECLI:NL:RVS:2019:4200; ECLI:NL:RVS:2019:4202.

⁵³ Er is wel enige discussie over rapporten van het US Department of State.

⁵⁴ Algerije, Azerbeidzjan, Centraal Afrikaanse Republiek, Cuba, Egypte, Jordanië, Myanmar, Saoedi-Arabië, Turkije, Oeganda, Venezuela

⁵⁵ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2018-19, 19 637, nr. 2448.

⁵⁶ Artikel 37, tweede en derde lid, EU-Procedurerichtlijn. Artikel 3.105ba, tweede en derde lid, Vb 2000.

⁵⁷ De informatie op deze portals is door COI-experts beoordeeld alvorens het wordt geplaatst.

⁵⁸ Artikel 3:2 Awb; Interview Afdeling 26 september 2019.

⁵⁹ Hiermee suggereren we niet dat er geen andere bronnen worden gebruikt als er wél een ambtsbericht is. Dit is echter geen onderwerp van ons advies en deze situatie is dus ook niet door ons onderzocht.

⁶⁰ Blake, 2013; Gibb & Good, 2013; Immigration Advisory Service (IAS), 2009, 2010; Independent Chief Inspector of Borders and Immigration, 2017; Stern, 2013; Vogelaar, 2016, 2017; UNHCR, 2013; Wissing, Maes, & Lepoivre, 2011.

⁶¹ Dossieronderzoek, interview IND (SUA) 26 september 2019.

⁶² Dossieronderzoek.

⁶³ Dossieronderzoek.

⁶⁴ Dossieronderzoek, interview Afdeling 26 september 2019.

⁶⁵ Dossieronderzoek.

⁶⁶ Interview IND (TOELT) 18 september 2019.

⁶⁷ Interviews Afdeling 26 september 2019, IND (SUA) 26 september 2019, EASO/ACCORD bijeenkomst.

⁶⁸ Interviews IND (TOELT) 18 september 2019, VWN 24 oktober 2019, Vogelaar 17 oktober 2019, dossieronderzoek, jurisprudentieonderzoek.

⁶⁹ Zitting meervoudige kamer Vreemdelingenkamer Afdeling bestuursrechtspraak 30 september 2019. Zaaknummer 201904651/1V2 en 201905739/1V2.

⁷⁰ Conform 8:69 lid 1 Awb hoort de rechter zich aan de omvang van het geding te houden.

⁷¹ ABRvS 14-12-2018, ECLI:NL:RVS:2018:4026, ABRvS 14-12-2018, ECLI:NL:RVS:2018:4027 en ABRvS 14-12-2018, ECLI:NL:RVS:2018:4028 over Kachin en moslims die geen Rohingya zijn in Myanmar. ABRvS 21-3-2018, ECLI:NL:RVS:2018:915 over de algemene veiligheidssituatie in Afghanistan, in het bijzonder in Ghazni. ABRvS 4-1-2018, ECLI:NL:RVS:2018:1, ABRvS 4-1-2018, ECLI:NL:RVS:2018:2, ABRvS 20-7-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2123 en ABRvS 20-7-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2124 over de algemene veiligheidssituatie in Libië, in het bijzonder in Benghazi en Tripoli. ABRvS 20-10-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2781 over de aanwijzing van Tunesië als veilig land van herkomst. ABRvS 4-4-2017, ECLI:NL:RVS:2017:885 en ABRvS 4-4-2017, ECLI:NL:RVS:2017:891 over (kwetsbare) vreemdelingen die in het kader van de Dublinverordening terug moeten naar Bulgarije. ABRvS 8-3-2017, ECLI:NL:RVS:2017:630 over de aanwijzing van Algerije als veilig land van herkomst. ABRvS 21-11-2016, ECLI:NL:RVS:2016:3083 over een vestigingsalternatief in Bagdad. ABRvS 4-3-2016, ECLI:NL:RVS:2016:671 over vreemdelingen uit China die tot een huiskerk behoren.

⁷² ABRvS juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2123.

⁷³ Het gaat om zaken waarin de Afdeling een zaakoverstijgende aanpak hanteert. Deze zaken gaan over de algemene veiligheidssituatie of de situatie van kwetsbare groepen in bepaalde landen van herkomst. De Afdeling licht haar werkwijze toe in de overzichtsuitpraak van 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1060, r.o. 16.2.

⁷⁴ Dossieronderzoek, interview Afdeling 26 september 2019, jurisprudentieonderzoek.

⁷⁵ Zitting meervoudige kamer Vreemdelingenkamer Afdeling bestuursrechtspraak 30 september 2019. Zaaknummer 201904651/1V2 en 201905739/1V2.

⁷⁶ Zie bijv. *Kamerstukken II 2017/18* 19 637 nr. 2392

⁷⁷ Dossieronderzoek, interview IND (SUA)26 september 2019.

⁷⁸ Interview UK Home Office, 14 januari 2020.

⁷⁹ Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg, 20-7-2017. ECLI:NL:RBDHA:2017:8743



Hoofdstuk 4

Beschrijving van de werkwijze van EASO, Oostenrijk, Polen en het Verenigd Koninkrijk

In dit hoofdstuk beschrijven we in grote lijnen hoe EASO, Oostenrijk, Polen en het Verenigd Koninkrijk omgaan met het gebruik van landeninformatie bij de beoordeling van asielverzoeken.

4.1 EASO

4.1.1 Organisatie

EASO, tot stand gekomen in 2011,⁸⁰ helpt lidstaten bij de realisatie van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Tot de taken van EASO behoren onder meer het organiseren, bevorderen en coördineren van activiteiten ten aanzien van informatie over herkomstlanden. Hieronder valt met name:

- het op 'transparante en onpartijdige wijze' verzamelen van 'ter zake doende, betrouwbare, nauwkeurige en recente gegevens' over herkomstlanden van asielzoekers. Hierbij moet EASO gebruikmaken van 'alle dienstige informatiebronnen zoals gegevens afkomstig van gouvernementele, niet-gouvernementele en internationale organisaties en de instellingen en organen van de Unie';
- het op basis van de verzamelde informatie opstellen van verslagen over herkomstlanden;
- het opzetten, ontwikkelen en onderhouden van een portaalsite met informatie over herkomstlanden;
- het ontwikkelen van een gemeenschappelijk format en een gemeenschappelijke aanpak om informatie over herkomstlanden te presenteren, controleren en gebruiken;
- het analyseren van informatie over herkomstlanden op een transparante manier met als doel het zoveel mogelijk stroomlijnen van de beoordelingscriteria. Indien dit nodig is, worden hierbij resultaten gebruikt van de bijeenkomsten van een of meerdere werkgroepen. Het doel van deze analyse is niet om lidstaten te instrueren ten aanzien van de te nemen asielbeslissing.⁸¹

4.1.2 Landeninformatierapporten

EASO verzamelt landeninformatie en stelt gezamenlijke landeninformatierapporten op. Dit gebeurt via een netwerkaanpak. EASO heeft tien verschillende landeninformatienetwerken waarin landeninformatie-onderzoekers uit de lidstaten vertegenwoordigd zijn.⁸² Bij onvoldoende capaciteit van de lidstaten produceert EASO zelf ook landenrapporten. De samenwerking binnen deze netwerken heeft volgens de IND een positief effect gehad op de onderlinge informatie-uitwisseling tussen landeninformatie-onderzoekers uit de verschillende lidstaten.⁸³

De keuze om een landeninformatierapport op te stellen hangt van verschillende factoren af, waaronder de beschikbare capaciteit en prioritering door het strategisch netwerk. Dit netwerk is samengesteld uit diensthouders van landeninformatieteams in de lidstaten (waaronder TOELT).⁸⁴ De landeninformatie-

rapporten zijn onderhevig aan een systeem van *peer review* door landeninformatie-onderzoekers uit andere lidstaten dan de opstellers van de rapporten. De Ngo's ARC-Foundation en VWN brengen bovendien gezamenlijke commentaren uit waarin zij de landeninformatierapporten van EASO toetsen aan de methodologie. (zie bijvoorbeeld ARC and DCR, 2017 en 2018). Verder beheert en onderhoudt EASO het door haar ontwikkelde [EASO COI Portal](#), een online portaal waarop landeninformatierapporten van verschillende lidstaten te vinden zijn. EASO biedt ook trainingsmodules aan over hoe om te gaan met landeninformatie.

EASO heeft in de afgelopen jaren gezag opgebouwd bij de rechtspraak.⁸⁵ Respondenten merken op dat de kwaliteit van de landeninformatierapporten van EASO over de jaren is verbeterd.⁸⁶ Sommigen van hen waarderen dat de rapporten veelal rechtstreeks citeren wat de bronnen van landeninformatie zelf zeggen, zodat de originele teksten zoveel mogelijk behouden blijven. Anderen ervaren het opsommen van feiten en gebeurtenissen, zonder enige conclusie of synthese, juist als negatief. Een aantal respondenten geeft aan dat het investeren in het opstellen van landeninformatierapporten in EU-verband voor de hand ligt met het oog op budgettaire overwegingen.⁸⁷

Respondenten benoemen dat het aanbod van landeninformatierapporten van EASO kan afwijken van de specifieke vraag om landeninformatie van een lidstaat. Hiermee kan het voorkomen dat de landeninformatie die EASO verzamelt niet per se relevant of van belang is voor de beslisspraktijk in een bepaalde lidstaat en vice versa.⁸⁸

4.1.3 Country Guidance

Onder voorzitterschap van Nederland is de Raad van de Europese Unie op 21 april 2016 overeengekomen een *senior-level policy network* op te richten, dat gecoördineerd wordt door EASO. Dit netwerk heeft tot taak om de situatie in de belangrijkste landen van herkomst gezamenlijk te beoordelen en te interpreteren op basis van de EASO-landeninformatierapporten, in het licht van de EU-Kwalificatierichtlijn en de EU-Procedure richtlijn.⁸⁹ Het hoofddoel van het netwerk is om beleidsontwikkeling op EU-niveau te ondersteunen. In juni 2018 is, als product van dit netwerk, de eerste EASO *Country Guidance* verschenen (over Afghanistan). Inmiddels zijn ten aanzien van twee andere herkomstlanden *Country Guidances* opgesteld en is de eerste bijgewerkt. Op basis van deze bijgewerkte *Country Guidance* is in het Nederlandse landgebonden asielbeleid een wijziging doorgevoerd.⁹⁰ In de *Country Guidance* wordt benadrukt dat dit document de lidstaten niet bindt en ook de Afdeling heeft dit geoordeeld.

Een aantal respondenten merkt op dat er een spanning bestaat tussen de harmonisatie van landgebonden asielbeleid binnen de EU en de soevereine staatsgedachte en nationale autonomie van lidstaten.⁹¹ Eveneens menen zij dat er niet aan 'cherry picking' moet worden gedaan bij het wijzigen van het landgebonden asielbeleid op basis van de *Country Guidance*, waarbij enkel wordt

overgenomen wat in lijn is met het Nederlandse beleid. Verder merken sommige respondenten op dat transparantie gewenst is ten aanzien van de wijze waarop de afweging voor de Guidance heeft plaatsgevonden, maar ook ten aanzien van de afweging die ten grondslag ligt aan het wel of niet overnemen van conclusies uit de Guidance in het nationale asielbeleid. Zo bericht de staatssecretaris zonder verdere uitleg in een brief aan de Kamer in september 2019 dat naar aanleiding van het uitbrengen van de EASO Country Guidance Afghanistan Mazar-e-Sharif en Herat als binnenlands beschermingsalternatief kunnen worden aangemerkt maar dat er voor het overige de update geen aanleiding geeft om het landgebonden beleid ten aanzien van Afghanistan aan te passen.⁹²

4.1.4 EASO-methodologie

In 2012 heeft EASO de *Country of Origin Information (COI) Methodology* uitgebracht, die in 2019 is herzien.⁹³ Voor het maken van EASO-landeninformatierapporten is het hanteren van deze methodologie bindend (EASO, 2019, p. 9). Bij de tenuitvoerlegging van de EU-Procedure richtlijn moeten lidstaten volgens de preambule rekening houden met relevante richtsnoeren die door EASO zijn ontwikkeld.⁹⁴ De EASO-methodologie wordt ook in de preambule van de EU-Procedure richtlijn genoemd als te hanteren methode bij het aanwijzen van een land als veilig land van herkomst.⁹⁵

Geen van de respondenten benoemde de EASO-methodologie als door hen gehanteerde handleiding. De methodologie was echter tot de herziening van juni 2019 minder recent dan de ACCORD handleiding uit 2014. Respondenten hebben over de herziene methodologie opgemerkt dat een goede toevoeging is dat EASO uitlegt wat een landeninformatieconclusie is, omdat hier verwarring over bestond. Tegelijkertijd is ook kritisch gereageerd op de methodologie vanwege hetgeen hierin is opgenomen over synthetiseren en landeninformatieconclusies. Zie voor de discussie onder landeninformatie-onderzoekers over dit onderwerp paragraaf 2.3.5.

4.1.5 Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA)

De samenwerking in de netwerken van EASO, de (toenemende) rol van EASO en de ontwikkeling van de EASO-methodologie voor landeninformatie worden door respondenten genoemd als zaken waarin zij een belangrijke ontwikkeling voor de toekomst voorzien.⁹⁶

De ontwikkeling van de rol van EASO zal mede worden bepaald door de beoogde wijziging van de status van ondersteuningsbureau naar een agentschap van de Europese Unie.⁹⁷ In mei 2016 heeft de Europese Commissie een voorstel ingediend voor een verordening voor het oprichten van het asielagentschap en het intrekken van de verordening waarbij EASO is opgericht.⁹⁸ Dit voorstel heeft als doel om EASO 'te versterken en uit te bouwen tot een volwaardig agentschap voor het bieden van uitgebreide operationele ondersteuning, voor het faciliteren van de uitvoering van het CEAS en voor het bevorderen van de werking ervan'. Het agentschap krijgt een versterkt mandaat en uitgebreidere taken. In dit voorstel is,

in tegenstelling tot de verordening waarbij EASO is opgericht, een heel hoofdstuk gewijd aan informatie over landen van herkomst. Hierin zijn artikelen opgenomen over de taken van het agentschap met betrekking tot informatie over landen van herkomst op Unieniveau, Europese netwerken inzake informatie over landen van herkomst, gemeenschappelijke analyse van informatie over landen van herkomst en aanmerking van veilige landen van herkomst en veilige derde landen.⁹⁹

In de preambule van het voorstel is opgenomen:

‘(11) Het Asielagentschap van de Europese Unie moet zorgen voor een meer gestructureerde en gestroomlijnde productie van informatie over landen van herkomst op het niveau van de Europese Unie. Om overlapping te voorkomen en synergie met de nationale verslagen tot stand te brengen, moet het Agentschap informatie verzamelen en verslagen met informatie over landen van herkomst opstellen met gebruikmaking van Europese netwerken inzake informatie over landen van herkomst. Voorts moet het Agentschap, om voor meer convergentie te zorgen bij het onderzoek van verzoeken om internationale bescherming en wat betreft de aard en de kwaliteit van de geboden bescherming, samen met de lidstaten aan een gemeenschappelijke analyse werken die informatie verschaft over de situatie in specifieke landen van herkomst.’

In de toelichting op het voorstel vermeldt de Commissie:

‘Een andere nieuwe taak voor het Agentschap bestaat erin de Commissie te helpen bij het regelmatig beoordelen van de situatie in derde landen die op de gemeenschappelijke EU-lijst van veilige landen van herkomst staan. Wanneer wordt overwogen een derde land toe te voegen aan deze lijst, kan de Commissie het Agentschap om informatie over dat land verzoeken.’

Na onder meer een voorlopig politiek akkoord tussen het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie en vertegenwoordigers van het Europees Parlement in juni 2017 over alle 12 hoofdstukken van het voorstel zijn werkzaamheden ten aanzien het voorstel uitgesteld in afwachting van onderhandelingen over de volledige hervorming van het Gemeenschappelijk Europees asielsysteem.¹⁰⁰

In september 2018 is een gewijzigd voorstel aangenomen door de Europese Commissie in vervolg op conclusies van de Europese Raad van juni 2018.¹⁰¹ Dit gewijzigde voorstel bevat geen wijzigingen in het hoofdstuk over informatie over landen van herkomst. Het gewijzigde voorstel heeft, na aanpassing hiervan, onvoldoende steun verzameld in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers¹⁰² vanwege de inhoud en de ‘package’ benadering. Ook een comité van het Europees Parlement heeft de wijzigingen in het gewijzigde voorstel verworpen. In november 2019 heeft het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie het belang benadrukt van de omvorming van EASO tot een Europees asielagentschap.¹⁰³

4.2 Oostenrijk

4.2.1 Organisatie

In Oostenrijk is de behandeling van asielverzoeken belegd bij de (*Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA)*), onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken. De [Staatendokumentation](#) (onderdeel van de BFA) is volgens de wet verantwoordelijk voor het verzamelen van informatie als basis voor asielbeslissingen. Het team van Staatendokumentation bestaat uit 27 medewerkers.¹⁰⁴ Daarnaast is er een adviesraad - bestaande uit internationale organisaties, hogere rechtbanken en ministeries - die het hoofd van het BFA adviseert over de begeleiding van Staatendokumentation en die aanbevelingen doet over de implementatie van maatregelen (o.a. ten aanzien van criteria).¹⁰⁵ Staatendokumentation produceert vijf hoofdproducten:

- *Anfragebeantwortungen* (AFB). Dit zijn antwoorden op specifieke vragen die door instituties zijn gesteld. In sommige gevallen wordt de beantwoording hiervan uitbesteed aan ACCORD.
- *Länderinformationsblätter* (LIB). Dit zijn rapporten die een algemene beschrijving bevatten van de situatie in herkomst- en Dublinlanden ten aanzien van feiten die van belang zijn voor asiel- en immigratiezaken.
- *Kurzinformationen* (KI). Deze korte overzichten bevatten nieuwe ontwikkelingen en feiten die relevant zijn voor incidenten in herkomstlanden.
- *Analysen*. Dit zijn wetenschappelijke artikelen die informatie bevatten over specifieke onderwerpen.
- *FFM-Berichte*. Dit zijn verslagen van factfindingmissies.¹⁰⁶

Staatendokumentation hanteert bij het opstellen van deze producten het document *Methodologie der Staatendokumentation* waarin verplichte instructies zijn opgenomen ten aanzien van alle voornoemde producten. De methodologie is gebaseerd op de door de adviesraad goedgekeurde criteria en gebaseerd op Europese standaarden: neutraliteit en objectiviteit, bruikbaarheid, geldigheid (validity), transparantie, kwaliteitscontrole, dataveiligheid (data security) en documentatie dan wel herleidbaarheid.¹⁰⁷

In Oostenrijk is er geen openbaar landgebonden asielbeleid.¹⁰⁸ Wel is openbaar welke landen worden aangewezen als veilig land van herkomst.¹⁰⁹

Als de BFA besluit een asielaanvraag af te wijzen (of subsidiaire bescherming te verlenen), staat hiertegen beroep open bij het *Bundesverwaltungsgericht* (federale administratieve rechtbank). De Ngo's *Verein Menschenrechte Österreich* en de *ARGE Rechtsberatung (Diakonie und Volkshilfe)* verlenen juridische bijstand in de beroepsprocedure en de organisatie ACCORD is beschikbaar voor rechtshulpverleners ten aanzien van vragen over landeninformatie. De hoofdzetel van het Bundesverwaltungsgericht is in Wenen en er zijn kleinere kantoren in drie

andere steden. De meerderheid van de rechters van het Bundesverwaltungsgericht consulteren de LIB. Het is namelijk een officieel document in de Duitse taal dat regelmatig wordt bijgewerkt. Er vindt soms echter wel discussie plaats over het feit dat dit document wordt gebruikt door de rechtspraak, terwijl het opgesteld is door een van de partijen in de zaak voor de rechter.¹¹⁰

Tegen uitspraken van het Bundesverwaltungsgericht staat onder bepaalde omstandigheden hoger beroep open bij het *Verwaltungsgerichtshof* (administratieve gerechtshof) of het constitutionele hof. Om hoger beroep in te stellen bij het Verwaltungsgerichtshof moet de appelland verklaren dat er vragen spelen van groot juridisch belang, dat er geen jurisprudentie over het betreffende onderwerp bestaat of dat er geen rechtseenheid is ten aanzien van deze jurisprudentie. Het Verwaltungsgerichtshof heeft rapporten van EASO en de UNHCR beoordeeld als belangrijke bronnen waar rekening mee moet worden gehouden als deze beschikbaar zijn. Een barrière is echter dat Duits formeel de taal van de procedure is. Bij bezwaar van een van de partijen ten aanzien van het gebruik van een Engelstalige bron kan deze niet worden gebruikt. De rechter moet dan wachten op een vertaling.¹¹¹

4.2.2 Länderinformationsblätter (LIB) en Content managementsysteem

De LIB zijn het belangrijkste product van Staatendokumentation. De BFA gebruikt meestal deze rapporten voor asielbeslissingen waarin landeninformatie ter sprake komt.¹¹² De Staatendokumentation maakt bij het samenstellen van de LIB primair gebruik van de gangbare openbare bronnen, zoals US Department of State, het Duitse ministerie van Buitenlandse Zaken, de VN, Ngo's als Amnesty International en Human Rights Watch en nieuwsberichten van bijvoorbeeld de BBC, maar er bestaat geen standaardlijst van bronnen.¹¹³ Er worden jaarlijks LIB opgesteld of geüpdatet voor de top 10 van landen van herkomst van asielzoekers. Sinds 2019 is Staatendokumentation bezig met de omschakeling naar een content managementsysteem (COI-CMS genaamd), dat naar verwachting in juni 2020 volledig operationeel zal zijn. Staatendokumentation verwacht dat in dit systeem informatie uit de top- 40 van landen van herkomst van asielzoekers kan worden bijgehouden omdat het systeem flexibeler is. Onderdelen kunnen apart worden geüpdatet zonder dat het hele document hoeft te worden herzien.

De LIB bestaan voor het grootste deel uit citaten uit de gebruikte bronnen.¹¹⁴ De LIB zijn slechts te raadplegen door de BFA, Oostenrijkse rechters en door de BFA geselecteerde nationale en internationale partners (waaronder andere overheden en EASO),¹¹⁵ via een speciaal besloten gedeelte van Ecol.net. Er is ook 'openbare' informatie van Staatendokumentation beschikbaar voor Ngo's. Zij dienen hiervoor wel een betaald abonnement af te sluiten.¹¹⁶

4.2.3 ACCORD

Er is sprake van een unieke samenwerking tussen [ACCORD](#) (onderdeel van het Rode Kruis) en de Oostenrijkse overheid op het gebied van landeninformatie. ACCORD bestaat vanaf 1999 en was bij de oprichting van Staatendokumentation

in 2006 al een belangrijke actor op het gebied van landeninformatie. Bij ACCORD werken vijf landeninformatie-onderzoekers, waaronder personen die kennis hebben van de Arabische en de Russische taal. Daarnaast werken er enkele personen aan het onderhouden van de database Ecoi.net. In Oostenrijk zijn er verschillende soorten gebruikers van de informatie van ACCORD, namelijk het BFA, het Bundesverwaltungsgericht en Ngo's, advocaten en juridisch adviseurs. Beslissers richten hun vragen over landeninformatie in eerste instantie tot Staatendokumentation. Staatendokumentation is een van de grootste cliënten van ACCORD als het gaat om landeninformatieverzoeken (query's). Zij sturen zowel informatieverzoeken van beslissers als van het Bundesverwaltungsgericht door aan ACCORD. Rechters van het Bundesverwaltungsgericht richten ook zelfstandig informatieverzoeken aan zowel Staatendokumentation als ACCORD. Tot slot richten Ngo's en advocaten ook informatieverzoeken aan ACCORD.

ACCORD produceert voornamelijk antwoorden op query's. Jaarlijks zijn dit er tussen de 300 en 500. Het betreft korte documenten van vijf tot twintig pagina's over een specifieke zaak of onderwerp. Daarnaast produceert ACCORD jaarlijks 3 tot 6 grotere rapporten. Het grootste gedeelte hiervan betreft rapporten voor UNHCR, waarmee ACCORD een overeenkomst heeft. In beginsel zijn de producten van ACCORD openbaar. Het komt voor dat ACCORD producten niet publiceert omwille van het gebrek aan relevantie voor andere zaken of de bescherming van bronnen. ACCORD verricht factfindingmissies, maar niet op regelmatige basis. In sommige gevallen wordt de voorkeur gegeven aan het per e-mail of Skype benaderen van experts die ter plaatse zijn.

ACCORD beheert de online landeninformatiedatabase Ecoi.net. Deze database bestaat sinds 2001. Een beperkt gedeelte van Ecoi.net, met producten van Staatendokumentation, valt onder de verantwoordelijkheid en het beheer van de BFA (zie onder 4.1.2).¹¹⁷

ACCORD en de Oostenrijkse overheid werken ook samen op het gebied van training. Een belangrijk product hierbij is de handleiding uit 2013 (ACCORD, 2013), die oorspronkelijk tot doel had om trainingsmateriaal te verzorgen. ACCORD leidt zowel de nieuwe medewerkers van de BFA als medewerkers van het Bundesverwaltungsgericht op. Jaarlijks verzorgt ACCORD net als EASO een vierweekse cursus met hetzelfde materiaal als EASO. ACCORD ontvangt opdrachten van EASO ten aanzien van trainingsmateriaal.

4.2.4 Ansprechrichter

Om expertise op te bouwen zijn de rechters van het Bundesverwaltungsgericht die asielzaken behandelen ingedeeld naar specifieke regio's. In de groep van rechters die zaken van asielzoekers uit een bepaald land behandelen is er één rechter benoemd als aanspreekpunt, de Ansprechrichter. Er is één medewerker die voor een gedeelte van de werkzaamheden verantwoordelijk is voor het verzamelen en doorsturen van landeninformatierapporten aan de Ansprechrichter.¹¹⁸ Deze rechter is verantwoordelijk voor de coördinatie en verspreidt de informatie

vervolgens onder de groep rechters. De informatie wordt opgenomen in een computermap die iedereen vervolgens kan raadplegen. Ook vinden er binnen deze groepen regelmatig overleggen plaats over nieuwe ontwikkelingen in de herkomstlanden en juridische aspecten. Dit is een onofficiële structuur die ervoor zorgt dat het kennisniveau hoog blijft.¹¹⁹

4.3 Polen

4.3.1 Organisatie

In Polen is de *Country of Origin Information Unit* van het *Department for Refugee procedures* van het *Office for Foreigners* verantwoordelijk voor het opstellen van landenrapporten. Zij geven geschreven antwoorden op vragen van medewerkers en in sommige gevallen het management van de Border Guards. Er zijn rapporten voor alle landen van herkomst van asielzoekers, maar deze rapporten worden alleen op verzoek gemaakt en herzien.¹²⁰ In 2019 kwam overigens 64% van de asielzoekers in Polen uit de Russische Federatie (Tsjetsjenië).¹²¹ De interne richtlijn is dat een rapport geproduceerd door de eigen COI-unit niet ouder dan ongeveer zes maanden mag zijn. De landeninformatie die wordt verzameld was tot 2015 openbaar beschikbaar op een website, maar sindsdien wordt de landeninformatie alleen nog beschikbaar gesteld aan partijen die betrokken zijn bij een zaak. De betrokken partijen hebben het recht om het rapport dat in die zaak is gebruikt te publiceren en ook kunnen landenrapporten op verzoek worden gepubliceerd.¹²² Polen formuleert geen landgebonden asielbeleid. Vanwege het relatief lage aantal asielaanvragen is het departement van oordeel dat een case-to-case benadering meer voor de hand ligt.¹²³

De rechtsbijstand voor asielzoekers in Polen bestaat uit rechtsbijstand door advocaten, rechtshulpverleners en Ngo's in de beroepsfase.¹²⁴ De *Helsinki Foundation for Human Rights* verleent bijvoorbeeld rechtsbijstand, maar vanwege beperkte fondsen is dit gelimiteerd tot die gevallen die geschikt zijn voor strategisch procederen. Tot 2015 ontving deze organisatie voor het opstellen van landenrapporten ondersteuning van het AMIF fund, via de Poolse overheid. Echter daarna heeft de Poolse overheid het geld van het fonds niet meer verdeeld onder Ngo's, met als gevolg dat er sindsdien alleen nog een rapport over Tsjetsjenië is verschenen. (Klaus, Ostaszewska-Zuk, & Szczepanik, 2017). Dit rapport is in het Engels vertaald.¹²⁵

De rechterlijke macht verricht geen zelfstandig onderzoek naar landeninformatie maar controleert of de autoriteiten alle relevante informatie die bekend is en die door de betrokken partij is ingebracht hebben betrokken bij de beslissing.¹²⁶

4.3.2 Gebruik van andere openbare bronnen bij ontbreken eigen rapporten

Als er geen landeninformatierapport beschikbaar is, hebben de medewerkers van het *Department for Refugee procedures* de mogelijkheid om gebruik te maken van openbare bronnen van andere organisaties (zowel staten als Ngo's). Medewerkers

krijgen training in het gebruik van bronnen van landeninformatie. De criteria voor het gebruik van landeninformatie zijn: relevantie, actualiteit, interne en externe coherentie met andere landeninformatie en ander bewijs, waaronder de verklaringen van de asielzoeker. Bronnen worden verder beoordeeld op de vraag of het een openbare bron betreft, of de bron vaak wordt gebruikt en geciteerd, of de bron regelmatig wordt geactualiseerd, of de organisatie gecheckt kan worden en of onderliggende bronnen worden geciteerd. Al het materiaal dat kan helpen bij de beoordeling van de zaak is toelaatbaar en ook de asielzoeker heeft het recht om landeninformatie in te brengen. In algemene zin worden verklaringen van verwanten of van personen die om persoonlijke of toeristische redenen naar een land zijn gereisd als minder betrouwbaar of niet objectief beschouwd. Hetzelfde geldt voor persberichten van bronnen die niet of moeilijk gecheckt kunnen worden, zoals 'niche' Afrikaanse kranten waarbij iedereen tegen betaling een artikel over hem of haar kan laten publiceren, zoals blijkt uit checks die door Poolse diplomaten worden uitgevoerd.¹²⁷ Er is echter in Polen weinig discussie over de bronnen van landeninformatie. In Polen gaan de meeste geschillen over de geloofwaardigheid van de verklaringen van de asielzoeker. Er is dan volgens de Helsinki Foundation for Human Rights ook geen relevante jurisprudentie over het gebruik van landeninformatie.¹²⁸

4.4 Het Verenigd Koninkrijk

4.4.1 Organisatie

In het Verenigd Koninkrijk (VK) is de behandeling van asielverzoeken belegd bij de Home Office. Het *Country Policy and Information Team* (CPIT, onderdeel van het *International Directorate* van de *Policy Unit*) is verantwoordelijk voor het leveren van landeninformatie ten behoeve van de beoordeling van asielverzoeken. Het team bestaat momenteel uit negentien medewerkers. Zij produceren vijf hoofdproducten:

- [*Country Policy and Information Notes*](#) (CPINs). Dit zijn openbare thematische rapporten die landeninformatie bevatten én richtlijnen voor beslissers over specifieke kwesties die in asielverzoeken naar voren worden gebracht. Er zijn momenteel 41 CPIN's geldig.¹²⁹
- *Medische CPINs*. Dit zijn openbare rapporten over medische en gezondheidskwesties. Deze rapporten bevatten alleen landeninformatie en ten hoogste een algemeen advies aan beslissers, bijvoorbeeld verwijzingen naar jurisprudentie, maar geen beoordeling van de landeninformatie door de medewerkers van het team.
- *Country Background Notes*. Deze openbare rapporten geven een algemeen overzicht over een land inclusief een niet-limitatieve lijst van de voornaamste kwesties die in asielverzoeken naar voren worden gebracht. Deze rapporten bevatten geen richtlijnen.
- *Herkomst verificatie-tools*. Dit zijn interne documenten die moeten helpen bij het herkomstonderzoek van ongedocumenteerde asielzoekers.

- *Antwoorden op informatieverzoeken.* Dit zijn interne documenten waarin antwoord wordt gegeven op vragen die de beslismedewerkers aan het team stellen. Er worden op jaarbasis ongeveer 1.200 vragen gesteld.¹³⁰

Bij het opstellen van deze producten hanteert het team de handleiding van ACCORD en de Common EU guidelines als referentiekader.

Als de Home Office besluit een asielaanvraag af te wijzen, staat hiertegen beroep open bij het '*Immigration and Asylum Tribunal*'. De Ngo's *ARC Foundation* en *Asylos* kunnen rechtshulpverleners ondersteunen in de vorm van casus-specifieke landeninformatierapporten. Echter, veel rechtshulpverleners in het VK doen dit onderzoek zelf en kunnen ook een landenexpert inschakelen die speciaal voor de betreffende zaak een rapport opstelt en/of een getuigenverklaring aflegt op de zitting. De perceptie onder rechtshulpverleners is dat dit in sommige gevallen meer kans van slagen heeft dan het inbrengen van alleen algemene landeninformatie omdat de informatie dan meer kan worden toegesneden op de persoon in kwestie. Waarschijnlijk speelt ook dat rechtshulpverleners financiering kunnen krijgen voor het instrueren van een expert en dat de tijd die rechtshulpverleners krijgen voor rechtsbijstand in de voorbereiding van asielzaken vaak zeer beperkt is.¹³¹

De rechters van het *Immigration and Asylum Tribunal* zijn verspreid over het land. De rechters consulteren vaak de landeninformatieproducten van de Home Office en hechten hier ook waarde aan, maar deze hebben geen speciale status zoals de ambtsberichten die in Nederland wel hebben. De rapporten van de UNHCR staan over het algemeen in hoog aanzien bij de rechtspraak.¹³² In Londen resideren de senior immigratierechters, die onder meer richtinggevende uitspraken doen over de juridische interpretatie van landeninformatie. Deze uitspraken worden '[Country Guidance decisions](#)' genoemd en hebben als voornaamste doel om consistentie in de rechtspraak te bevorderen (Thomas, 2008). Vogelaar concludeerde in een recent onderzoek naar de uitspraken van het tribunaal:

'The assessments are based on a comprehensive range of COI, including information from expert witnesses, governmental agencies, United Nations agencies, non-governmental organizations, and news agencies. However, the country guidance determinations would benefit from a more uniform, structured approach to improve the transparency of the assessment of the reliability of information and the balancing process of COI. (Vogelaar, 2019)'

Alle rechters van het tribunaal zijn gebonden aan de uitspraken. Dit geldt formeel-juridisch niet voor de Home Office, maar het zou zinloos zijn om het beleid niet aan te passen na een dergelijke uitspraak omdat dan ieder beroep tegen een afwijzing gegrond zou worden verklaard. Zodoende past het *Country Policy and Information Team* indien nodig een CPIN aan na een Country Guidance Decision.¹³³ Tegen de besluiten van het Asylum and Immigration Tribunal staat hoger beroep open.

De *Independent Chief Inspector* houdt toezicht op alle onderdelen van het beslisproces in het migratierecht, waaronder het verzamelen en het gebruik van landeninformatie. Een panel genaamd *Independent Advisory Group on Country Information (IAGCI)* staat hem bij in deze laatstgenoemde taak. Momenteel is een academicus voorzitter van dit panel. Daarnaast maken nog vier academici, een vertegenwoordiger van de UNHCR, een vertegenwoordiger van het Asylum and Immigration Tribunal en een vertegenwoordiger van de rechtsbijstandverleners er onderdeel van uit.¹³⁴ Het panel rapporteert op verzoek aan de Independent Chief Inspector en brengt gewoonlijk drie tot vier rapportages per jaar uit waarin een CPIN nader onder de loep wordt genomen. Hiervoor huurt het panel op zijn beurt iemand (meestal een landenexpert) in, die aan de hand van vooropgestelde criteria het rapport schrijft. Vervolgens bespreken de opsteller van het rapport, het panel en de Independent Chief Inspector de aanbevelingen met het Country Policy and Information Team, waarna de Independent Chief Inspector een rapport schrijft. De ACVZ heeft in 2006 in haar advies 'Transparant en Toetsbaar' aanbevolen een dergelijk systeem van onafhankelijk toezicht voor de ambtsberichten in te stellen (ACVZ, 2006). Deze aanbeveling is niet opgevolgd (zie hiervoor verder hoofdstuk 5.).

4.4.2 Country Policy and Information notes (CPINs)

De CPINs zijn het belangrijkste product van het *Country Policy and Information Team*. Het VK is de enige Europese staat die het verzamelen van landeninformatie en het formuleren van landgebonden asielbeleid in één functie, unit en document combineert. Wel hanteert de UNHCR in de 'eligibility guidelines' een vergelijkbare aanpak (zie bijlage 1).

Het *Country Policy and Information Team* heeft er een paar jaar geleden bewust voor gekozen om landeninformatie en –beleid in één unit, functie en document te combineren. Overigens is het wel zo dat het beleid en de landeninformatie binnen de CPINs apart van elkaar worden beschreven. Deze werkwijze biedt het voordeel dat het hele proces van het begin tot het eind onder één dak en daarmee ook onder één verantwoordelijke is geschaard. Als de ene unit landeninformatie verzamelt en een andere unit beleid formuleert gaat informatie die de medewerker heeft gelezen en overwogen maar uiteindelijk niet in het rapport heeft opgenomen verloren. De stap van het wegen en interpreteren van bronnen van landeninformatie naar interpretatie in het licht van een juridisch en beleidsmatig raamwerk en daar conclusies aan verbinden is naar het oordeel van het hoofd van het team niet zo groot. Bij het schrijven van de CPINs krijgen medewerkers bovendien hulp van de juridische en beleidsmatige staf van zowel de Home Office als de Foreign Office. Ook is er een *peer review* fase, waarin experts input kunnen leveren op het concept.

Klantgerichtheid

De werkwijze is volgens het hoofd van het team beter afgestemd op de behoefte van de eindgebruikers van de rapporten dan wanneer de functies gescheiden zijn.

Er worden geen landeninformatierapporten geproduceerd die niet worden vertaald naar beleid (bijvoorbeeld omdat de beleidsafdeling andere prioriteiten heeft) of waar in de uitvoeringspraktijk nauwelijks behoefte aan bestaat. Dit werkt ook andersom: het voorkomt dat de leverancier van landeninformatie andere prioriteiten stelt terwijl er veel behoefte is aan landeninformatie voor beleidsontwikkeling of het beslisproces. Ook de thematische aanpak sluit beter aan op de behoefte van de eindgebruiker. In plaats van in een groot algemeen rapport te moeten zoeken naar passages die betrekking hebben op het asielrelaas van de asielzoeker, kan een asielmedewerker meteen het kortere thematische rapport consulteren en in hetzelfde document zien welke juridische conclusies de Home Office hieraan verbindt.

Actualiteit

Het schrijven van een concept-CPIN kost ongeveer een maand, waarna de peer review nog twee maanden kan duren. Het proces is daarmee relatief snel en wendbaar. Deze snelle productie is mede mogelijk doordat het landeninformatie-deel voornamelijk directe citaten van andere landenrapporten bevat en er nauwelijks een synthese in plaatsvindt. Daarnaast levert zoals gezegd de combinatiefunctie van landeninformatie-onderzoeker en landenbeleidsmedewerker tijdswinst op.

De CPIN's worden over het algemeen na twee jaar herzien en als ze niet meer up-to-date zijn aangepast of anders gearhiveerd. Ze zijn in dat laatste geval niet meer terug te vinden op de website van de Home Office, maar blijven vaak wel terug te vinden op het internet, waaronder op het landenportaal Ecoi.net.

Het team beoordeelt ieder kwartaal de prioriteiten aan de hand van een lijst van 12 criteria, waaronder:

- het verstrijken van de hiervoor genoemde twee-jaren termijn
- de asielinstroom
- specifieke verzoeken van eindgebruikers
- het monitoren van de vragen die het team krijgt (zie hierboven)
- trendanalyse
- gegronde beroepen
- Country Guidance uitspraken
- gebeurtenissen in de wereld
- factfindingmissies
- Review van de Independent Chief Inspector of IAGCI

Transparant en toetsbaar

Alle CPINs zijn openbaar. Dit betekent dat het landenbeleid van het VK een hogere mate van transparantie heeft dan in Nederland bij het ontbreken van een ambtsbericht. In Nederland is in dat geval vaak onduidelijk op welke landeninformatie de IND zich baseert omdat de documenten van TOELT niet openbaar zijn en de gebruikte bronnen in beschikkingen vaak niet of niet nauwkeurig worden vermeld (zie hiervoor paragraaf 3.2.5 en hoofdstuk 5.). Ook

het beleid of richtlijnen voor beslissers worden in dat geval in Nederland niet gepubliceerd.

De CPINs vallen onder het toezicht van de Independent Chief Advisor en de toepassing ervan in het individuele geval wordt getoetst door de rechter (zie hierboven), waarna de CPIN indien nodig kan worden aangepast. Omdat de CPINs worden gepubliceerd, kunnen ook Ngos en rechtshulpverleners kritiek leveren op deze producten.

Succes van CPINs

De Home Office is zelf tot de conclusie gekomen dat de CPINs in een behoefte voorzien en beter werken dan het opstellen van rapporten met algemene landeninformatie, gevolgd door het apart formuleren van landenbeleid. Een beslismedewerker moet in een korte tijd een beslissing nemen op een asielaanvraag en een duidelijke richtlijn, onderbouwd door landeninformatie die direct verband houdt met de zaak in kwestie kan daarbij helpen. De CPINs trekken ook internationaal de aandacht: in het vorige hoofdstuk hebben we al benoemd dat uit de literatuur blijkt dat ook beslisambtenaren uit andere Europese landen de CPINs raadplegen. Het team heeft de afgelopen jaren ook bezoek gehad van delegaties uit een aantal landen van buiten Europa die interesse hadden in hun werkwijze.¹³⁵

Het hoofd van het team denkt dat er nog verdere verbetering mogelijk is op het gebied van snelheid en afstemming op de behoefte. Daarnaast speelt de vraag hoe de rapporten beknopter kunnen worden zonder aan kwaliteit te verliezen. Met name jonge medewerkers verwachten korte, gedetailleerde rapporten die zijn toegesneden op de zaak die ze behandelen. Echter, voor een rechter moet duidelijk zijn waar de beslissing op gebaseerd is. Hier moet een balans tussen worden gezocht.

⁸⁰ Verordening (EU) nr. 439/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 tot oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken.

⁸¹ Artikel 4, aanhef en onder a, b, c, d, en e van Verordening 439/2010.

⁸² Voor Nederland gaat dit om medewerkers van TOELT van de IND. Sinds 2018 nemen ook landenexperts van het ministerie van Buitenlandse Zaken in toenemende mate deel aan het EASO-landeninformatienetwerk.

⁸³ Interview IND (TOELT) 18 september 2019.

⁸⁴ Zie antwoorden Kamervragen nr. 1522.

⁸⁵ Interview Afdeling 26 september 2019.

⁸⁶ Interviews ARC Foundation 14 januari 2020, VWN 24 oktober 2019 en IND (TOELT) 18 september 2019.

⁸⁷ Interviews Zwaan 11 september 2019, VWN 24 oktober 2019, UNHCR Genève 13 januari 2020, UK Home Office 14 januari 2020.

⁸⁸ Interviews VWN 24 oktober 2019 en UNHCR Genève 13 januari 2020.

⁸⁹ Raad van de Europese Unie, Outcome of the 3461st council meeting, 21 april 2016, documentnummer 8065/16, p. 11.

⁹⁰ De staatssecretaris heeft n.a.v. de Country Guidance Afghanistan Mazar-e-Sharif en Herat als binnenlands beschermingsalternatief aangemerkt. Zie *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2019/20, 19 637 nr. 2527

⁹¹ Interviews Zwaan 11 september 2019 en VWN 14 oktober 2019.

⁹² Interviews VWN 14 oktober 2019 en UNHCR Nederland 31 oktober 2019. Zie *Kamerstukken II*, 2019/20, 19 637 nr. 2527

⁹³ Het betreft een bijgewerkte versie van hun eerdere methodologierapport uit 2012.

-
- ⁹⁴ Considerans 10, EU-Procedurerichtlijn.
- ⁹⁵ Punt 46 Preambule.
- ⁹⁶ Interviews IND (TOELT) 18 september 2019, IND (SUA) 26 september 2019, Fötsch 27 september 2019, Zwaan 11 september 2019, Vogelaar 17 oktober 2019, UNHCR Genève 13 januari 2020, VWN 24 oktober 2020,
- ⁹⁷ Interviews Zwaan 11 september 2019, Vogelaar 17 oktober 2019, VWN 14 oktober 2019.
- ⁹⁸ COM(2016) 271 final 2016/0131 (COD) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union agency for asylum and repealing regulation (EU) No 439/2010.
- ⁹⁹ Hoofdstuk 3, artikelen 8 tot en met 11.
- ¹⁰⁰ European Parliament, Legislative Train 02.2020, Strengthening the European Asylum Support Office (EASO), pp. 1-2.
- ¹⁰¹ COM(2018) 633 final 2016/0131 (COD) Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010.
- ¹⁰² Het Comité van Permanente Vertegenwoordigers, oftewel Coreper, bestaat uit ambassadeurs die de belangen van hun eigen lidstaat behartigen bij de Europese Unie.
- ¹⁰³ European Parliament, Legislative Train 02.2020, Strengthening the European Asylum Support Office (EASO).
- ¹⁰⁴ Schriftelijke informatie Staatendokumentation 25 februari 2020.
- ¹⁰⁵ 'According to the law, the COI department is assigned to gather information as basis for the decision-making regarding: 1.To determine if factual evidence can conclude the existence of persecution in a certain country; 2.To assess the credibility of statements provided by asylum seekers and foreigners; 3.To decide if a certain country is considered a safe country of origin or if a safe third country can be considered as such, in accordance with the law.
<https://www.staatendokumentation.at/site/assets/files/1040/folder-staatendokumentation-english-2016-08.pdf>.
- ¹⁰⁶ <https://www.staatendokumentation.at/site/assets/files/1040/folder-staatendokumentation-english-2016-08.pdf>.
- ¹⁰⁷ <https://www.staatendokumentation.at/site/assets/files/1040/methodologie-der-bfa-staatendokumentation-2016-12-20.pdf>.
- ¹⁰⁸ Schriftelijke informatie Staatendokumentation 25 februari 2020.
- ¹⁰⁹ Conform art. 37 lid 4 EU-Procedurerichtlijn
- ¹¹⁰ Interview Bundesverwaltungsgericht 3 februari 2020.
- ¹¹¹ Interview Bundesverwaltungsgericht 3 februari 2020.
- ¹¹² Interview Bundesverwaltungsgericht 3 februari 2020.
- ¹¹³ Schriftelijke informatie Staatendokumentation 25 februari 2020.
- ¹¹⁴ Schriftelijke informatie Staatendokumentation 25 februari 2020.
- ¹¹⁵ Schriftelijke informatie Staatendokumentation 25 februari 2020.
- ¹¹⁶ Interview ACCORD 21 januari 2020. De kosten zijn € 60,- per semester. Deze openbare informatie betreft voornamelijk *query responses*.
- ¹¹⁷ Dit zijn meestal antwoorden op query's. Interview ACCORD 21 januari 2020.
- ¹¹⁸ Verder doet deze medewerker in het bijzonder onderzoek naar recente nieuwsberichten over Afghanistan.
- ¹¹⁹ Interview Bundesverwaltungsgericht 3 februari 2020.
- ¹²⁰ Schriftelijke antwoorden Department for Refugee procedures 5 februari 2020.
- ¹²¹ Eurostat tabel 'Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)', geraadpleegd op 30 maart 2020
- ¹²² Schriftelijke informatie Department for Refugee procedures 30 maart 2020.
- ¹²³ Schriftelijke antwoorden Department for Refugee procedures 5 februari 2020.
- ¹²⁴ Schriftelijke informatie Department for Refugee procedures 30 maart 2020;
<https://www.asylumineurope.org/reports/country/poland>
- ¹²⁵ Interview Helsinki Foundation for Human Rights 17 januari 2020.
- ¹²⁶ Schriftelijke antwoorden Department for Refugee procedures 5 februari 2020.
- ¹²⁷ Schriftelijke antwoorden Department for Refugee procedures 5 februari 2020.
- ¹²⁸ Interview Helsinki Foundation for Human Rights 17 januari 2020.
- ¹²⁹ Zie voor een overzicht <https://www.gov.uk/government/collections/country-policy-and-information-notes>
- ¹³⁰ Schriftelijke informatie UK Home Office 8 januari 2020.
- ¹³¹ Interview ARC Foundation 14 januari 2020.
- ¹³² Interview UK Home Office 14 januari 2020 .
- ¹³³ Interview UK Home Office 14 januari 2020.
- ¹³⁴ Interview UK Home Office 14 januari 2020, UNHCR Genève 13 januari 2020.
- ¹³⁵ Interview Home Office 14 januari 2020.



Hoofdstuk 5

Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste bevindingen samen. Vervolgens bespreken we mogelijke oplossingsrichtingen. Het hoofdstuk sluit af met vier kernaanbevelingen.

5.1 Hoe meer bronnen hoe beter (?)

We hebben onderzocht hoe bij het ontbreken van een (actueel) ambtsbericht andere openbare bronnen van landeninformatie zo goed mogelijk gebruikt kunnen worden in het beleids- en besluitvormingsproces, de uitvoering en rechtsbescherming en in hoeverre hierin een rangorde is aan te brengen.

Uit het dossieronderzoek en de interviews blijkt dat in sommige gevallen, bij het ontbreken van een ambtsbericht, onvoldoende bronnen beschikbaar zijn. Hier staat tegenover dat in veel gevallen naar ons oordeel eerder sprake is van een overdaad aan bronnen (hoofdstuk 3 en bijlage 3). Formisano verwoordde dit probleem eerder als volgt (Formisano, 2011):

“The current multitude of sources of information paradoxically renders access to good quality Country of Origin Information for refugee status determination procedures quite cumbersome.”

De huidige omgang met bronnen van landeninformatie is getoetst aan zeven criteria: relevantie, betrouwbaarheid, evenwichtigheid, actualiteit, nauwkeurigheid, transparantie en herleidbaarheid (par 3.2). Uit ons dossieronderzoek blijkt dat IND, advocaten en rechters momenteel bij het ontbreken van een ambtsbericht gebruikmaken van landeninformatie uit een veelheid aan verschillende soorten bronnen (zie par. 3.2.3 en bijlage 3). Het gebruik hiervan is echter wisselend (afhankelijk van de medewerker), niet altijd af te leiden uit beschikkingen of andere (openbare) documenten en gebeurt bovendien niet altijd op een systematische manier (zie par. 3.2.5). Dit terwijl de criteria transparantie en herleidbaarheid juist vereisen dat personen die landeninformatie gebruiken dit op een duidelijke en vindbare manier moeten weergeven. Een asielbeschikking of een rechterlijke uitspraak draagt meer autoriteit als de informatie kan worden getraceerd en gecontroleerd. Uit het motiveringsbeginsel en het beginsel van fair play volgt dat de asielzoeker het recht heeft te weten op welke informatie de asielbeslissing is gebaseerd.¹³⁶ Ook rechtsbijstandverleners kunnen hun juridische argumentatie kracht bij zetten door transparante informatie te leveren (ACCORD, 2013, p. 35).

5.2 Voor- en nadelen van het gebruik van andere openbare bronnen dan de ambtsberichten

De voor- en de nadelen van de huidige werkwijze wanneer er wél en wanneer er geen (actueel) ambtsbericht aanwezig is laat zich als volgt samenvatten.

Voor- en nadelen van het werken met ambtsberichten

Hoewel de adviesvraag zich richt op hoe te handelen bij het ontbreken van een (actueel) ambtsbericht, heeft dit advies eveneens relevantie voor die gevallen waarin de IND, de advocatuur en/of de rechtspraak andere bronnen van landeninformatie inzetten naast het ambtsbericht. Dit komt in de praktijk veelvuldig voor, echter ons onderzoek is daar niet op gericht geweest. Uit ons onderzoek destilleren wij desalniettemin een aantal voor- en nadelen van het werken met ambtsberichten.

IND-medewerkers zien veel voordelen in het werken met ambtsberichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze voordelen zijn met name gerelateerd aan betrouwbaarheid. Een voordeel van ambtsberichten is dat hier vaak *factfindingmissies* en berichten van Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland aan ten grondslag liggen. Tijdens deze missies spreken de opstellers van ambtsberichten met bronnen die veelal informatie uit eerste hand hebben (primaire bronnen) en dat heeft de voorkeur boven het consulteren van secundaire bronnen omdat kruisverwijzingen hiermee voorkomen worden (par. 2.3.5.).¹³⁷ Het consulteren van primaire bronnen is bovendien een manier waarop informatie uit andere bronnen getoetst kan worden. Het gebruik van primaire bronnen betekent echter niet per definitie dat de informatie van betere kwaliteit is. Ook een primaire bron kan immers onjuiste informatie verstrekken (ACCORD, 2013, p. 87). Een nadeel van het gebruik van primaire bronnen is dat deze vaak (ter bescherming) anoniem, als 'vertrouwelijke bron', in het ambtsbericht worden vermeld. Hierdoor kunnen andere landeninformatie-onderzoekers de informatie niet gebruiken om bestaande kloven ten aanzien van landeninformatie te dichten. Bovendien staat dit op gespannen voet met het principe (voor het onderzoeken en gebruiken van landeninformatie) dat openbare informatie moet worden gebruikt in asielprocedures zodat transparant en herleidbaar is wat er is gezegd en door wie. Dit nadeel wordt ondervangen doordat de Nederlandse rechter de mogelijkheid heeft om in te zien wie de bron is.

Ten tweede is het proces van de totstandkoming van ambtsberichten redelijk transparant (onder andere door de *Terms of Reference* te publiceren). Het betreft een openbare bron, die kan worden getoetst door de advocaat en de rechter. Doordat de verantwoordelijkheid voor het opstellen van een ambtsbericht bij een ander ministerie (Buitenlandse Zaken) is belegd, is de afstand tussen de organisatie die verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielverzoeken (IND, een agentschap van het ministerie van Justitie en Veiligheid) en de verstrekker van de landeninformatie groter dan wanneer TOELT de informatie verstrekt. Dit kan de objectiviteit ten goede komen en vermindert de (schijn van) belangenverstremgeling. Hierbij merken we wel op dat het nog steeds de Nederlandse overheid betreft en dat het daadwerkelijk effect van de afstand tussen de ministeries door buitenstaanders vaak in twijfel wordt getrokken (ACVZ, 2012, pp. 58-59).

Ten derde is het een voordeel dat bij het uitbrengen van een ambtsbericht het ministerie van Justitie en Veiligheid openbaar landgebonden asielbeleid ontwikkelt of aanpast en hierover de Kamer informeert. Dit bevordert een consistente beslispraktijk en maakt het landgebonden asielbeleid transparant en toetsbaar.

Tot slot is een bijkomend voordeel van het ambtsbericht dat het een document in de eigen taal is, gericht op de vragen uit de Nederlandse asielpraktijk en met een vaste indeling. IND-medewerkers mogen er in beginsel op vertrouwen dat de opsteller van het ambtsbericht de gebruikte bronnen heeft getoetst aan de geldende criteria. Bij het ontbreken van een ambtsbericht is een actievere rol van de IND vereist.¹³⁸

Voor- en nadelen van het gebruik van andere openbare bronnen

Als een ambtsbericht ontbreekt of verouderd is, is het ministerie van Justitie en Veiligheid zelf verantwoordelijk voor het verzamelen, beoordelen en weergeven van landeninformatie (uit andere bronnen). Dit is voornamelijk belegd bij TOELT, maar hoor- en beslismedewerkers kunnen ook zelfstandig landeninformatie verzamelen (zie par. 1.1.2. en hoofdstuk 3).

Een eerste voordeel is dat de werkwijze van TOELT flexibeler is en de mogelijkheid geeft om in te springen op actuele gebeurtenissen, omdat op verzoek van de hoor- of beslismedewerker actuele informatie wordt geleverd. Vanwege deze werkwijze voorziet TOELT overigens ook in de gevallen waarin er wél een ambtsbericht is in de behoefte aan een vraagbaak die gemakkelijk benaderbaar is. Nadeel van het ad-hoc karakter van het werkproces is dat de aanpak naar ons oordeel weinig systematisch is. Het hangt in grote mate af van de actie van de hoor- of beslismedewerker of en zo ja welke landeninformatie wordt betrokken, waardoor een wisselende uitvoeringspraktijk ontstaat en de effectiviteit wordt verminderd. Ook kan dit nadelige gevolgen hebben voor de efficiency. Daarnaast is de werkwijze van TOELT niet transparant voor buitenstaanders en zijn hun stukken niet openbaar.

Een tweede voordeel van het ontbreken van een ambtsbericht is dat geen van de bronnen op voorhand een 'speciale status' is toegedicht zoals met ambtsberichten het geval is (zie par. 1.1.2), waardoor met een open blik wordt gekeken naar alle beschikbare bronnen.¹³⁹

Hoor- en beslismedewerkers zoeken ook zelf naar landeninformatie. Een nadeel daarvan is dat het gebruik van andere bronnen van informatie daarmee van toevalligheden afhankelijk kan zijn, bijvoorbeeld van de vraag of een IND-medewerker of advocaat een relevante bron kan vinden en raadplegen. Een nadeel dat hiermee verband houdt is dat de uitvoeringspraktijk kan verdrinken in de vele bronnen en zoekmogelijkheden die er zijn. Een ander nadeel is dat de beslissers of beleidsmedewerkers bij het ontbreken van een ambtsbericht zelf een weging van bronnen moeten verrichten, waar je er anders op mag vertrouwen dat dit al door de opsteller van het ambtsbericht is gedaan.

Rapporten van andere bronnen zijn niet specifiek geschreven naar aanleiding van vragen vanuit de Nederlandse praktijk. Dit kan het opstellen van een goed landenbeleid bemoeilijken.¹⁴⁰ Nederland is bij het ontbreken van een ambtsbericht afhankelijk van de informatie die de andere bron besluit te delen en de gehanteerde *terms of reference*. Door je echter niet slechts op één maar op meerdere andere rapporten te richten is dit probleem mogelijk (deels) te verhelpen.

Andere overheden of organisaties verrichten ook *factfindingmissies* of hebben contacten *on the ground*. In sommige gevallen zijn organisaties die landeninformatierapporten opstellen in het land gevestigd, hetgeen maakt dat zij, net als het ministerie van Buitenlandse Zaken, ook informatie uit eerste hand kunnen hebben.¹⁴¹ Nadeel is dat als deze organisaties vertrouwelijke bronnen opvoeren, de identiteit niet (vanzelfsprekend) door de Nederlandse rechter kan worden ingezien.¹⁴² Verder is een aandachtspunt bij het gebruiken van andere (secundaire) bronnen dat de IND-medewerker, advocaat of rechter goed moet kijken op welke primaire bron de informatie uit de secundaire bron is gebaseerd. Secundaire bronnen citeren elkaar namelijk regelmatig waardoor de informatie die de persoon of organisatie die de informatie uit eerste hand heeft verspreid uit het oog kan worden verloren.

Een ander nadeel dat raakt aan de kwaliteit van bronnen is de onbekendheid met de manier van opstellen en onderzoek doen van andere bronnen.¹⁴³ Echter, sommige andere bronnen van landeninformatie beschrijven hun onderzoeksmethoden vrij nauwkeurig, zoals bijvoorbeeld Human Rights Watch en Freedom House (zie bijlage 1).

Tot slot is een bijkomend nadeel dat taal een belangrijke barrière is bij de toegang tot landeninformatie.¹⁴⁴ Informatie uit andere bronnen zal veelal niet in de Nederlandse taal zijn opgesteld en dus niet of minder toegankelijk zijn. Uit het dossieronderzoek blijkt dat bij het ontbreken van een recent ambtsbericht vrijwel altijd wordt teruggesproken op Engelstalige bronnen (zie paragraaf 3.2.2.). Hiermee wordt een schat aan informatie in andere talen niet gebruikt. Bovendien kan ook bij het gebruik van Engelstalige bronnen informatie verloren gaan tijdens de vertaling.

Samenvattend signaleren wij acht knelpunten waarvoor wij oplossingsrichtingen formuleren. Die knelpunten zijn:

1. de totstandkoming van ambtsberichten is tijdsintensief;

vanwege beperkte capaciteit:

2. wordt een beperkt aantal berichten uitgebracht;
3. kunnen niet alle ambtsberichten jaarlijks worden bijgewerkt;

4. is een flexibele planning van het opstellen van berichten nauwelijks mogelijk.

Bij het ontbreken van een ambtsbericht:

5. worden bronnen die in de EU-Procedure richtlijn als relevant zijn bestempeld relatief weinig gebruikt (par. 3.2.1);
6. is niet altijd duidelijk waarom voor bepaalde bronnen wel of juist niet is gekozen (par. 3.2.3), is het brongebruik van zowel IND als advocaten wisselend en vaak niet nauwkeurig, zijn bronnen vaak niet of niet goed herleidbaar (par. 3.2.5);
7. zijn (bij ontbreken van landgebonden asielbeleid in de Vc) richtlijnen met betrekking tot de juridische interpretatie van landeninformatie niet openbaar en komen deze op weinig systematische wijze tot stand (par. 3.3) en
8. is taal een belangrijke barrière voor de toegang tot informatie.

5.3 Oplossingsrichtingen

Het aanbrenge van een rangorde is geen oplossing

Wij zijn na ons onderzoek tot de conclusie gekomen dat het hanteren van een rangorde ongewenst is en zullen dan ook niet tegemoetkomen aan de vraag van de bewindspersoon om een rangorde toe te passen voor openbare bronnen van landeninformatie 'zodat zij net als algemene ambtsberichten als betrouwbaar worden gezien'. We presenteren hieronder wel een aantal oplossingsrichtingen voor voornoemde knelpunten en voor manieren om andere openbare bronnen van landeninformatie dan ambtsberichten in overeenstemming met de ontwikkelde kwaliteitscriteria en algemene beginselen van behoorlijk bestuur te gebruiken in het beleids- en besluitvormingsproces, de uitvoering en de rechtsbescherming. Deze oplossingsrichtingen monden in de volgende paragraaf uit in vier kernaanbevelingen. Voor veel van de genoemde oplossingsrichtingen is samenwerking tussen verschillende partijen nodig. Hierbij is van belang constructief, realistisch en systematisch overleg te voeren over de benodigde capaciteit, behoeften, randvoorwaarden en wederzijdse verwachtingen voor (een intensievere) samenwerking op het gebied van landeninformatie.

Oplossingsrichting 1: Thematische landeninformatieberichten door TOELT

- TOELT stelt op basis van openbare landeninformatie landeninformatieberichten op (knelpunten **2, 6**)
- De berichten van TOELT bevatten geen beleid maar 'pure landeninformatie' en worden los van beleid gepubliceerd
- De berichten van TOELT zien op een thema (bijvoorbeeld een bepaalde groep personen) (knelpunten **1,2,3,**)

- Een vaste set indicatoren bepaalt de behoefte aan een bericht (knelpunt **4**)
- In de berichten laat TOELT de bron, met bronvermelding, zo veel mogelijk 'aan het woord' (knelpunt **1,2,3**)
- Een mechanisme van externe controle bewaakt de kwaliteit, neutraliteit en onpartijdigheid (knelpunt **5,6**)
- TOELT werkt landeninformatie regelmatig bij of archiveert na redelijke termijn (knelpunt **3**)
- Bij ontbreken van een (recent) ambtsbericht brengt de staatssecretaris beleid op basis van dit document tot stand (knelpunt **7**).

Met deze oplossingsrichting adresseren we knelpunten **1, 2, 3, 4, 5, 6** en **7**.

Deskundigheid

TOELT beschikt als deskundige over de nodige ervaring op het gebied van landeninformatie-onderzoek, stelt momenteel al (interne) landeninformatie-rapportages op én beantwoordt gerichte vragen van beslissers (par 1.1.2). TOELT is gelet op kennis en ervaring daarom inhoudelijk in staat openbare landeninformatieberichten op te stellen die voldoen aan de kwaliteitscriteria. Het team zou mogelijk moeten worden aangevuld met één of meer experts op het gebied van social media en datatechnologie. Een model waarin iedere beslissers en beleidsmedewerker zelfstandig bronnenonderzoek verricht vergroot het gevaar dat dit onderzoek op onzorgvuldige en ongecontroleerde wijze plaatsvindt, omdat de medewerker hierin niet of onvoldoende getraind is.

Transparant en herleidbaar

We zijn van oordeel dat bij het opstellen van deze berichten in overeenstemming met één van de principes voor het onderzoeken van landeninformatie zoveel mogelijk gebruik moet worden gemaakt van openbaar beschikbare en toegankelijke informatie. Als TOELT op een adequate en systematische manier naar deze informatie verwijst (knelpunt **7**, zie ook oplossingsrichting 2) zal dat de transparantie en herleidbaarheid ten goede komen. De bewindspersoon kan deze thematische landeninformatieberichten gebruiken voor het vaststellen van beleid bij ontbreken van een ambtsbericht, en de IND voor het beoordelen van asiolverzoeken (knelpunt **2**). Het is essentieel dat TOELT hierbij op een systematische wijze te werk gaat, volgens een vast stramien en aan de hand van eerdergenoemde handleidingen, dan wel een daarop gebaseerd document en op basis van een *Terms of Reference* die op de Nederlandse praktijk is afgestemd. TOELT kan op deze manier overbodige informatie achterwege laten en dieper ingaan op enkel de kwesties die relevant zijn voor de beslispraktijk. Vanuit het oogpunt van transparantie en ter waarborging van de kwaliteit is het wenselijk de werkwijze openbaar te maken (knelpunt **6, 7**). De beschrijving van de werkwijze in de *Country Policy and Information Notes* kan als voorbeeld dienen, maar ook de methodologie zoals gepubliceerd door *Staatendokumentation* is een mogelijkheid (zie par. 4.2 en 4.4.). TOELT zou daarbij de informatieberichten op basis van triangulatie (zie par. 2.3.3) moeten opstellen, waarbij TOELT in ieder geval de

bronnen die worden genoemd in de EU-Procedurerichtlijn gebruikt indien deze beschikbaar zijn (knelpunt **5, 6**). Naar het voorbeeld van het UK Home Office kan een lijst met indicatoren worden gehanteerd om te bepalen wanneer er een nieuw landeninformatiebericht moet komen.

Synthese en taal

Synthetiseren van informatie is een keuze waar voor- en nadelen aan kleven. Achterwege laten hiervan bespaart tijd en is dus een optie om te overwegen, nu behoefte is aan meer landeninformatie (knelpunt **1, 3**). Bovendien vereist synthese deskundigheid op dit gebied. Indien de tijd of expertise op dit gebied er niet is kan TOELT ervoor kiezen te volstaan met het citeren van de bron, zonder veel verbindende tekstgedeelten. Dit beantwoordt aan de wens van de bewindspersoon om meer en frequenter berichten te kunnen ontvangen (knelpunt **2**). Nu taal een obstakel kan zijn, kan ervoor gekozen worden om de geciteerde teksten te laten vertalen door een vertaler (knelpunt **8**).

Externe kwaliteitstoets

Het verbod van vooringenomenheid (art 2:4 Awb) en het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur 'fair play' zijn belangrijke onderliggende beginselen voor het gebruik van landeninformatie. Formele onafhankelijkheid van landeninformatie-onderzoekers ten opzichte van de belanghebbenden in een procedure kan de onpartijdigheid versterken. ACCORD adviseert in elk geval om de landeninformatie-unit en beslis- en beleidsafdelingen te scheiden, zoals momenteel bij de IND het geval is (ACCORD, 2013, p. 36). De onafhankelijkheid en kwaliteit van en het draagvlak voor de berichten van TOELT kan worden vergroot door naast een intern controlemechanisme een extern controlemechanisme in te bouwen (knelpunt **6, 7**). UNHCR (als 'relevante bron' van landeninformatie)¹⁴⁵ en VWN (als 'invloedrijke bron')¹⁴⁶ kunnen hier een formele rol in krijgen. De werkwijze van het VK en EASO kan hierbij als voorbeeld dienen. Het VK en EASO hanteren een systeem van kwaliteitscontrole waarbij externe experts het rapport nalezen en becommentariëren op inhoud en methode. EASO heeft een overeenkomst met de organisaties ACCORD en de ARC Foundation (die nauw samenwerkt met VWN) die een review van hun landeninformatierapporten kunnen doen, met name ten aanzien van de methode. In overleg met de lidstaten die meewerken aan het rapport besluit EASO of het hiervan gebruik maakt. Daarnaast maakt EASO bij ingewikkelde of niet gestandaardiseerde thema's gebruik van externe landenexperts die in plaats van de methode vooral de inhoud reviewen.

Neutraliteit, onpartijdigheid en actualiteit

De informatieberichten kan TOELT op dezelfde wijze als de ambtsberichten toezenden aan de Staten-Generaal. Dit geldt ook voor eventuele beleidswijzigingen die op de informatieberichten volgen. Dit is met name wenselijk nu TOELT dicht bij de beslispraktijk staat dan het ministerie van Buitenlandse Zaken. Een andere mogelijkheid is om TOELT, naar het eerdere advies van de ACVZ, op afstand van de IND te plaatsen (ACVZ, 2012). Tegelijkertijd komt ook

uit het onderzoek naar voren dat beslis- en beleidsmedewerkers juist veel kunnen leren van landeninformatie-onderzoekers over landeninformatie. Vanuit dit oogpunt bezien zou een nauwere samenwerking aangaande informatie-uitwisseling over onder meer de bronnen, methoden en kwaliteit van landeninformatie wenselijk zijn (knelpunt **6, 7**). TOELT kan ervoor zorgen dat de berichten online openbaar beschikbaar komen en structureel worden bijgewerkt zodat sprake is van actuele informatie. Ook zou er een redelijke termijn kunnen worden gesteld voor het archiveren van berichten, zodat helder is dat deze niet van toepassing zijn op de actuele situatie (knelpunt **3**).

Capaciteit

In de adviesvraag benoemt de staatssecretaris dat een beperkte capaciteit bij het ministerie van Buitenlandse Zaken tot gevolg heeft dat een beperkt aantal ambtsberichten wordt uitgebracht, niet alle ambtsberichten jaarlijks kunnen worden bijgewerkt en een flexibele planning van het opstellen van ambtsberichten nauwelijks mogelijk is. TOELT is in staat om flexibeler en vraaggerichter te werken en kan met het publiceren van landeninformatieberichten zoals we die hier beschrijven de ambtsberichten aanvullen. Uit het Britse voorbeeld volgt dat een team met vergelijkbare grootte als TOELT in staat is om, naast andere taken zoals het beantwoorden van vragen uit de beslispraktijk, 41 openbare thematische landeninformatieberichten tegelijkertijd in de lucht te hebben en up-to-date te houden.

Oplossingsrichting 2: Landeninformatie in voornemens en beschikkingen weergeven op een systematische manier

- Hoor- en beslismedewerkers hanteren een uniforme werkwijze voor het verwijzen naar bronnen van landeninformatie
- Deze aanpak legt SUA neer in een IND-werkinstructie
- SUA gebruikt bij het opstellen van deze werkinstructie de handleidingen van ACCORD en EASO
- Hoor- en beslismedewerkers verwijzen in de openbare en interne documenten per relevant element van het asielrelaas naar de landeninformatie waarop het is gebaseerd en vermelden de vindplaats.

Deze oplossingsrichting is gericht op knelpunt **6**.

Evenwichtigheid

De criteria waaraan landeninformatie, en de bron daarvan, moeten voldoen gelden niet alleen voor het opstellen van landeninformatierapporten, maar ook voor individuele asielbeslissingen. In plaats van een landeninformatieconclusie wordt in het laatste geval een juridische conclusie getrokken.¹⁴⁷ Daarom is het belangrijk de handleidingen van ACCORD en EASO ter harte te nemen bij het opstellen van voornemens en beschikkingen. Dit brengt met zich mee dat bij het ontbreken van een ambtsbericht niet slechts naar één andere bron moet worden gekeken, maar

dat naar rapporten en/of nieuwsberichten van verschillende organisaties moet worden gekeken om te bezien in hoeverre deze elkaar bevestigen (zie par. 3.2.3).

Transparant en herleidbaar

Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat in sommige gevallen wel landeninformatie is gebruikt, maar dat dit niet is terug te vinden in het voornemen of de beschikking. Het is daarom raadzaam een uniforme werkwijze te hanteren voor het verwijzen naar landeninformatie. Het expliciet benoemen van de landeninformatie die aan de basis ligt van een voornemen of beschikking maakt dat dit onderdeel daadwerkelijk transparant en herleidbaar is. Een zorgvuldige manier zou zijn om in voetnoten te verwijzen naar het landeninformatiedocument en de paginanummers, zodat de gebruikte passages gemakkelijk kunnen worden opgezocht. Dit kan door de 'Leidraad voor juridische auteurs' te hanteren (Kluwer, 2019). Ook zou het gebruik van onvoldoende landeninformatie of van dubieuze bronnen expliciet naar voren moeten komen. De werkwijze kan worden opgenomen in een openbare werkinstructie.

Gebruik van portals en training

Het is van belang dat beslissers zelfstandig in staat zijn landeninformatie te beoordelen en niet overweldigd worden door de enorme hoeveelheid aan verschillende bronnen. Het uitgangspunt kan zijn dat beslissers in eerste instantie landeninformatierapporten van TOELT raadplegen en/of een directe vraag stellen, alleen waar nodig gevolgd door het zelfstandig raadplegen van een database waar landeninformatie op te vinden is die reeds beoordeeld is door andere landeninformatie-onderzoekers, zoals Ecol.net. Het gebruik van zoekmachines als Google kan beter vermeden worden.

Omgaan met landeninformatie ten aanzien van individuele gevallen vereist een andere aanpak dan ten aanzien van het opstellen van beleid of rapporten. Training (eventueel door ACCORD of EASO) over het opzoeken van en omgaan met landeninformatie ten aanzien van individuele gevallen moet dan ook een vaste plaats krijgen in het opleidingsprogramma voor nieuwe asielbissers. De inhoud van de training moet daarbij afhangen van de mate waarin hoor- en beslismedewerkers zelfstandig informatie moeten verzamelen en beoordelen.

Meerdere respondenten hebben als mogelijke oplossing voor het tijdgebrek aangedragen dat beslissers kunnen werken met vooraf opgestelde templates met standaardoverwegingen ten aanzien van bepaalde groepen.¹⁴⁸ De meest relevante bronnen die iets over dit onderwerp hebben gezegd kunnen in de template worden opgenomen. Indien nodig, kan ook de bron en diens betrouwbaarheid worden besproken. De standaardoverwegingen moeten goed worden bijgehouden en ieder kwartaal worden bijgewerkt. Het werken met standaardoverwegingen ontslaat individuele beslissers niet van het maken van een beoordeling of de volledige tekst van die overweging passend is bij het besluit en de individuele omstandigheden.

Oplossingsrichting 3: Specialisatie naar land

- Verdeel hoor- en beslismedewerkers in teams
- Voeg kennis van in de regio gangbare talen toe aan de teams

Hoor- en beslismedewerkers kunnen in teams worden ingedeeld waar ze slechts asielverzoeken van asielzoekers uit één of enkele herkomstlanden behandelen. Op deze manier ontstaat niet alleen landenexpertise, maar ook bekendheid met de bronnen die over een land of regio publiceren (knelpunt 6). Ook kan kennis van in de regio gangbare talen in het team worden belegd, waarmee de afhankelijkheid van Engelstalige bronnen minder wordt (knelpunt 8). Dit kan zorgen voor een hogere kwaliteit van beslissingen en kan op den duur tijd besparen. Nadeel van deze oplossingsrichting is dat het de organisatie als geheel minder flexibel maakt: als er vanuit een bepaalde regio meer of minder asielverzoeken komen, moeten medewerkers worden omgeschoold.

Deze oplossingsrichting adresseert de knelpunten 6 en 8.

Oplossingsrichting 4: Landgebonden asielbeleid op een systematische wijze publiceren

- Gebruik de handleidingen van ACCORD en EASO als basis
- Hanteer een uniforme aanpak voor het verwijzen naar bronnen van landeninformatie in beleidsdocumenten
- Werk beleid regelmatig bij of archiveer beleid in elk geval na 1,5 tot 2 jaar

De criteria waaraan landeninformatie, en de bron daarvan, moeten voldoen gelden niet alleen voor het opstellen van landeninformatierapporten, maar ook voor beleid. In plaats van een landeninformatieconclusie als genoemd in de EASO-methodologie wordt in het laatste gevallen een juridische conclusie getrokken.¹⁴⁹ Daarom is het belangrijk de handleidingen van ACCORD en EASO ter harte te nemen bij het opstellen van beleid. Landgebonden beleid is primair gebaseerd op landeninformatie. Om deze reden is het van belang dat ook beleidsmedewerkers die landgebonden beleid opstellen getraind zijn in het beoordelen van bronnen en het omgaan met landeninformatie.

Transparant en herleidbaar

Hetgeen hierover is gezegd ten aanzien van voornemens en beschikkingen geldt ook hier.

Actueel

Op dit moment wordt het landgebonden asielbeleid bijna alleen gebaseerd op ambtsberichten. Dit heeft regelmatig tot gevolg dat het landgebonden asielbeleid na nieuwe ontwikkelingen achterhaald is, omdat er (nog) geen nieuw ambtsbericht beschikbaar is.¹⁵⁰ Uiteraard moet er gedegen onderzoek vooraf gaan aan beleidsvorming of een beleidswijziging, maar het ambtsbericht hoeft niet de enkele

aanleiding te zijn voor het aanpassen van beleid. Zoals hiervoor genoemd kan dit ook gebeuren aan de hand van informatie uit verschillende andere bronnen. TOELT kan hierbij een rol spelen door het opstellen van landeninformatieberichten. Verder moet ook andere relevante informatie die na publicatie van het ambtsbericht is verschenen worden betrokken. Er kan naar gestreefd worden om beleid gelijktijdig met het landeninformatiebericht te publiceren. Van belang is ook om het bestaande beleid te publiceren in de Vreemdelingencirculaire en regelmatig bij te werken. Als het niet bijgewerkt wordt moet het beleid na een redelijke termijn gearchiveerd worden.

Deze oplossingsrichting adresseert knelpunten **4**, **6** en **7**.

Oplossingsrichting 5: Systematiek veilige landen van herkomst gebruiken voor overige landenbeleid

- Verzamel met gebruikmaking van Ecol.net informatie uit verschillende bronnen
- Leg deze ter controle voor aan het ministerie van Buitenlandse Zaken
- Stel bij het hanteren van deze systematiek een onafhankelijk panel in

De systematiek bij de lijst veilige landen zou kunnen worden gebruikt om uitgebreider en transparanter landgebonden asielbeleid te formuleren, dat de interne beleidsrichtlijnen in FAQ's en informatieberichten kan vervangen. Deze systematiek houdt in dat TOELT (door gebruik te maken van Ecol.net) informatie uit verschillende bronnen verzamelt, die vervolgens ter controle van de feitelijke informatie wordt voorgelegd aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. Vervolgens verbindt de staatssecretaris hier beleidsconclusies aan.¹⁵¹ Opgemerkt is wel dat het bij de veilige landen van herkomst gaat om landen waar over het algemeen geen complexe problematiek speelt ten aanzien van de rechtsstaat.¹⁵²

Onafhankelijke commissie voor landeninformatie

Als landgebonden asielbeleid bij ontbreken, veroudering of ontoereikendheid van een ambtsbericht zou worden opgesteld volgens de systematiek van de veilige landen van herkomst houdt dit in dat het ministerie van Buitenlandse Zaken een marginale rol krijgt bij de informatieverschaffing over herkomstlanden van asielzoekers, ten behoeve van het landgebonden asielbeleid voor deze landen. Op dit moment heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken de rol van onafhankelijke deskundige bij het opstellen van de ambtsberichten. De voorganger van de huidige bewindspersoon heeft aangegeven dat ambtsberichten los van het beleid worden opgesteld en dat de verantwoordelijkheden van de minister van Buitenlandse Zaken (landenrapportages) en die van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (asielbeleid) strikt gescheiden zijn. Dit was voor het kabinet destijds een reden om de aanbeveling van de ACVZ voor het instellen van een onafhankelijke commissie voor landeninformatie, naar het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk (zie par. 4.4.1), niet op te volgen. Volgens de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie zou in het geval van het ontbreken van een dergelijke scheiding (waar bij

deze oplossingsrichting sprake van zou zijn) een onafhankelijke toezichthouder een 'logische keuze' zijn.¹⁵³

Deze oplossingsrichting adresseert knelpunten **4, 5, 6 en 7**

Oplossingsrichting 6: Outsourcen

- Besteed de totstandkoming van landeninformatierapporten uit aan een gespecialiseerde organisatie
- Vertaal de rapporten eventueel in het Nederlands

Er zijn verschillende organisaties die landeninformatieonderzoek verrichten. De Oostenrijkse overheid besteedt het opstellen van sommige rapporten of zoekopdrachten uit aan ACCORD (zie bijlage 1). UNHCR besteedt ook in sommige gevallen het opstellen van rapporten uit aan ACCORD of de ARC Foundation. Deze organisaties verrichten landeninformatieonderzoek aan de hand van bestaande handleidingen, maar synthetiseren de informatie om uiteenlopende redenen niet. Het opstellen van landeninformatieonderzoek zou aan deze organisaties kunnen worden uitbesteed. Mogelijkerwijs is ook VWN bereid dergelijke rapporten op te stellen. De rapporten kunnen eventueel in het Nederlands worden vertaald.

Deze oplossingsrichting adresseert de knelpunten **1, 2, 3, 4 en 8**.

Oplossingsrichting 7: Begin met bronnen Europees recht

Zoals uit het dossieronderzoek blijkt is soms sprake van een overdaad aan bronnen, waardoor het risico bestaat dat beslissers door de bomen het bos niet meer zien. Een mogelijke oplossing is om dit risico te beperken door de bronnen die expliciet worden genoemd in Europese regelgeving en Europese jurisprudentie voor alle betrokken partijen als eerste stap in het benaderen van landeninformatie aan te bevelen. Hiermee zou dan wel worden afgeweken van de handleidingen waarin staat dat zoveel mogelijk gebruik moet worden gemaakt van primaire bronnen. Bovendien hoeven de bronnen die worden genoemd in het Europees recht niet per se de beste bronnen te zijn als zij worden getoetst aan de criteria die we uiteen hebben gezet in hoofdstuk 2. Daarnaast heeft de Afdeling hiervan al eerder gezegd dat ze moeten worden gebruikt als ze er zijn, maar dat ze niet doorslaggevend zijn en er nog steeds andere bronnen gebruikt moeten worden.¹⁵⁴

Deze oplossingsrichting adresseert de knelpunten **5 en 6**.

Oplossingsrichting 8: Openbaar Content Management Systeem (CMS) bronnen TOELT

- Richt een Openbaar CMS met bronnen die zijn getoetst aan de criteria in
- Werk dit stelselmatig bij en archiveer verouderde informatie op tijd
- Overweeg een gezamenlijk beheer van het CMS door TOELT en de afdeling landeninformatie van VWN

Om aan te tonen welke bronnen door beslissers gebruikt kunnen worden kan TOELT een openbare database bijhouden, waarvoor het op basis van de handleidingen van ACCORD en EASO stelselmatig op zoek gaat naar bronnen die voldoen aan de criteria. Staatendokumentation verwacht dat op deze manier met eenzelfde bezetting over meer landen informatie kan worden bijgehouden (zie paragraaf 4.2.2.) Een dergelijk systeem maakt transparant op welke bronnen de IND zich baseert of kan baseren en helpt beslissers bij het zoeken naar bronnen. Risico is dat het systeem niet goed wordt bijgehouden, waardoor er verouderde informatie kan blijven circuleren. Als het systeem openbaar is kan dit echter ook door anderen worden gecontroleerd. Het valt ook te overwegen om het CMS in gezamenlijk beheer te geven aan TOELT en de afdeling landeninformatie van VWN. Uit ons onderzoek is immers naar voren is gekomen dat er tussen landeninformatie-onderzoekers weinig discussie is over de bronnen van landeninformatie, terwijl VWN en TOELT nu allebei apart informatie verzamelen en intern verspreiden. Dit zal geleid op de overeenkomst in bronnen die worden gebruikt (zie bijlage 3) vaak een dubbeling in werkzaamheden met zich meebrengen. In Oostenrijk werken ACCORD en Staatendokumentation al intensief samen op het gebied van landeninformatie (zie par. 5.1.)

Deze oplossingsrichting adresseert de knelpunten **1,2, 3, 4 en 6**

Oplossingsrichting 9: Verdere investering in totstandkoming landeninformatie en landenbeleid in EU-verband

- Pleit voor een betere coördinatie van de inzet van EASO: vul de gaten en voorkom dubbelingen
- Pleit voor een standaardvertaling van landenrapporten van lidstaten in ten minste het Engels
- Pleit voor meer samenwerking en kennisdeling tussen landeninformatie-onderzoekers en beleidsmakers
- Draag bij aan een verdere ontwikkeling van een duaal systeem op Europees niveau van EASO enerzijds en nationale Ngo's onder de paraplu van ACCORD anderzijds

Gaten vullen en dubbelingen voorkomen

Vanuit het oogpunt van efficiency ligt het voor de hand in te zetten op verdere totstandkoming van landeninformatie binnen de gezamenlijke netwerken van EASO (zie par. 4.1.). Eén van de resultaten van ons onderzoek is dat bij minder gangbare asiellanden er ook vaak geen landenrapporten van EASO zijn, en dat bij gangbare asiellanden (zoals Afghanistan) veel lidstaten én EASO uitgebreide rapporten schrijven en die regelmatig actualiseren. Er is zodoende op Europees niveau tegelijkertijd sprake van zowel gaten in landeninformatie als dubbel werk. Nederland kan er bij EASO voor pleiten meer oog te hebben voor de kleinere asiellanden, omdat met EASO-rapporten over deze landen in een informatiebehoefte zou worden voorzien, mogelijk ook in andere lidstaten.

Daarnaast kan Nederland er voor pleiten dat EASO voor de meer gangbare landen up-to-date informatie van de lidstaten in een CMS gaat bijhouden, waarin snel relevante informatie, met juiste bronverwijzingen kan worden gevonden. Nederland kan er verder voor pleiten dat in EASO-verband alle landenrapporten van andere lidstaten die in nationale talen verschijnen tenminste naar het Engels worden vertaald.

Brug slaan tussen landeninformatie-onderzoekers en beleidsmakers

Uit het onderzoek komt naar voren dat landeninformatie-onderzoekers enerzijds en beleidsmakers en hoor- en beslismedewerkers anderzijds niet altijd goed op de hoogte zijn van elkaars werkwijze en taakopvatting. Landeninformatie-onderzoekers verwachten bijvoorbeeld dat beslissers en beleidsmakers nauwkeurig de voetnoten lezen in de rapporten die zij opstellen en dan zelfstandig een afweging maken of een bron gebruikt kan worden of niet. Anderzijds blijkt dat hoor- en beslismedewerkers en beleidsmakers daar vaak geen tijd voor hebben en er bovendien vanuit gaan dat, als het in een rapport staat van een organisatie die als 'betrouwbaar' te boek staat, het wel zal kloppen. Het UK Home office heeft ervoor gekozen om het gat tussen landeninformatie-onderzoekers en beleidsmakers en hoor- en beslismedewerkers te verkleinen door de functies van landeninformatie-onderzoeker en beleidsmaker te combineren. Vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid en onafhankelijkheid pleiten wij hier niet voor, maar het is duidelijk dat deze werkwijze wel in een behoefte aan (snelle toegang tot) informatie die meer op de beslispraktijk is toegesneden voorziet. Nederland kan bij EASO pleiten voor een investering in de intensivering van de contacten tussen landeninformatie-onderzoekers, beleidsmakers en hoor- en beslismedewerkers.

Bijdragen aan verdere ontwikkeling Europees duaal systeem

In veel lidstaten is een duaal systeem aanwezig, waarbij de staat enerzijds en een Ngo anderzijds landeninformatie-onderzoekers in dienst heeft. Op die manier is in meerdere lidstaten een systeem van *checks-and-balances* ontstaan. Dit heeft geleid tot het ontstaan van een beroepsgroep die een methodologie heeft ontwikkeld op basis waarvan het mogelijk is om het gesprek aan te gaan over de kwaliteit van landeninformatie die is gebruikt ter onderbouwing van een asielbeslissing, een beroepsschrift, of een rechterlijke uitspraak. Ook op Europees niveau zien we een dergelijk systeem tot ontwikkeling komen, waarin EASO en ACCORD een hoofdrol spelen. Wij denken dat de dialoog tussen overheden en Ngo's de kwaliteit van het gebruik van landeninformatie in beleid, beslissingen, beroepsschriften en uitspraken verder kan verbeteren. Nederland kan via EASO en ACCORD verder bijdragen aan deze ontwikkeling.

Deze oplossingsrichting draagt bij aan de knelpunten **1, 2, 3, 4, 5, 6,7 en 8**

Oplossingsrichting 10: Actievere rol rechter

Dit kan door:

- Richtinggevende jurisprudentie door de Afdeling op basis van een proces van strategisch procederen
- Het inrichten van een meervoudige kamer gespecialiseerd in de juridische weging van landeninformatie

Rechtseenheid, rechtsbescherming en efficiëntie

Een andere oplossingsrichting zou een actievere rol van de rechter en meer richtinggevende jurisprudentie door de Afdeling (of een meervoudige kamer) in het belang van de rechtseenheid en rechtsbescherming kunnen zijn, waarin verschillende bronnen expliciet tegen elkaar worden afgewogen. Het bevorderen van consistentie was voor het Asylum and Immigration Tribunal in het Verenigd Koninkrijk een belangrijke reden om de methode van de Country Guidelines te ontwikkelen (par. 5.3.1). De andere reden was efficiency: op deze manier hoeft niet iedere beslisser en rechter opnieuw de algemene landeninformatie te beoordelen en kunnen zij hun beperkte tijd besteden aan de bijzonderheden van het geval. Opgemerkt dient te worden dat het rechtssysteem in het Verenigd Koninkrijk moeilijk te vergelijken is met dat van Nederland.

Algemeen versus individu

De Afdeling heeft haar eerste schreden op dit pad gezet en voert in dit kader op dit moment met diverse partners in de vreemdelingenketen gesprekken over de mogelijkheid van strategisch procederen.¹⁵⁵ Respondenten benoemen echter wel de spanning die bestaat tussen enerzijds de algemeenheid van landgebonden asielbeleid of richtinggevende uitspraken die zien op groepen personen, en anderzijds de omstandigheden van het individuele geval. Hoewel hier vanuit het oogpunt van efficiëntie iets voor valt te zeggen, benadrukken respondenten dat dit niet zonder meer eerlijk, grondig of in het directe belang van het individu is.¹⁵⁶

Feitelijke informatie is niet bindend, maar kan meer of minder overtuigend zijn. Ook als in een document beleid wordt opgenomen zullen rechters dit niet beschouwen als bindend. Het is aan de rechter om de informatie waar dit beleid op is gefundeerd te onderzoeken en de feiten boven tafel te halen en te waarderen.¹⁵⁷

5.4 Kernaanbevelingen

Het systematisch op zoek gaan naar informatie uit andere bronnen helpt om over accurate en actuele informatie te beschikken, waar mogelijk bevestigd door meerdere bronnen.¹⁵⁸ Hiermee wordt beter voldaan aan het zorgvuldigheidsbeginsel. Het gebruiken en produceren van openbaar beschikbare en toegankelijke landeninformatie is in lijn met het motiveringsbeginsel en het beginsel van fair play en de daaruit voortvloeiende kwaliteitscriteria transparantie, herleidbaarheid, nauwkeurigheid en actualiteit. Het maakt namelijk dat informatie

kan worden geverifieerd en getoetst door niet alleen de asielzoeker maar ook experts en zelfs de rest van de samenleving (ACCORD, 2013, p. 37).

De landeninformatie-onderzoekers, beleids-, hoor-, en beslismedewerkers kunnen, gebruikmakend van toegeruste portalen, gericht zoeken op basis van de vraag uit de Nederlandse praktijk. Hierdoor kan men dieper ingaan op kwesties die relevant zijn en overbodige informatie buiten beschouwing laten.

Een manier om dit in goede banen te leiden is om de medewerkers te trainen in het verzamelen, weergeven, beoordelen en gebruiken van landeninformatie. Daarnaast kan TOELT als deskundige hierin een belangrijke rol vervullen.

Versterken rol TOELT

TOELT vervult momenteel als deskundige een centrale rol in het verzamelen, weergeven en beoordelen van landeninformatie voor asielbeslissingen en het beleid voor veilige landen van herkomst. Daarnaast stelt TOELT interne documenten met landeninformatie op voor de beslisprijktijk. Vanwege de expertise en jarenlange ervaring van medewerkers van TOELT op het gebied van landeninformatie zou het team in staat moeten zijn om nauwkeurige en actuele landeninformatie uit relevante bronnen op een meer systematische en transparante wijze te verzamelen en publiceren zodat de bewindspersoon op basis daarvan, bij het ontbreken van een recent ambtsbericht, beleidsconclusies kan formuleren en hoor- en beslismedewerkers hiermee kunnen werken. Mogelijk zou het team moeten worden verstrekt met één of meerdere experts op het gebied van social media en datatechnologie. Dit brengt ons tot de volgende aanbeveling.

Aanbeveling 1: Versterk de verzameling en publicatie van (thematische) landeninformatieberichten door TOELT.

Toelichting

Wij zijn van oordeel dat het verzamelen en publiceren het best op een systematische wijze gebeurt, aan de hand van een vaste methode die TOELT uit het oogpunt van transparantie publiceert. Hierbij kan een voorbeeld worden genomen aan de wijze waarop de Home Office in de CPINs (par. 4.4.2) en de Staatendokumentation op de website (par. 4.2.1) uitgebreid communiceren over de door hen gehanteerde methoden. De handleidingen van EASO en ACCORD kunnen dienen als uitgangspunt voor de onderzoeksmethode en het beoordelen van bronnen (par. 2.1). TOELT kan aan de hand van een *Terms of Reference* berichten opstellen naar aanleiding van signalen uit en toegespitst op de Nederlandse praktijk (par. 5.2). Flexibiliteit in het totstandkomingsproces is in te bouwen, zodat TOELT indien nodig voorrang kan geven aan urgente landeninformatieverzoeken. TOELT kan zich hierbij voornamelijk baseren op openbare bronnen. Uiteraard geldt hiervoor naar ons oordeel, net als voor de ambtsberichten, dat TOELT bij tegenstrijdige informatie inzichtelijk maakt hoe hiermee is omgegaan. Verder zijn er keuzes te maken om tijd te besparen, zoals

het wel of niet synthetiseren en vertalen van teksten. Het is het overwegen waard om deze landeninformatierapporten, eventueel in samenwerking met de afdeling landeninformatie van VWN, onder te brengen in een CMS. De informatie moet regelmatig (bijvoorbeeld uiterlijk iedere twee jaar) worden geactualiseerd en gearchiveerd.

Ook is het overnemen van de werkwijze van het veilige landenbeleid een optie, waarbij TOELT via Ecol.net op zoek gaat naar betrouwbare bronnen van landeninformatie. In veel gevallen zal TOELT in plaats van de algemene situatie in een land kunnen volstaan met het onderzoeken van specifieke thema's. Indien de bewindspersoon hiervoor kiest zijn wij van oordeel dat de informatie die TOELT aanlevert openbaar dient te worden gemaakt, zodat de bewindspersoon volledig inzichtelijk maakt welke informatie is verzameld en gebruikt.

Draagvlak en kwaliteitswaarborg

Zoals de ACVZ in haar eerdere advies al aangaf is het voor buitenstaanders moeilijk om onderscheid te maken tussen deskundigen (zoals TOELT) en overige medewerkers van de IND (ACVZ 2012, p.59). Transparantie en openheid in de communicatie met de buitenwereld zijn daarom van groot belang. TOELT staat dicht bij de beslispraktijk dan het ministerie van Buitenlandse Zaken. TOELT is onderdeel van de IND, de organisatie die (afwijzende) asielbeslissingen neemt en die één van de partijen is in een rechtszaak indien een afwijzende asielbeslissing wordt aangevochten. Zoals de voorganger van de bewindspersoon in 2007 ten aanzien van het Nederlandse systeem aangaf: ¹⁵⁹

'In een aantal opzichten is het Nederlandse systeem transparanter en zijn de Nederlandse ambtsberichten onafhankelijker. Zo worden slechts in Nederland en Duitsland de landenrapportages vervaardigd door een andere overheidsinstantie dan de instantie die asielaanvragen beoordeelt. Ten aanzien van andere landen kan per definitie niet gesproken worden over landenrapporten afkomstig van onafhankelijke, onpartijdige deskundigen.'

Dit brengt ons tot de volgende aanbeveling, in vervolg op aanbeveling 1.

Aanbeveling 2: Bouw voor de landeninformatieberichten van TOELT een externe kwaliteitstoets in.

Toelichting

Hierbij zouden - naar het voorbeeld van het VK en EASO (par. 4.1 en 4.4) - UNHCR (als relevante bron van landeninformatie), VWN (als landeninformatie-onderzoekers) en onafhankelijke landenexperts een formele rol kunnen krijgen. Dit kan de kwaliteit van de berichten vergroten en het draagvlak voor de berichten versterken. Als derde organisaties een formele rol krijgen in het totstandkomingsproces van de landeninformatieberichten is het mogelijk om hun

visie mee te nemen in de beleidsconclusies die de bewindspersoon trekt. Hierdoor kunnen de beleidsconclusies mogelijk sneller worden geformuleerd en kan de bewindspersoon vermelden hoe met de reacties is omgegaan. TOELT zou voor de buitenwereld inzichtelijk moeten maken wat haar taken zijn op het gebied van individuele beschikkingen en algemene dan wel thematische landenexpertise.

Transparant en herleidbaar

De praktijk gebruikt momenteel een veelheid aan bronnen van landeninformatie voor het onderbouwen maar ook het beoordelen van asielverzoeken. Vaak gebeurt dit echter niet op een systematische, traceerbare en transparante wijze. Dit brengt ons tot de volgende aanbeveling.

Aanbeveling 3: Publiceer en vermeld landeninformatie in beschikkingen én in landgebonden asielbeleid op systematische wijze.

Toelichting

Dit geldt voor landeninformatie in voornemens en beschikkingen en landgebonden asielbeleid. Ook hierbij is transparantie een sleutelwoord. Indien landeninformatie is gebruikt zou dit nauwkeurig, transparant en herleidbaar moeten zijn. Dit houdt in dat niet enkel in algemene zin naar een rapport wordt verwezen, maar dat per relevant element een nauwkeurige bronverwijzing plaatsvindt. Hierbij kan de leidraad voor juridische auteurs worden gehanteerd (Kluwer, 2019). Dit maakt het mogelijk om de informatie te toetsen. Training van beleids-, hoor- en beslismedewerkers op het gebied van landeninformatie is hierbij van belang. Verder kan ook het gebruik van templates en vaste formats met landeninformatie in voornemens en beslissingen helpen bij een systematischer aanpak. Het is belangrijk dat templates en landenbeleid regelmatig worden bijgewerkt zodat ze voldoende actueel blijven, of dat ze na een redelijke termijn worden gearchiveerd.

Europese samenwerking

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de Europese samenwerking op het gebied van landeninformatie is toegenomen met de oprichting van EASO. In gezamenlijk verband schrijven lidstaten landeninformatierapporten, die door andere lidstaten en in sommige gevallen extern door Ngo's of landenexperts worden gecontroleerd. Wij vinden dit een positieve ontwikkeling die dubbel werk kan voorkomen en die maakt dat landen elkaars expertise ten aanzien van specifieke thema's en taalkennis optimaal kunnen benutten en vanuit budgettaire overwegingen aantrekkelijk is.

Aanbeveling 4: Investeer verder in een EU-samenwerkingsverband in het verzamelen en inzichtelijk maken van landeninformatie.

Toelichting

Binnen de EU kunnen samenwerkingsverbanden tussen overheden, internationale organisaties en Ngo's gestimuleerd worden. Nederland kan er bij EASO voor pleiten

gaten in de bestaande kennis te vullen door meer landeninformatie te produceren over de kleinere asiellanden en landenrapporten van andere lidstaten in tenminste het Engels te laten vertalen. Daarnaast zijn wij van oordeel dat het relevant is de actieve rol van Nederland in de verdere ontwikkeling van een Europees duaal systeem voor landeninformatie, waarin EASO en ACCORD een centrale rol kunnen vervullen, te continueren en waar mogelijk te versterken.

¹³⁶ zie ook artikel 16, eerste lid, Procedurerichtlijn.

¹³⁷ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2019/20*, 19 637, nr. 2546, p. 58.

¹³⁸ Interview Zwaan 11 september 2019.

¹³⁹ Interview Zwaan 11 september 2019.

¹⁴⁰ Interview IND (SUA) 26 september 2019.

¹⁴¹ EHRM 17 juli 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0717JUD002590407 (*NA. t. Het Verenigd Koninkrijk*) par. 121

¹⁴² Interview Zwaan 11 september 2019.

¹⁴³ Interview IND (SUA) 26 september 2019.

¹⁴⁴ Interviews Afdeling 29 september 2019, IND (SUA) 26 september 2019, Vogelaar 17 oktober 2019 en Fötsch 27 september 2019.

¹⁴⁵ Artikel 10 EU-Procedurerichtlijn.

¹⁴⁶ ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1060, r.o. 16.2.

¹⁴⁷ Interview Vogelaar 17 oktober 2019.

¹⁴⁸ Interviews UNHCR Genève 13 januari 2020 en Vogelaar 17 oktober 2019.

¹⁴⁹ Interview Vogelaar 17 oktober 2019.

¹⁵⁰ Interview Afdeling 26 september 2019.

¹⁵¹ ABRvS 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:209, r.o. 5.1 – 5.3.

¹⁵² Interview IND (TOELT) 18 september 2019.

¹⁵³ *Kamerstukken II 2012/13*, 19 637, nr. 1606, p. 4: 'De aanbeveling om een onafhankelijke commissie voor landeninformatie in te stellen neem ik niet over. Deze aanbeveling is ook gedaan in het ACVZ-advies «Transparant en Toetsbaar, een advies over landeninformatie in het vreemdelingenbeleid» uit 2006. Het kabinet is, evenals in 2006, geen voorstander van deze aanbeveling. Als belangrijkste reden hiervoor geldt dat het Nederlandse systeem een duidelijke scheiding kent tussen informatieverstopping over herkomstlanden van asielzoekers en het vreemdelingenbeleid. Bij het opstellen van ambtsberichten is de rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) die van een onafhankelijke deskundige. De ambtsberichten worden los van mijn beleid en van andere beleidsoverwegingen opgesteld. De verantwoordelijkheden van mijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken (landenrapportages) en van mij (asielbeleid) zijn strikt gescheiden. In de Britse context, waarmee de ACVZ een parallel trekt, worden de landenrapporten opgesteld door de verantwoordelijke voor het asielbeleid, de UK Border Office. Dan is een onafhankelijke toezichthouder een logische keuze.'

¹⁵⁴ ABRvS 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:209, 5.3: 'De opsomming van de in artikel 3.105ba, tweede lid, van het Vb 2000 genoemde informatiebronnen is niet uitputtend en dwingend, in die zin dat de staatssecretaris geen andere informatiebronnen en andere factoren mag betrekken bij zijn onderzoek en de aanwijzing. De staatssecretaris moet, indien beschikbaar, wel steeds onafhankelijke, betrouwbare en objectieve bronnen bij zijn oordeel betrekken, zoals informatie van instellingen van de Verenigde Naties en gezaghebbende niet-gouvernementele organisaties (hierna: NGO's, zie onder meer het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, van 11 januari 2007, Salah Sheekh tegen Nederland, par. 136, ECLI:CE:ECHR:2007:0111JUD000194804), dan wel andere informatie toetsen aan de hand van informatie uit die bronnen. De staatssecretaris kan daarom ook nationale bronnen gebruiken, zoals de algemene ambtsberichten van de minister van Buitenlandse Zaken of informatie van VluchtelingenWerk Nederland, omdat die veelal gebaseerd zijn op onderzoek van buitenlandse overheden of intergouvernementele organisaties of NGO's'.

¹⁵⁵ ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1060, r.o. 11 en 11.1

¹⁵⁶ Interviews VWN 14 oktober 2019, ARC Foundation 14 januari 2020 en Van der Kist 23 december 2019.

¹⁵⁷ Interview Afdeling 26 september 2019.

¹⁵⁸ Interview Afdeling 26 september 2019.

¹⁵⁹ *Kamerstukken II 2006/07*, 19637 nr. 1128 p. 2.



Literatuur en illustraties

Literatuur

- ACCORD. (2013). *Researching Country of Origin Information. Training Manual.*
- ACVZ. (2006). *Transparant en Toetsbaar. Een advies over landeninformatie in het vreemdelingenbeleid.*
- ACVZ. (2008). *Artikel 1F Vluchtelingenverdrag in het Nederlands vreemdelingenbeleid.*
- ACVZ. (2012). *Expertise getoetst. De rol van deskundigenadvisering in de asielprocedure.*
- ACVZ. (2016). *De geloofwaardigheid gewogen. Een advies over het onderzoeken, integraal beoordelen en toetsen van verklaringen in de asielprocedure.*
- Amnesty International. (2017). *Amnesty International Report 2016/17. The State of the World Human Rights.*
- Amnesty International. (2017). *Turkey: No end in sight: Purged public sector workers denied a future in Turkey.*
- ARC and DCR. (2017). *ARC and DCR Comments on the EASO Country of Origin Information Report on Turkey, November 2016.*
- ARC and DCR. (2018). *ARC and DCR Comments on the EASO Country of Origin Information Report: Pakistan Security Situation.*
- Ardalan, S. (2013). Country Evidence, Human Rights Experts and Asylum Seekers: Educating US Adjudicators on Country Conditions in Asylum Cases. *Immigration Briefings*, Issue 13-09.
- Blake, N. (2013). Luxembourg, Strassbourg and the National Court: the Emergence of a Country Guidance System for Refugee and Human Rights Protection. *International Journal of Refugee Law*, 349-372.
- Breda van, J., & Zwaan, K. (2014). Kroniek Advisering. *A&MR*, 289-298.
- Breda van, J., & Zwaan, K. (2018). Kroniek Advisering. *A&MR*, 483-495.
- Brouwers, J., & Bogaers, P. (2018, april 19). *Waarom het Khad-Wad ambtsbericht van 29 februari 2000 onjuist en onbetrouwbaar is (uitgebreide versie).* Opgehaald van NJBBlog.
- Buckland, M. (1991). Information as a thing. *Journal of the American Society of Information Science*, 351-360.
- Cohen Henriquez, D. (2016). Proposal for a European Union Agency for Asylum. Can the proposal for a European Union Agency for Asylum effectively address structural weaknesses of the Common European Asylum System? *Journaal Vreemdelingenrecht*, 7-14.
- Damen, L. (2008). Trots op Nederland? Lees eerst het arrest Salah Seekh! *Ars Aequi*, 53-66.
- Danish Immigration Service. (2014). *Eritrea: Drivers and Root Causes of Emigration, National Service and the Possibility of Return. Report from the Danish Immigration Service's Fact-finding Missions to Ethiopia and Eritrea, August and October 2014.*
- EASO. (2016). *Turkey: Country Focus.*
- EASO. (2019). *Country of Origin Information (COI) Report Methodology.*
- EASO. (2019). *Writing and Referencing Guide for EASO Country of Origin (COI) Information Reports.*

- EU Argo Project. (2008). *Common EU Guidelines for Processing Country of Origin Information (COI)*.
- Formisano, M. (2011). Country of Origin Information: old problems, modern solutions. *Forced Migration Review* 38.
- Fötsch, N. (2018). Landeninformatie en de herziene procedurerichtlijn. *A&MR*, 363-373.
- Franssen, K. (2019). De Afdeling en het risico voor Gülenisten. *A&MR*, 176-178.
- Freedom House. (2017). *Freedom in the World Report 2016*.
- Freedom House. (2018). *Freedom in the World Report 2017*.
- Freedom House. (2018). *Freedom on the Net Report 2017. Manipulating social media to undermine democracy*.
- Gibb, R., & Good, A. (2013). Do the Facts Speak for Themselves? Country of Origin Information in French and British Refugee Status Determination Procedures. *International Journal of Refugee Law*, 291-322.
- Gyulai, G. (2011). *Country Information in Asylum Procedures. Quality as a Legal Requirement in the EU*. Hungarian Helsinki Committee.
- Human Rights Watch. (2017). *Killing without Consequence. War Crimes, Crimes Against Humanity and the Special Criminal Court in the Central African Republic*.
- Human Rights Watch. (2018). *World Report of 2018. Events of 2017*.
- IAGCI. (2015). *Review of UK Home Office Country Information and Guidance - Eritrea: National (Incl. Military) Service*.
- IARLJ. (2006). Judicial Criteria for Assessing Country of Origin Information (COI): A checklist. *Paper for the 7th Biennial IARLJ World Conference, Mexico City, 6-9 November 2006*.
- Immigration Advisory Service (IAS). (2009). *The Use of Country of Origin Information in Refugee Status Determination*.
- Immigration Advisory Service (IAS). (2010). *The Refugee Roulette. The Role of Country Information in Refugee Status Determination*.
- Immigration New Zealand. (2013). *Country of Origin Information and Social Media. Literature Review*.
- Immigration New Zealand. (2019). *Guide to Country of Origin (COI) online sources*.
- Independent Chief Inspector of Borders and Immigration. (2017). *An Inspection of the Home Offices Production and Use of COI*.
- Independent Chief Inspector of Borders and Immigration. (2018). *An inspection of the production and use of Country of Origin Information*.
- Kist van der, J., Dijkstra, H., & de Goede, M. (2018). In the Shadow of Asylum-Decision Making: The Knowledge Politics of Country-of-Origin Information. *International Political Sociology*, 1-18.
- Klaus, W., Ostaszewska-Zuk, E., & Szczepanik, M. (2017). *The Role of European Funds in Supporting the Integration of Migrants in Poland*. Warsaw: Association for Legal Intervention and Helsinki Foundation for Human Rights.
- Kluwer. (2019). *Leidraad voor juridische auteurs*. Wolters Kluwer.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (maart 2019). *Algemeen ambtsbericht Iran*.

- Poe, S. (2001). How are these pictures different? A Quantitative Comparison of US State Department and Amnesty International Human Rights Report 1976-1995. *Human Rights Quarterly*, 650-677.
- Raad voor Openbaar Bestuur (ROB). (2019). *Zoeken naar waarheid: over waarheidsvinding in de democratie in het digitale tijdperk*.
- Rosset, D., & Liodden, T. (2015). The Eritrea Report: Symbolic Uses of Expert Information in Asylum Politics. *Oxford Monitor of Forced Migration*, 26-32.
- Schlössels, R., & Zijlstra, S. (2010). *Onderwijseditie Bestuursrecht in de sociale rechtstaat*. Deventer: Kluwer.
- Severijns, R. (2019). *Zoeken naar Zekerheid. Een onderzoek naar de vaststelling van feiten door hoor- en beslismedewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst in de Nederlandse asielprocedure*. (diss. Nijmegen). Deventer: Wolters Kluwer.
- Stern, R. (2013). Country guidance in Asylum Cases: Approaches in the UK and Sweden. *RLI working paper*.
- Thomas, R. (2008). Consistency in Asylum Adjudication: Country Guidance and the Asylum Process in the United Kingdom. *International Journal of Refugee Law*, 489-532.
- UNHCR. (2004). *Country of Origin Information. Towards Enhanced International Cooperation*.
- UNHCR. (2013). *Beyond Proof. Credibility Assessment in European Asylum Procedures*.
- van den Bergh, H. (2014). Landeninformatie in Europees Perspectief - de rol van EASO. *A&MR*, 2016-223.
- van Reenen, P. (2012). Over de samenwerking tussen ambtenaar en asielzoeker. *Journal Vreemdelingenrecht*, nr. 4/32.
- Verbaas, F. (2016). De geloofwaardigheid van het geloof. *Journal Vreemdelingenrecht*, nr. 1/4.
- Vogelaar, F. (2016). Principles Corroborated by Practise? The Use of Country of Origin Information by the European Court of Human Rights in the Assessment of a Real Risk of a Violation of the Prohibition of Torture, Inhuman and Degrading Treatment. *European Journal of Migration Law*, 617-640.
- Vogelaar, F. (2017). The Eligibility Guidelines Examined: The Use of Country of Origin Information by UNHCR. *International Journal of Refugee Law*, 616-640.
- Vogelaar, F. (2019). A Legal Analysis of a Crucial Element in Country Guidance Determinations: Country of Origin Information. *International Journal of Refugee Law*, 1-24.
- Wallage, B., & van Binsbergen, R. (2017). Het bestuursrechtelijk bewijsvermoeden bij de toepassing van artikel 1F Vluchtelingenverdrag. Een vreemdeling is geen vuilniszak. *NJB*, 1703.
- Wissing, R., Maes, A., & Lepoivre, C. (2011). *Is de vrees gegrond? Het gebruik en de toepassing van landeninformatie in de asielaanvraag*. Belgisch Comité voor hulp aan vluchtelingen.
- Zwaan, K., & van Breda, J. (2015). Kroniek Advisering. *A&MR*, 406-417.

Illustraties

Titelblad hoofdstuk 1: Glenn R. Specht, Shutterstock. PORTOVIEJO, MANABI, ECUADOR, February 02 2019. Venezuelan Refugee family asking for money in an Ecuadorian city, February 02 2019

Titelblad hoofdstuk 2: Esrk, Shutterstock. 2016, Istanbul, Turkey, AKP supporters are cheering after the failure of military coupe attempt in Turkey.

Titelblad hoofdstuk 3: Zurijeta, Shutterstock. Arab women on the street walking

Titelblad hoofdstuk 4: Salvacompiello, Shutterstock. Mae Sot, Thailand. April 2012. A child, a refugee from Myanmar, on a mountain of rubbish in the city's rubbish dump.

Titelblad hoofdstuk 5: Angyalosi Beata, Shutterstock. Lesbian couple hugging outdoors. LGBT rainbow flag.

Voorblad bijlagen: paintings Shutterstock. BRISBANE, AUSTRALIA - JUNE 20: Burmese Rohingya Association members protesting as part of World Refugee Rally

Afkortingenlijst

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ook wel De Afdeling, zie begrippenlijst)
ACCORD	Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AFB	Anfragebeantwortungen
AI	Amnesty International
ARC Foundation	Asylum Research Centre
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BFA	Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CEAS	Common European Asylum System
CMS	Content Management Systeem
COC	Nederlandse belangenorganisatie voor lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen, trans- en intersekse personen (LHBTI's)
COI	Country of Origin Information
CPIN	Country Policy and Information Notes
CPIT	Country Policy and Information Team
DCR	Dutch Refugee Council (Engelse naam voor VWN)
DMB	Directie Migratiebeleid (JenV)
EASO	European Asylum Support Office
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
FAQ	Frequently Asked Questions
HRW	Human Rights Watch
HvJEU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IAGCI	Independent Advisory Group on Country Information
IARLJ	International Association of Refugee Law Judges
IGC	Intergovernmental consultations on migration, asylum and refugees
ILGA	International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOB	Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (BZ)
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
KI	Kürzinformationen
LHBTI	lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen, transgender- en intersekse personen
LIN	Länderinformationsblätter
Ngo	Niet-gouvernementele organisatie
Q&A	Questions and Answers
RIC	Regionaal informatiecentrum (IND)
ROB	Raad voor Openbaar Bestuur
SUA	Stafdirectie Uitvoeringsadvies (IND)
TOELT	Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (IND)
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNHCR	United Nations High Commissioner on Refugees
Vb	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc	Vreemdelingencirculaire
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
Vw	Vreemdelingenwet 2000
VWN	Vluchtelingenwerk Nederland

Begrippenlijst

De Afdeling: Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit is de hoogste asielrechter in Nederland.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur: Geschreven en ongeschreven rechtsnormen die een bestuursorgaan binden bij het verrichten van (rechts-) handelingen, zoals het nemen van een asielbesluit. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur geven de regels weer voor het verkeer tussen overheid (in dit geval de IND) en burgers.

Asielzoeker: Een potentiële vluchteling die een asielaanvraag heeft ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen.

Beginnel van fair play: Dit algemeen beginsel van behoorlijk bestuur vereist dat bestuursorganen open en eerlijk optreden, betrokkenen adequaat informeren, geen informatie achterhouden, belanghebbenden niet aan het lijntje houden of burgers ongeoorloofd onder druk zetten (Schlössels & Zijlstra, 2010, p. 398).

EU-Definitierichtlijn: Zie EU-Kwalificatierichtlijn

EU-recht of Unierecht: Het recht van de Europese Unie: het geheel van EU-Verdragen, verordeningen en richtlijnen, inclusief de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU. Ook wel 'acquis' genoemd.

EU-Richtlijn: Wetgevingsinstrument van de Europese Unie. Een richtlijn bevat doelstellingen waaraan de lidstaten moeten voldoen. Een lidstaat bepaalt zelf hoe de richtlijn wordt uitgewerkt. Dit gebeurt door het omzetten van de richtlijn in nationale wet- en regelgeving.

EU-Procedure richtlijn: Richtlijn van de Europese Unie waarin de gemeenschappelijke regels voor asielprocedures staan beschreven.

EU-Kwalificatierichtlijn: Richtlijn van de Europese Unie waarin de gemeenschappelijke regels voor de inhoudelijke beoordeling van asielverzoeken staan beschreven. Ook wel 'Definitierichtlijn' genoemd.

EU-Verordening: Wetgevingsinstrument van de Europese Unie. Een verordening is rechtstreeks van toepassing in de lidstaten.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU): De rechtsprekende instantie van de Europese Unie die in samenwerking met de rechterlijke instanties van de lidstaten toeziet op de uniforme toepassing en uitlegging van het recht van de Unie, waaronder richtlijnen en verordeningen die gaan over asiel zoals de EU-Procedure richtlijn en de EU-Kwalificatierichtlijn. Het Hof is gevestigd in Luxemburg.

Europese Hof voor de Rechten van de mens (EHRM): Rechtsprekende instantie van de Raad van Europa (niet te verwarren met de Europese Unie). Hier kunnen individuen, groepen, organisaties en landen een klacht indienen tegen een lidstaat van de Raad van Europa, door een beroep te doen op het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de mens (EVRM). Het Hof is gevestigd in Straatsburg.

Informatie: Niet-tastbare kennis, die moet worden omgezet in fysieke vorm (zoals een rapport of een krantenartikel) om geuit te kunnen worden (Buckland, 1991).

Landgebonden asielbeleid: Beleid waarin landeninformatie wordt geïnterpreteerd en juridisch wordt geëvalueerd. Hoewel landgebonden asielbeleid landeninformatie kan bevatten is het beleid bedoeld om beslisambtenaren van een leidraad te voorzien bij hun beslissing op asielverzoeken. Nederland kent het gedeelte van de Vreemdelingencirculaire met landgebonden asielbeleid (Vc C7) waarin landeninformatie wordt geïnterpreteerd en hieraan juridische vervolgen worden verbonden.

Landenexpert: Een persoon die veel kennis heeft over een bepaald land.

Landeninformatie-onderzoeker: Een persoon die beroepsmatig onderzoek doet naar landeninformatie die relevant is voor de beoordeling van een asielverzoek.

Landeninformatie: Informatie, ten aanzien van het land van herkomst of een derde land van iemand die een asielverzoek indient, die relevant is voor de beoordeling van het asielverzoek. In het Engels wordt dit *Country of Origin Information (COI)* genoemd.

Motiveringsbeginsel: Dit algemeen beginsel van behoorlijk bestuur bepaalt dat een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering (art. 3:46 Awb). Dit betekent dat uit de motivering moet blijken waarom de beslissing de inhoud heeft die zij heeft. De motivering moet ook kloppen met de feiten.

Originele bron: Bron die een gebeurtenis, feit of zaak voor de eerste keer documenteert (EASO, 2019).

Primaire bron: Bron die direct gerelateerd of nauw verbonden is met de gebeurtenis, het feit of de zaak (bron die de informatie uit eigen eerste hand heeft) (EASO, 2019).

Secundaire bron: Bron die informatie van de originele of van een andere secundaire bron reproduceert of daarnaar verwijst (EASO, 2019).

Veilige landenbeleid: asielbeleid voor asielzoekers uit landen die door Nederland als 'veilig land van herkomst' worden beschouwd. Het betreft landen waarvan

Nederland vindt dat de algemene situatie de aanname rechtvaardigt dat de ingezetenen, eventueel expliciete uitzonderingen daargelaten, niet in aanmerking komen voor asiel. In de EU-procedurerichtlijn is vastgelegd dat de beoordeling of een land van herkomst veilig is dient te steunen op een reeks informatiebronnen en dat de lidstaten de situatie in deze veilige landen van herkomst regelmatig opnieuw moeten onderzoeken. Ook moeten lidstaten de Europese Commissie in kennis stellen welke landen als veilig land van herkomst worden aangemerkt. De Kamer wordt in brieven geïnformeerd over de beoordeling en herbeoordeling van veilige landen van herkomst, waarin eveneens wordt vermeld op welke bronnen deze beoordeling is gebaseerd.

Vluchteling: Persoon die zich buiten zijn/haar land van herkomst bevindt en die de bescherming van het land niet meer kan of wil inroepen omdat hij of zij:

- verdragsvluchteling is. Een verdragsvluchteling is een persoon die een gegronde vrees voor vervolging in het land van herkomst heeft op grond van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging en/of/het behoren tot een bepaalde sociale groep.
- aannemelijk heeft gemaakt gegronde redenen te hebben om aan te nemen dat bij uitzetting een reëel risico bestaat op ernstige schade, bestaande uit:
 - doodstraf of executie;
 - folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen; of
 - ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

Zorgvuldigheidsbeginsel (formeel): Dit algemeen beginsel van behoorlijk bestuur bepaalt dat bij de voorbereiding van een besluit het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen dient te vergaren (art. 3:2 Awb).

Respondentenlijst

Naam	Functie	Organisatie
Dhr. C. Hessels	Head of Third Country Research Unit a.i.	European Asylum Support Office (EASO)
Mevr. K.M. Zwaan	Universitair hoofddocent	Radboud Universiteit
Mevr. N. Fötsch	PhD kandidaat	Radboud Universiteit
Mevr. F. Vogelaar	PhD kandidaat	Vrije Universiteit
Dhr. J. van der Kist	PhD kandidaat	University of Manchester
Mevr. H. van den Bergh	Senior consulent Landeninformatie	Vluchtelingenwerk Nederland (VWN)
Dhr. N. Verheij	Voorzitter Vreemdelingenkamer	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
Dhr. O. van Loon	Coördinator Vreemdelingenkamer	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
Mevr. I. Ritman	Coördinerend beleidsmedewerker	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Dhr. M. Swinkels	Senior beleidsmedewerker	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Dhr. S. de Boer	Teamhoofd TOELT	Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
Dhr. R.J. Kuiper	Senior landenspecialist TOELT	Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
Mevr. M.P. Nahar	Senior adviseur SUA	Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
Dhr. P.W.B. Zuchowski	Senior medewerker	Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
Mevr. W.P.E. Salemink-Willemsen	Senior adviseur bedrijfsvoering	Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
Dhr. L. Korlaar	Protection Officer	UNHCR Nederland
Mevr. B. Routledge	Protection associate	UNHCR Nederland
Mevr. K. Ridderbos	Senior Research and Information Officer	UNHCR Genève en Independent Advisory Group on Country Information (IAGCI)
Dhr. M. Kanfash	Vertegenwoordiger	Kompass project <i>Nothing About Us Without Us</i>
Mevr. M. Kiel	Senior wetenschappelijk medewerker IOB	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Mevr. B. Aerssens	Afdelingshoofd	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Dhr. R. Spitz	Beleidsmedewerker	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Mevr. L. Williams	Founding Director	Asylum Research Center (ARC Foundation)
Dhr. M. Stares	Head of Country Policy and Information Unit	UK Home Office
Mevr. K. Komorniak	Head of Unit	Department of Refugee Procedures, Office for Foreigners Polen
Mevr. M. Górszczyńska	Human Rights Lawyer	Helsinki Foundation for Human Rights
Mevr. M. Klajn	PhD kandidaat	Universiteit Leiden

Dhr. R. Jawhari
Dhr. T. Schrott
Mevr. B. Simma

COI-researcher
Afdelingshoofd
Rechter

ACCORD
Staatendokumentation
Bundesverwaltungsgericht Oostenrijk



Bijlagen

Bijlage 1. Belangrijke leveranciers van landeninformatie

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is in Nederland de belangrijkste leverancier van landeninformatie via de ambtsberichten. EASO speelt in toenemende mate een rol en we verwachten dat die rol de komende jaren groter zal worden (zie par 4.1.). Echter, ook andere staten, internationale organisaties en Ngo's stellen rapporten op over de algehele mensenrechten- en veiligheidssituatie in landen van herkomst van asielzoekers en/of over de situatie van bepaalde groepen in die landen. In deze bijlage beschrijven we de organisatie en werkwijze van andere leveranciers van landeninformatie die, als een ambtsbericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken ontbreekt, naast EASO een rol (kunnen) spelen bij de beoordeling van asielverzoeken in Nederland. We beperken ons hiermee tot de organisaties die de staatssecretaris noemt in de adviesvraag. De door haar in de brief eveneens genoemde 'intergovernmental consultations on migration, asylum and refugees' (IGC) laten we achterwege omdat deze organisatie geen openbare landeninformatie produceert.

Dit overzicht is verre van volledig: in de praktijk worden veel meer bronnen gebruikt. Dit kunt u teruglezen in bijlage 3.

United Nations High Commissioner on Refugees (UNHCR)

De eerste verantwoordelijkheid om vast te stellen of iemand als vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag moet worden aangemerkt ligt bij staten. Nederland doet dit in de asielprocedure (zie hiervoor par. 1.1.). De UNHCR heeft als hoeder van het Vluchtelingenverdrag echter het mandaat om deze vaststelling zelf op zich te nemen in landen die geen partij zijn bij het Vluchtelingenverdrag of die geen eerlijke of efficiënte asielprocedure hebben (ongeveer 50 tot 60 landen). In 2017 registreerde de UNHCR 252.100 nieuwe asielverzoeken, waarmee de organisatie de op één na grootste behandelaar van asielverzoeken wereldwijd is. Daarnaast werkt UNHCR samen met staten om hen te ondersteunen bij het inrichten en uitvoeren van een asielprocedure.¹⁶⁰

Om beslissers (van de UNHCR zelf maar ook ambtenaren van immigratiediensten en rechters) te ondersteunen in de beoordeling van asielverzoeken brengt de UNHCR landgebonden beleidsrichtlijnen uit (genaamd *Eligibility Guidelines* en *International Protection Considerations*). Deze documenten bevatten algemene landeninformatie, maar daarnaast juridische interpretaties van de criteria voor vluchtelingschap bezien tegen het specifieke profiel van asielzoekers en gebaseerd op de mensenrechten- en veiligheidssituatie in het land van herkomst, alsook de sociale, economische en humanitaire omstandigheden. De richtlijnen zijn gebaseerd op eigen landeninformatieonderzoek, informatie verstrekt door het globale netwerk van veldkantoren (de UNHCR is aanwezig in 134 landen)¹⁶¹ en landenrapporten die zijn opgesteld door andere organisaties, waaronder het US Department of State, Amnesty International, Human Rights Watch en de

International Crisis Group.¹⁶² De richtlijnen worden gepubliceerd op Refworld. UNHCR publiceert zodoende landeninformatie en beleidsrichtlijnen in één document (overigens net als de UK Home Office wel gescheiden van elkaar).¹⁶³

Op incidentele basis publiceert UNHCR ook documenten die alleen landeninformatie bevatten, zonder beleidsrichtlijnen. UNHCR doet dit voornamelijk in situaties waarin de organisatie door haar aanwezigheid in landen van herkomst direct toegang heeft tot relevante informatie die voor andere actoren moeilijk toegankelijk is.¹⁶⁴ Verder brengt de UNHCR soms 'Non-Return Advisories' en 'Safe Third Country Papers' uit, waarin landen-specifieke beleidsrichtlijnen met betrekking tot respectievelijk terugkeer en de beschikbaarheid van internationale bescherming in derde landen worden uiteengezet.¹⁶⁵ Tot slot stellen de organisaties ACCORD en de ARC-foundation soms in opdracht van de UNHCR een algemeen landeninformatierapport zonder beleidsrichtlijnen op.¹⁶⁶

Uit raadpleging van Refworld voor de 11 landen die wij hebben onderzocht bleek dat de UNHCR voor sommige landen geen rapporten had (Algerije, Cuba, Saoedi-Arabië, Turkije, Oeganda) en dat in sommige gevallen deze ouder dan 2 jaar waren (Azerbeidzjan, Centraal Afrikaanse Republiek, Egypte, Jordanië, Myanmar). Alleen voor Venezuela waren actuele documenten beschikbaar.¹⁶⁷

De UNHCR hanteert bij het opstellen van haar rapporten de handleiding van ACCORD. Verder hecht de UNHCR veel belang aan het gebruik van openbare bronnen en probeert zij het aantal verwijzingen naar anonieme bronnen tot een minimum te beperken. De werkwijze van de UNHCR wijkt bij het opstellen van rapporten niet veel af van de werkwijze van andere organisaties die dergelijke rapporten opstellen, waaronder het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit komt doordat er een brede consensus is over de methoden van landeninformatie-onderzoek (zie ook par. 2.1.).¹⁶⁸

VN-Mensenrechtenraad

De VN-Mensenrechtenraad bestaat uit 47 lidstaten van de VN die worden gekozen door de Algemene Vergadering. De raad kent een viereneenhalfjaar durende cyclus van onderzoek naar de mensenrechtensituatie in alle lidstaten van de VN. Het doel hiervan is om de mensenrechtensituatie in de lidstaten te verbeteren en mensenrechtenschendingen te adresseren. De raad stelt hierover rapporten op, waar de lidstaten op reageren.¹⁶⁹ In de 54 dossiers die we hebben onderzocht maakte de IND geen gebruik van deze rapporten, de advocatuur 9 keer. Hiermee consulteerden advocaten rapporten van de Mensenrechtenraad vaker dan die van de UNHCR.

US Department of State

Het *Bureau of Democracy, Human Rights and Labor* van het *US Department of State* produceert ieder jaar *Country Reports on Human Rights Practices* waarin het bureau ingaat op internationaal erkende individuele, burgerlijke, politieke en arbeidsrechten zoals die zijn beschreven in de Universele Verklaring van de

Rechten van de mens en andere internationale overeenkomsten.¹⁷⁰ In de praktijk publiceert het Bureau over bijna alle landen ieder jaar een rapport. Dit vanwege de wettelijke verplichting om op jaarbasis aan het Congres te rapporteren over alle landen die hulp van de VS ontvangen en/of die lid zijn van de VN. Daarnaast vult het Bureau dit op eigen initiatief aan met rapporten over de landen waartoe wettelijk gezien die verplichting niet bestaat.

Het Bureau gebruikt voor de rapporten informatie van: de eigen ambassades en consulaten, ambtenaren, Ngo's en internationale organisaties, juridische experts, journalisten, wetenschappers, vakbonden en rapportages van andere organisaties. De diplomatieke posten stellen de concepten op, waarna het Bureau in samenwerking met andere Department of State-afdelingen aanvullend experts op de betreffende onderwerpen consulteert en de review en redactie doet. De leidende principes zijn dat de rapportages objectief, gedegen en eerlijk zijn. Het Bureau draagt er zorg voor dat de rapporten allen dezelfde methodologie, standaard format en structuur hebben. Naast de *Country Reports on Human Rights Practises* produceert het Department of State nog enkele meer thematische rapporten, waaronder het *International Religious Freedom Report*.¹⁷¹

De rapporten van het US Department of State zijn zeer populair onder zowel landeninformatie-onderzoekers als beleidsmakers, beslissers, advocaten en rechters.¹⁷² Dit komt met name omdat zij over bijna alle landen jaarlijks rapporteren, de rapporten altijd dezelfde methodologie hanteren en een standaard format en structuur hebben. Hierdoor is het gemakkelijk om informatie te vinden en te vergelijken. UNHCR en Ngo's gebruiken de rapporten ook uit strategische overwegingen, omdat ze weten dat het bestuur en de rechtspraak vertrouwen hebben in de organisatie.¹⁷³ Het *International Religious Freedom Report* voorziet daarnaast in een behoefte waar het gaat om de beoordeling van asiolverzoeken waarin een beroep wordt gedaan op vervolging wegens religieuze overtuiging.¹⁷⁴ De Engelse taal zal eveneens bijdragen aan de populariteit.

Het US Department of State heeft over het algemeen de reputatie betrouwbaar te zijn, al liggen de rapporten ook wel eens onder vuur en worden met name rapporten die gaan over landen waar de VS grote politieke belangen heeft wel met enige voorzichtigheid benaderd. Dit laatste is onder het presidentschap van Trump verder toegenomen.¹⁷⁵ De verwijzingen in de rapporten van het US Department of State voldoen niet aan de criteria nauwkeurigheid, transparantie en herleidbaarheid, omdat ze soms ontbreken en vaak zeer algemeen van aard zijn. Het is gelet hierop wel opmerkelijk te noemen dat de bron zo vaak wordt gebruikt, ook door landeninformatie-onderzoekers.

UK Home Office

Het *Country Policy Information team* (CPIT) van het *UK Home Office* stelt landenrapporten op, die allen openbaar zijn. In de 54 door ons onderzochte dossiers waren deze rapporten na die van het US Department of State de meest gebruikte rapporten afkomstig van andere staten. Ook uit het literatuuronderzoek

en de interviews komt naar voren dat de rapporten ook buiten het VK populair zijn onder eindgebruikers. Het is aannemelijk dat de Engelse taal hieraan bijdraagt. De rapporten zijn thematisch van aard, worden structureel geactualiseerd en bevatten behalve landeninformatie vaak ook beleidsregels. We beschrijven de rapporten van het UK Home Office uitgebreid in paragraaf 5.3.2.

Amnesty International (AI)

Amnesty International (AI) is een Ngo die zich wereldwijd inzet voor de verbetering van mensenrechten. In dat kader publiceert de organisatie uiteenlopende soorten documenten, van nieuwsberichten tot themarapportages en jaarrapporten over mensenrechten(-schendingen) in verschillende werelddelen en/of landen.¹⁷⁶ De organisatie heeft een goede reputatie opgebouwd onder zowel landeninformatie-onderzoekers als gebruikers van landeninformatie. In de 54 dossiers die we in het kader van dit advies hebben onderzocht maakten zowel de IND als de advocatuur regelmatig gebruik van nieuwsberichten en rapporten van AI (zie bijlage 3).

Om een inzicht te krijgen in de wijze waarop AI rapporteert hebben we enkele van hun documenten die we in ons dossieronderzoek zijn tegengekomen nader bekeken. Het betreft *'Amnesty International Report 2016/17. The State of the World's Human Rights'* (Amnesty International, 2017), *'Turkey: No end in sight: Purged public sector workers denied a future in Turkey'* (Amnesty International, 2017) en het [nieuwsbericht](#) *'Amnesty International Public Statement. Algeria: Time to end impunity for past and present abuses'*. De bekeken publicaties zijn een mengvorm van een feitenoverzicht, het oordeel van de organisatie hierover en voor wat betreft de laatste twee genoemde documenten de actie die naar het oordeel van AI nodig is.

In de documenten maakt AI deels gebruik van eigen onderzoeksmateriaal en kan dan worden aangemerkt als originele bron. Daarnaast gebruikte AI voor het opstellen van deze publicaties (net als de andere leveranciers van landeninformatie) ook nieuwsberichten en rapporten van andere organisaties, waarmee AI tevens een secundaire bron van informatie kan zijn. De praktijk rondom bronverwijzingen is wisselend. Met name in het jaarrapport ontbreken bronnen soms of wordt alleen de naam van de organisatie genoemd. Regelmatig wordt er slechts één bron genoemd om een stelling te onderbouwen. In het onderzoeksrapport *'Turkey: No end in sight: Purged public sector workers denied a future in Turkey'* is sprake van nauwkeurigere bronverwijzing. De personen die voor dit rapport zijn geïnterviewd waren uit het oogpunt van bronbescherming meestal betrouwbaar, waardoor dit voor gebruikers van landeninformatie niet te verifiëren is.

Human Rights Watch (HRW)

Human Rights Watch (HRW) is een Ngo die zich toelegt op het onderzoeken en rapporteren van mensenrechtenschendingen wereldwijd. In dit kader publiceert de organisatie rapporten en nieuwsberichten.¹⁷⁷ De organisatie heeft, net als AI, een goede reputatie onder landeninformatie-onderzoekers en eindgebruikers van

landeninformatie. In de dossiers die wij hebben onderzocht maakten zowel de IND als advocaten regelmatig gebruik van publicaties van HRW. We hebben ook hier drie van de in het dossieronderzoek gebruikte publicaties nader bekeken: Het *'World Report of 2018. Events of 2017'*, (Human Rights Watch, 2018) *'Killing Without Consequence. War Crimes, Crimes Against Humanity and the Special Criminal Court in the Central African Republic'* (Human Rights Watch, 2017) en een nieuwsbericht uit augustus 2017.¹⁷⁸

De bekeken publicaties van HRW zijn net als die van AI een mengvorm van een feitenrelaas, het oordeel van de organisatie hierover en de actie die naar het oordeel van de organisatie nodig is. HRW maakt veel gebruik van eigen onderzoeksmateriaal en kan in die gevallen worden aangemerkt als originele bron. Daarnaast gebruikte HRW voor het opstellen van deze publicaties (net als de andere leveranciers van landeninformatie) ook nieuwsberichten en rapporten van andere organisaties, waarmee HRW tevens een secundaire bron van informatie kan zijn.

In het *World Report of 2018* ontbreken op veel plekken bronverwijzingen. Op een aantal punten wordt naar organisaties verwezen als bron, zonder verdere vermelding van de precieze vindplaats van de informatie. Het onderzoeksrapport *Killing without consequence* is gebaseerd op interviews, waarbij ieder gedocumenteerd incident bevestigd is door meerdere bronnen. Bij HRW zijn, net als bij AI, de meeste interviews vanuit het oogpunt van bronbescherming vertrouwelijk zodat dit voor eindgebruikers van landeninformatie niet te traceren is. De bronverwijzingen naar secundaire bronnen in de uitgebreide bijlagen bij het rapport *Killing without Consequence* zijn nauwkeurig. Verder leunt de organisatie veel op eigen materiaal, waaronder nieuwsberichten die naar aanleiding van incidenten zijn uitgebracht. Het bestudeerde nieuwsbericht bevat hyperlinks naar onderliggende documenten.

Freedom House

Freedom House is een Amerikaanse Ngo die als doel heeft om democratie en vrijheid wereldwijd te bevorderen. De organisatie omschrijft het eigen karakter op de website zowel als 'bipartide' als 'nonpartide'.¹⁷⁹ Freedom House is vooral bekend van het jaarlijkse rapport 'Freedom in the world', over burgerlijke en politieke rechten wereldwijd, maar het publiceert ook andere rapporten waaronder over vrijheid op het internet en over specifieke thema's.

Ook van deze organisatie hebben we drie rapporten die we in het dossieronderzoek hebben aangetroffen nader bekeken, te weten het *Freedom in The World Report 2016* (over Algerije) (Freedom House, 2017), *het Freedom in The World Report 2017* (over Venezuela) (Freedom House, 2018) en het *Freedom on the Net Report 2017: manipulating social media to undermine democracy* (over Saoedi-Arabië) (Freedom House, 2018).

De *Freedom in The World* Rapporten bevatten geen directe bronverwijzingen. Er wordt volstaan met een algemene lijst van kranten en organisaties die zijn betrokken bij het onderzoek. De rapporten worden geschreven door externe onderzoekers die een methode gebruiken die is gebaseerd op eigen veldonderzoek in combinatie met het raadplegen van andere bronnen. De rapporten ondergaan een proces van peer-review van experts en de staf van Freedom House.¹⁸⁰

Het 'Freedom on the Net' report wordt per land opgesteld door één of meer onderzoekers uit de regio aan de hand van een openbare vragenlijst met scores. Het conceptrapport ondergaat vervolgens een peer-review in de regio, waarna de staf van Freedom House nog een fact-check doet. Sommige landenrapporteurs blijven op eigen verzoek anoniem. In de afzonderlijke landenrapporten staan nauwkeurige bronverwijzingen in voetnoten.

Bijlage 2. Juridisch kader

In deze bijlage zetten we op een rij welke criteria ten aanzien van landeninformatie zijn opgenomen in wet-, regelgeving en beleid. Daarnaast beschrijven we in deze bijlage relevante jurisprudentie van het EHRM en de Afdeling.

1. Unierecht

1.1 EU-Procedurerichtlijn

De EU-Procedurerichtlijn vermeldt in de preambule dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat ze over 'precieze en actuele informatie' uit 'relevante bronnen' beschikken bij de beoordeling of in het land van herkomst van een asielzoeker een onzekere toestand heerst.¹⁸¹ Als voorbeeld van relevante bronnen noemt de preambule EASO, UNHCR, de Raad van Europa en andere relevante internationale organisaties. Bij het uitvoeren van de EU-Procedurerichtlijn moeten lidstaten volgens de preambule rekening houden met de door EASO ontwikkelde relevante richtsnoeren. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat het personeel goed is opgeleid en moeten daarom een toepasselijke opleiding bieden. Die opleiding moet het element 'aangelegenheden in verband met de productie en het gebruik van gegevens over landen van herkomst' bevatten. Verder moeten de lidstaten ook rekening houden met de relevante opleidingen van EASO.¹⁸²

Lidstaten moeten er volgens de EU-Procedurerichtlijn voor zorgen dat 'nauwkeurige en actuele informatie' uit verschillende bronnen verzameld wordt over de 'algemene situatie in de landen van oorsprong' van asielzoekers en dat de personen die de asielverzoeken behandelen hierover kunnen beschikken.¹⁸³ Als voorbeeld van deze verschillende bronnen noemt de EU-Procedurerichtlijn net als in de preambule EASO en UNHCR maar ook relevante internationale mensenrechtenorganisaties. Bij een procedure waarin de asielvergunning wordt ingetrokken moet de bevoegde autoriteit over 'precieze en bijgewerkte' informatie over de algemene situatie in het land van herkomst uit diverse bronnen – zoals het EASO en UNHCR - kunnen beschikken.¹⁸⁴

Veilig land van herkomst

Lidstaten moeten hun beoordeling of een land een veilig land van herkomst is volgens de EU-Procedurerichtlijn baseren op een 'reeks informatiebronnen, waaronder in het bijzonder informatie uit andere lidstaten, EASO, UNHCR, de Raad van Europa en andere relevante internationale organisaties'.¹⁸⁵ Volgens de preambule moeten lidstaten bij het aanmerken van een land als veilig land van herkomst rekening houden met de richtsnoeren, operationele handleidingen en met de informatie over de landen van herkomst, met inbegrip van de door EASO ontwikkelde methodologie voor de rapportage inzake informatie over het land van herkomst alsook met de relevante UNHCR-richtsnoeren.¹⁸⁶

1.2 EU-Kwalificatierichtlijn

De EU-Kwalificatierichtlijn bepaalt voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om ondanks het ontbreken van bewijs ter onderbouwing van verklaringen van de asielzoeker hem of haar toch het voordeel van de twijfel te gunnen. Eén van de voorwaarden waaraan moet worden voldaan is dat de verklaringen van verzoeker (mits samenhangend en aannemelijk) niet strijdig mogen zijn met beschikbare algemene en specifieke informatie die 'relevant' is voor dit verzoek.¹⁸⁷

1.3 EU-Procedureverordening

De EU-Procedureverordening moet de EU-Procedurerichtlijn op den duur vervangen. De voorgestelde verordening bepaalt dat de beslissingsautoriteit bij de behandeling van een asielverzoek alle 'relevante, accurate en actuele' informatie in acht moet nemen.¹⁸⁸

2. Nationaal recht, beleid en regels

2.1 Algemene wet bestuursrecht (Awb)

De Awb bepaalt dat de IND bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen dient te vergaren.¹⁸⁹ In de Awb staat verder dat een besluit deugdelijk moet worden gemotiveerd.¹⁹⁰ Ook is in de Awb de plicht voor de IND opgenomen om zich ervan te vergewissen dat het onderzoek van een adviseur op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.¹⁹¹

2.2 Vreemdelingenwet 2000 (Vw)

De Vw bepaalt dat een asielverzoek kan worden afgewezen als kennelijk ongegrond als kennelijk inconsequente en tegenstrijdige, kennelijk valse of duidelijk onwaarschijnlijke verklaringen door de asielzoeker zijn afgelegd die strijdig zijn met 'voldoende geverifieerde' informatie over het land van herkomst, wat maakt dat alle overtuigingskracht aan de verklaringen ten aanzien van het asielverzoek wordt ontnomen.¹⁹² Een vreemdeling kan het voordeel van de twijfel krijgen indien aan alle voorwaarden uit artikel 31, lid 6 Vw wordt voldaan, waaronder (ad c): 'de verklaringen van de vreemdeling zijn samenhangend en aannemelijk bevonden en zijn niet in strijd met beschikbare algemene en specifieke informatie die relevant is voor zijn aanvraag.' De Vw bepaalt verder dat de inwilliging van een asielverzoek mede moet zijn afgestemd op het beleid dat de minister van Justitie en Veiligheid na overleg met de minister van Buitenlandse Zaken voert.¹⁹³ In het eerdere ACVZ-advies 'Transparant en Toetsbaar' uit 2006 is hierover gezegd dat dit een aanknopingspunt is voor het feit dat de landeninformatie in algemene ambtsberichten de basis vormt voor het landgebonden asielbeleid (ACVZ, 2006, p. 20).

2.3 Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb)

Het Vb bepaalt dat de vreemdeling toegang heeft tot de informatie in het dossier die de basis is of zal zijn voor een beslissing, tenzij openbaarmaking van deze informatie of bronnen de nationale veiligheid, de veiligheid van de organisaties of

personen die de informatie hebben verstrekt of de veiligheid van de persoon of personen waarover de informatie gaat, in gevaar zou brengen. Toegang tot de informatie in het dossier hoeft ook niet te worden verleend als het belang van het onderzoek door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten of de internationale betrekkingen van de lidstaten zou worden geschaad.¹⁹⁴ Deze informatie die de basis is voor een beslissing kan bijvoorbeeld bestaan uit (onder meer) landeninformatie of deskundigenadviezen over specifieke zaken.¹⁹⁵

2.4 Voorschrift Vreemdelingen

De eis uit het Unierecht dat de lidstaat ervoor moet zorgen dat de beslissende instantie bij de beoordeling van een asielverzoek beschikt over nauwkeurige en actuele informatie uit relevante bronnen, is neergelegd in het Voorschrift Vreemdelingen.¹⁹⁶

2.5 Vreemdelingencirculaire (Vc)

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid gaat met betrekking tot het landgebonden asielbeleid en het terugkeerbeleid te werk volgens een vast stramien. Daarbij wordt gewerkt op basis van een expliciete beoordeling van de veiligheid in landen van herkomst van asielzoekers. Die beoordeling berust met name op ambtsberichten die zijn vervaardigd door het ministerie van Buitenlandse Zaken.¹⁹⁷ De staatssecretaris verbindt aan die ambtsberichten een (beleidsmatige) conclusie en meldt die vervolgens aan de Staten Generaal. Zo schrijft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in een brief aan de Tweede Kamer van 11 juli 2018 over het landenbeleid Afghanistan dat – hoewel de veiligheidssituatie in Afghanistan zorgwekkend is – terugkeer na een individuele beoordeling van de asielaanvraag mogelijk is.¹⁹⁸ Op basis van een ambtsbericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken van 15 juni 2018 over de veiligheidssituatie in Afghanistan heeft de staatssecretaris besloten dat het niet langer redelijk is bepaalde risicogroepen, zoals Afgaanse gezinnen met minderjarige kinderen, uit te zetten. De staatssecretaris wijst er ook op dat het EHRM oordeelt dat de situatie in Afghanistan zorgelijk is, maar dat Hof stelt tegelijkertijd dat terugkeer in individuele gevallen tot de mogelijkheden behoort. Afgaanse vreemdelingen kunnen in een bestuursrechtelijke procedure hun bezwaren tegen de uitzetting naar voren brengen. De Nederlandse rechter toetst hierbij direct aan internationale mensenrechtenverdragen. De rechter komt uiteindelijk tot een conclusie over de rechtmatigheid van een voorgenomen uitzetting.

In de Vc staat onder het kopje 'Bewijslast voor de geloofwaardigheid':

'Een ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken is voor de IND een gewichtige bron van informatie over de situatie in het land van herkomst. Een ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken is een deskundigenbericht. De IND kan ook informatie uit andere objectieve bronnen gebruiken voor een oordeel over de situatie in het land van herkomst. De IND merkt informatie uit andere bronnen en onderzoek door derden aan als deskundigenbericht als op een onpartijdige, objectieve en

inzichtelijke manier informatie wordt verschaft, onder aanduiding – voor zover mogelijk en verantwoord – van de bronnen, waaraan deze informatie is ontleend. De IND gaat uit van de juistheid van een deskundigenbericht, tenzij de IND concrete aanknopingspunten heeft voor twijfel aan de juistheid, de volledigheid of de actualiteit van het deskundigenbericht. De IND stelt nader onderzoek in of laat nader onderzoek instellen om de concrete aanknopingspunten voor de twijfel aan de juistheid, de volledigheid of de actualiteit van een deskundigenbericht te bevestigen of te ontkrachten. Als de concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid, de volledigheid of de actualiteit van een deskundigenbericht door nader onderzoek bevestigd zijn, betreft de IND deze informatie bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van de verklaringen van de vreemdeling.¹⁹⁹

De IND beschouwt in ieder geval niet als concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid, de volledigheid of de actualiteit van een deskundigenbericht:

‘een enkel beroep door de vreemdeling op een bron waarnaar in het deskundigenonderzoek niet wordt verwezen, terwijl die bron niet van zodanige strekking en gewicht is dat deze twijfel oproept over de juistheid, de volledigheid of de actualiteit van het deskundigenbericht.’

De IND betreft volgens de Vc alle documenten die zien op het asielrelaas van de vreemdeling bij de beoordeling van het asielverzoek. De IND vindt al deze documenten in beginsel relevant voor de beoordeling daarvan en wanneer relevante documenten ontbreken beoordeelt de IND of dit de vreemdeling is toe te rekenen. Bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas betreft de IND of het ontbreken van documenten toe te rekenen is aan de vreemdeling. Om aannemelijk te maken dat dit de vreemdeling niet is toe te rekenen moet dat wat hij/zij verklaart in elk geval overeen komen met hetgeen overigens bekend is. Hieronder verstaat de IND bij het ontbreken van documenten die zien op het asielrelaas openbare informatie uit objectieve bronnen over de situatie in het land van herkomst.²⁰⁰ Ten aanzien de beoordeling of de vreemdeling vanwege het bekend worden van zijn/haar (toegedichte) seksuele gerichtheid vervolgd wordt staat in de Vc vermeld dat de IND in ieder geval openbare informatie uit objectieve bron betreft.²⁰¹

De IND betreft bij de beoordeling of autoriteiten in het land van herkomst in staat of bereid zijn effectieve bescherming te bieden in ieder geval informatie over de algemene situatie in het land van herkomst aan de hand van ambtsberichten en rapporten van internationale organisaties. Als uit algemene informatie uit objectieve bron over het land van herkomst blijkt dat bescherming in zijn algemeenheid niet mogelijk is of dat het verzoeken daarvan bij voorbaat zinloos of zelfs gevaarlijk is hoeft de asielzoeker niet aannemelijk te maken dat de autoriteiten hem/haar geen bescherming kunnen bieden.²⁰²

De IND beoordeelt of in een individuele zaak een vlucht- of vestigingsalternatief aanwezig is aan de hand van nauwkeurige en actuele informatie uit relevante bronnen die over het land van herkomst beschikbaar is. De staatssecretaris kan het bestaan van dit alternatief op basis van diezelfde informatie van tevoren vaststellen of uitsluiten voor bepaalde bevolkingsgroepen of voor vreemdelingen die uit een deel van het land komen waar sprake is van willekeurig geweld als gevolg van een gewapend conflict.²⁰³

2.6 Werkinstructie 2014/10

In werkinstructie 2014/10 bepaalt de IND in het kader van indicatoren voor de geloofwaardigheid van het asielrelaas:

'De verklaringen van de vreemdeling worden vergeleken met verklaringen van anderen en met objectieve bronnen. Veelal gelden de ambtsberichten van de Minister van Buitenlandse zaken als belangrijkste objectieve bron. Een ambtsbericht is een deskundigenbericht. Indien er geen algemeen ambtsbericht beschikbaar is, vindt beoordeling plaats op grond van informatie van andere objectieve bronnen. Hierbij moet met name gedacht worden aan ambtsberichten van andere landen en rapporten van internationale organisaties en Ngo's.²⁰⁴

3. Jurisprudentie

3.1 De Afdeling

In een zaak betoogde de staatssecretaris dat hij in zijn afwijzende asielbeschikking voldoende had gemotiveerd dat in Colombia bescherming werd geboden door de autoriteiten. De reden hiervoor was dat hij in het besluit had verwezen naar openbare bronnen. De Afdeling volgde de staatssecretaris hierin niet, en merkte op:

'De verwijzing op die bladzijde [*van het besluit*] naar "openbare bronnen", zonder enige bronvermelding, is immers te vaag, en maakt een reactie daarop door de vreemdeling en toetsing door de rechtbank wederom onmogelijk. Voorts heeft de staatssecretaris weliswaar, zoals hij aanvoert, elders in het besluit andere bronnen genoemd, maar dit was in een andere context en uit de motivering hierbij blijkt dan ook niet, zoals de rechtbank al overwoog, dat de Colombiaanse autoriteiten in het algemeen bescherming bieden.²⁰⁵

Wel volgde de Afdeling in een andere zaak de staatssecretaris in zijn standpunt dat niet inzichtelijk was in hoeverre de bronnen die de Yemeni Women Union in opdracht van Amnesty International had geraadpleegd objectief, onafhankelijk en betrouwbaar waren. De rechtbank had eerder overwogen dat met de brieven van Yemeni Women Union de vreemdeling een begin van bewijs had geleverd dat zij een reëel risico liep op behandeling in strijd met artikel 3 EVRM. De Afdeling overwoog echter:

'Hoewel het onderzoek in opdracht van Amnesty International is uitgevoerd door de door Amnesty International betrouwbaar en deskundig geachte Yemeni Women Union en het onderzoek heeft plaatsgevonden onder toezicht en met goedkeuring van Amnesty International, is niet inzichtelijk in hoeverre de bronnen die de Yemeni Women Union heeft geraadpleegd bij de totstandkoming van de brieven kunnen worden gekwalificeerd als objectief, onafhankelijk en betrouwbaar. Evenmin is inzichtelijk op basis van welke informatie en onderzoeksmethoden de conclusies tot stand zijn gekomen. De enkele omschrijving in brief 1 van de bronnen die de Yemeni Women Union heeft gebruikt bij het onderzoek is daarvoor onvoldoende, reeds omdat die omschrijving vaag is. De bronnen zijn in brief 1 immers aangeduid als 'reliable source within the company of Shihab Thabet', 'her cousin', en 'someone who belongs to the same area family'.²⁰⁶

Zaakoverstijgende aanpak

In een overzichtsuitspraak van april 2019 legt de Afdeling uit dat ze in sommige zaken uitgebreider motiveert in het belang van de rechtseenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming in algemene zin, vanuit de wens de rechtspraktijk voor te lichten. Ze legt uit dat uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Vw volgt dat de term 'rechtseenheid' ziet op onder andere eenheid van rechtspraak bij de verschillende zittingsplaatsen die zich bezighouden met vreemdelingenrechtspraak. Het komt voor dat verschillende zittingsplaatsen verschillend oordelen over bijvoorbeeld de (algemene) veiligheidssituatie in landen van herkomst, terwijl het volgens de Afdeling niet uit zou moeten maken welke zittingsplaats van de rechtbank de zaak behandelt.²⁰⁷

Als voorbeelden van zaken waarin de Afdeling uitgebreider motiveert noemt zij zaken die tegelijkertijd in hoger beroep bij haar voorliggen en die gaan over vergelijkbare of dezelfde onderwerpen. In die dossiers spelen vragen die op dat moment in meerdere zaken actueel en relevant zijn. Dit kan gaan om zaken over de actuele veiligheidssituatie in herkomstlanden of over de wijze waarop de staatssecretaris asielverzoeken van specifieke groepen moet beoordelen.²⁰⁸ In deze zaken werkt de Afdeling al enkele jaren volgens een vaste werkwijze. Goede en snelle voorlichting aan de rechtspraktijk is de belangrijkste overweging voor deze aanpak. De Afdeling selecteert één of meer zaken aan de hand van de grieven, overwegingen in de rechtbankuitspraak en het afwijzende asielbesluit. Deze zaak of zaken kunnen als pilot dienen wanneer de Afdeling vervolgens in soortgelijke zaken beslist. De Afdeling behandelt deze zaak vaak ter zitting. Voor deze zitting stelt de Afdeling de partijen schriftelijk vragen, en worden deze in de gelegenheid gesteld deze voor aanvang van de zitting te beantwoorden. Ter zitting behandelt de Afdeling de voorliggende rechtsvraag uitgebreid. In de uitspraak motiveert ze deze rechtsvraag ook uitgebreid.²⁰⁹

De Afdeling benadert in sommige gevallen UNHCR of de Commissie Strategisch Procederen van VWN om mee te denken of een bijdrage te leveren. In zaken over

de veilige landen van herkomst hanteert de Afdeling deze aanpak, maar ook in asielzaken die gaan over de algemene veiligheidssituatie in herkomstlanden of de situatie van bepaalde kwetsbare groepen kiest de Afdeling soms voor deze zaakoverstijgende aanpak. De Afdeling licht toe:

'In de pilot-uitspraken in zulke zaken wordt de laatste jaren de meest recente informatie uit stukken van invloedrijke bronnen als UNHCR, het Ministerie van Buitenlandse zaken, EASO of VluchtelingenWerk Nederland in de uitspraak betrokken. Dit kan ook informatie zijn die dateert van na de rechtbankuitspraak waartegen het hoger beroep zich richt. Aan de hand van die informatie geeft de Afdeling in een pilot-uitspraak een oordeel over de algemene veiligheidssituatie in een land, de asielrechtelijke bescherming onder het Vluchtelingenverdrag, het Unierecht en het EVRM en de vraag of de staatssecretaris terecht van een vreemdeling verwacht dat hij naar dat land terugkeert. In veel gevallen heeft de rechtspraak van de Afdeling hierover er toe geleid dat de staatssecretaris zijn asielbeleid voor bepaalde groepen vreemdelingen heeft moeten aanpassen. Als ontwikkelingen in het land van herkomst daartoe aanleiding geven, gaat de Afdeling over tot een herijking. Dit betreft met name landen waaruit veel vreemdelingen afkomstig zijn of groepen vreemdelingen die in veel landen een kwetsbare positie innemen, zoals LHBTI, bekeerlingen en afvalligen of politiek opposanten.'²¹⁰

In meerdere van de door ons bestudeerde jurisprudentie heeft de Afdeling, zoals ook volgt uit haar toelichting, gelet op de algemene betekenis van de uitspraak en 'de actualiteitswaarde' een of meer stukken bij haar oordeel betrokken die na de uitspraak van de rechtbank werden ingediend.²¹¹ Verder was aan meerdere uitspraken een bijlage met door de Afdeling betrokken bronnen aangehecht. Het aantal betrokken stukken varieerde van enkele tot 71 stukken.²¹² Meer dan eens werden niet alle bronnen waaruit de landeninformatie afkomstig was expliciet in de uitspraak besproken of geciteerd.²¹³

In een aantal bestudeerde uitspraken waarin de Afdeling landeninformatie gebruikt is niet aangegeven in hoeverre de Afdeling de bron waaruit deze informatie komt wel of niet betrouwbaar acht, maar wordt de betrouwbaarheid van bronnen ook niet door partijen betwist. In de zaken wordt de ingebrachte drager van informatie, zonder overwegingen te wijden aan de betrouwbaarheid of relevantie van de bron, geciteerd dan wel samengevat besproken om hier vervolgens een conclusie op te baseren die ook van betekenis is voor vreemdelingen die om dezelfde reden een asielverzoek in dienen.²¹⁴

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling moet de staatssecretaris, in antwoord op de vraag of een vreemdeling in het land van herkomst bescherming kan krijgen, onderzoeken of de autoriteiten in het land van herkomst in het algemeen bescherming bieden. Bij dit onderzoek moet de staatssecretaris volgens de Afdeling de algemene situatie over het land betrekken, in het bijzonder uit

ambtsberichten en rapporten van internationale organisaties.²¹⁵ Als dit is aangetoond is het vervolgens aan de asielzoekers om aannemelijk te maken dat het vragen om bescherming in hun geval gevaarlijk of bij voorbaat zinloos is.

In een zaak uit februari 2019 over de positie van aanhangers van de Gülenbeweging in Turkije na de coup poging was geen ambtsbericht van na deze gebeurtenis beschikbaar.²¹⁶ De staatssecretaris stelde onder verwijzing naar verschillende rapporten dat de vreemdeling geen reëel risico liep op onmenselijke behandeling bij terugkeer.²¹⁷ Ook de vreemdeling heeft landeninformatie gebruikt om zijn asielverzoek te onderbouwen.²¹⁸ Volgens de staatssecretaris volgt uit de bronnen dat de situatie voor Gülenisten in Turkije moeilijk te voorspellen is, dat vermoedelijke Gülenisten in veel gevallen worden gearresteerd maar ook dat voornoemde onvoorspelbaarheid te weinig grond biedt om elke Gülenist asiel te verlenen.²¹⁹ De Afdeling bespreekt in een paar zinnen wat in twee door de staatssecretaris en twee door de vreemdeling aangehaalde stukken is opgenomen en concludeert dat uit de door partijen overgelegde informatie duidelijk wordt dat in Turkije sprake is van een complexe en diffuse situatie.²²⁰ De Afdeling oordeelt dat de staatssecretaris de vrees op arrestatie van de vreemdeling niet heeft weggenomen nu hij het beeld van de situatie in Turkije niet heeft kunnen verduidelijken.

Vervolgens beoordeelt de Afdeling of Gülenisten in Turkije een reëel risico lopen tijdens arrestatie en detentie aan onmenselijke behandeling te worden blootgesteld. De Afdeling citeert uit een onderliggend stuk van een door de vreemdeling ingebracht rapport, verwijst naar een rapport waarnaar de vreemdeling heeft verwezen, een rapport waarnaar de staatssecretaris heeft verwezen en naar drie onderliggende bronnen van een rapport dat de staatssecretaris inbracht. De Afdeling concludeert dat uit informatie door de vreemdeling overgelegd volgt dat er een complexe en diffuse situatie is en dat de staatssecretaris hier geen duidelijkheid over heeft kunnen verschaffen. De Afdeling vervolgt:

'4.4.2. (...) Het in het hogerberoepschrift ingenomen standpunt van de staatssecretaris dat Gülenisten tijdens arrestatie en detentie niet worden blootgesteld aan een behandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM is zodoende vooralsnog niet gebaseerd op een adequate beoordeling die voldoende wordt ondersteund door betrouwbare en objectieve bronnen (vergelijk het arrest van het EHRM van 23 maart 2016, F.G. tegen Zweden, ECLI:CE:ECHR:2016:0323JUD004361111, § 117).'

Franssen merkt op dat in de onderliggende uitspraak maar ook in andere uitspraken van de rechtbank rechters tot het oordeel kwamen dat de staatssecretaris niet had voldaan aan zijn onderzoeksplicht omdat er geen actueel ambtsbericht beschikbaar was. Dat de Afdeling hier niets over zegt vindt Franssen niet vreemd omdat de staatssecretaris niet verplicht is een nieuw ambtsbericht uit te (laten) brengen. Andere actuele bronnen kunnen, mits deze niet tot twijfel leiden ook de basis zijn voor het standpunt van de staatssecretaris. Deze twijfel

waarvan volgens de Afdeling sprake is kan, aldus Franssen, mogelijk wel worden weggenomen door een nieuw ambtsbericht (Franssen, 2019).

Werkwijze landeninformatie veilige landen van herkomst

Volgens het Unierecht mogen landen een lijst opstellen met veilige landen van herkomst.²²¹ De staatssecretaris beoordeelt of een land van herkomst veilig is en dit moet gebaseerd zijn op een reeks informatiebronnen. In het bijzonder worden als bronnen genoemd: andere lidstaten, EASO, UNHCR, de Raad van Europa en andere relevante organisaties.²²² Op de staatssecretaris rust de bewijslast voor het plaatsen van een land op de lijst van veilige landen van herkomst en als zij hieraan heeft voldaan is er sprake van een presumptie dat dit land in algemene zin veilig is. De vreemdeling moet vervolgens aannemelijk maken dat dit in zijn of haar specifieke omstandigheden niet geldt.²²³

In haar uitspraak van 1 februari 2017, over de aanwijzing van Marokko als veilig land van herkomst, gaat de Afdeling in algemene zin in op de bronnen van landeninformatie die de staatssecretaris moet betrekken bij de beoordeling van een land als veilig land van herkomst. De manier waarop de staatssecretaris beoordeelt of een land veilig is wordt hierin als volgt weergegeven:

'5.1. De staatssecretaris heeft (...) toegelicht dat hij, als hij overweegt een land als veilig land van herkomst aan te wijzen, het Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (hierna: het TOELT) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst inschakelt. Het TOELT zoekt naar betrouwbare informatiebronnen, die een uitgebreid overzicht geven van de situatie in een land, en maakt hiervoor veelvuldig gebruik van het European Country of Origin Information Network (ECOI), een landeninformatiesysteem uit Oostenrijk. Hij heeft verder toegelicht dat, voor zover beschikbaar, de algemene ambtsberichten van de minister van Buitenlandse Zaken, maar ook documenten en rapporten van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (hierna: het EASO), de United Nations High Commissioner for Refugees (hierna: de UNHCR) en de Raad van Europa worden geraadpleegd. Daarnaast heeft hij toegelicht dat veelvuldig gebruik wordt gemaakt van informatie van het U.S. Department of State, voortgangsrapportages van de Europese Commissie over mogelijke, toekomstige lidstaten, Human Rights Watch en Amnesty International. Het Freedom House en de Fragile States Index van The Fund for Peace geven volgens de staatssecretaris ook goed inzicht in de situatie in een land van herkomst van asielzoekers dat hij overweegt als veilig land aan te wijzen. De staatssecretaris heeft verder naar voren gebracht dat hij een land niet alleen als veilig land van herkomst kan aanwijzen als relevante informatie beschikbaar is van het EASO, de UNHCR en van de Raad van Europa, maar ook als voldoende andere relevante informatie beschikbaar is van de in artikel 3.105ba, tweede lid, van het Vb 2000 genoemde andere relevante internationale organisaties, zoals het U.S. Department of State, Human Rights Watch en Amnesty International.'²²⁴

De staatssecretaris geeft aan niet enkel betrouwbare bronnen te gebruiken waaruit blijkt dat een land als veilig kan worden aangewezen maar ook betrouwbare bronnen die het tegenovergestelde aangeven. Ten aanzien van de rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken in dit geheel wordt opgemerkt:

“5.2 (...) Het resultaat van zijn bevindingen wordt in ieder geval voorgelegd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De staatssecretaris heeft toegelicht dat het hierbij alleen gaat om de feitelijke informatie over de veiligheidssituatie in een bepaald land. De waardering daarvan in het licht van de toepasselijke wettelijke voorschriften en dus de aanwijzing van een land als veilig, is aan hem, aldus de staatssecretaris.”²²⁵

De Afdeling oordeelt dat het onderzoek naar de situatie in een land dat op de lijst met veilige landen van herkomst is geplaatst inzichtelijk moet zijn. Overeenkomstig de Awb²²⁶ moet de staatssecretaris ‘inzichtelijk maken op welke informatiebronnen hij de aanwijzing heeft gebaseerd en hoe hij die bronnen heeft geselecteerd en tegen elkaar heeft afgewogen’, aldus de Afdeling. Om dit te doen moet de staatssecretaris elke informatiebron die gebruikt is noemen, hoe minimaal de informatie ook is die eruit is gehaald. Zo kan de vreemdeling die aanwijzing aanvechten en kan de rechter deze daadwerkelijk en effectief toetsen.²²⁷”

De Afdeling legt uit dat hoewel de opsomming van bronnen genoemd in artikel 3.105ba, tweede lid, Vb niet limitatief is, de staatssecretaris :

“(…) indien beschikbaar, wel steeds onafhankelijke, betrouwbare en objectieve bronnen bij zijn oordeel [moet]betrekken, zoals informatie van instellingen van de Verenigde Naties en gezaghebbende niet-gouvernementele organisaties (hierna: NGO's, zie onder meer het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, van 11 januari 2007, Salah Sheekh tegen Nederland, par. 136, ECLI:CE:ECHR:2007:0111JUD000194804), dan wel andere informatie toetsen aan de hand van informatie uit die bronnen. De staatssecretaris kan daarom ook nationale bronnen gebruiken, zoals de algemene ambtsberichten van de minister van Buitenlandse Zaken of informatie van VluchtelingenWerk Nederland, omdat die veelal gebaseerd zijn op onderzoek van buitenlandse overheden of intergouvernementele organisaties of NGO's.”

In een andere uitspraak waarin het ging om de aanwijzing van Mongolië als veilig land van herkomst had de staatssecretaris geen informatie van het EASO, andere lidstaten, de UNHCR of de Raad van Europa aan zijn aanwijzing ten grondslag gelegd omdat hij stelde dat deze informatie ontbrak. De Afdeling oordeelde dat de staatssecretaris terecht het rapport van Amnesty International had betrokken bij zijn beoordeling omdat dit een relevante internationale organisatie is als bedoeld

in artikel 3.105ba, tweede lid, Vb. Daarnaast had de staatssecretaris volgens de Afdeling ook terecht informatie bij zijn beoordeling betrokken van:

- het US Department of State;
- The Fund for Peace (Fragile States Index);
- het Freedom House;
- de Bertelsmann Foundation;
- Kaleidoscope Human Rights Foundation;
- het Amnesty International Report.

Ten aanzien van deze organisaties overwoog de Afdeling dat 'deze voldoende betrouwbaar zijn en van deze bronnen voldoende, relevante en recente informatie beschikbaar is'.²²⁸ De reden waarom de Afdeling oordeelt dat deze bronnen voldoende betrouwbaar zijn is overigens niet in de uitspraak te lezen.

Deskundigenadvies

De Afdeling heeft de ambtsberichten die worden opgesteld door het ministerie van Buitenlandse Zaken aangemerkt als deskundigenadviezen gericht aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Als de ambtsberichten op een onpartijdige, objectieve en inzichtelijke wijze informatie geven onder vermelding van de bronnen waaruit deze informatie komt, mag de staatssecretaris van de Afdeling uitgaan van de juistheid van de informatie in het deskundigenadvies. Dit geldt zowel voor algemene als individuele ambtsberichten. Als er concrete aanknopingspunten zijn om te twijfelen aan de juistheid of volledigheid van het ambtsbericht mag de staatssecretaris zijn asielbesluit pas op het ambtsbericht baseren als nader onderzoek is gedaan 'terzake en bevestiging van de desbetreffende informatie'.²²⁹ Ten aanzien van concrete aanknopingspunten voor twijfel is bepalend of dat wat uit de bronnen blijkt (waar de asielzoeker zich op beroept) twijfel teweeg brengt over de juistheid of volledigheid, waaronder de actualiteit van het ambtsbericht.²³⁰

3.2 EHRM

Ook het EHRM heeft zich uitgelaten over de manier waarop zij landeninformatie gebruikt. Opgemerkt dient te worden dat Nederland niet gebonden is aan de uitleg van het EHRM over het gebruik en de beoordeling van landeninformatie en bronnen. Nederland is slechts gebonden aan het eindoordeel waarin staat of sprake is van een situatie waarin individuele asielzoekers dan wel bijzonder kwetsbare groepen niet langer mogen worden uitgezet.

Bij de beoordeling of bij terugkeer een reëel risico op onmenselijke behandeling bestaat is de werkwijze van het EHRM dat zij kijkt naar al het materiaal dat wordt overgelegd of, als dit nodig is, naar materiaal dat op eigen initiatief wordt verzameld.²³¹ Dit laatste gebeurt vooral als 'reasoned grounds' worden aangevoerd die twijfel teweegbrengen over de accuraatheid van de informatie waarop de Staat zich beroept.

Het EHRM vindt dat de beoordeling door de autoriteiten van een verdragsstaat van het bestaan van een reëel risico op onmenselijke behandeling in het land van herkomst van een asielzoeker adequaat moet zijn en voldoende moet zijn onderbouwd door nationale informatie én informatie die van andere betrouwbare en objectieve bronnen afkomstig is. Als voorbeeld van betrouwbare en objectieve bronnen noemt het Hof: Staten, agentschappen van de VN en 'reputable non-governmental organisations'.²³²

Bij de beoordeling door het EHRM van een reëel risico op onmenselijke behandeling in het herkomstland onderzoekt het EHRM wat de voorzienbare gevolgen zijn van de terugkeer van de asielzoeker. Hierbij wordt gekeken naar de algemene situatie in het herkomstland en de individuele omstandigheden van de asielzoeker. Over het onderzoeken van de algemene situatie in een (herkomst) land zegt het EHRM:

(...) the Court has often attached importance to the information contained in recent reports from independent international human rights protection associations such as Amnesty International, or governmental sources, including the US Department of State (...).²³³

In de zaak *NA v. UK* zet het EHRM haar werkwijze uiteen ten aanzien van de beoordeling van objectieve informatie. In deze zaak was namelijk veel (landen)informatie overgelegd.²³⁴ Als criteria die bij de beoordeling van landeninformatie relevant zijn noemt het EHRM:

- de bron: met name de onafhankelijkheid, betrouwbaarheid en objectiviteit.

En ten aanzien van rapporten in het bijzonder:

- de auteur: diens autoriteit, reputatie en aanwezigheid en 'reporting capacities' in het betreffende land;
- de 'seriousness' van het onderzoek door middel waarvan het rapport werd samengesteld;
- de consistentie van de conclusies
- bevestiging door andere bronnen.²³⁵

Ten aanzien van de capaciteiten van de auteur om vanuit het land in kwestie te rapporteren merkt het EHRM op dat staten en VN-agentschappen hierin bijzonder relevante informatie kunnen leveren. Staten vanwege hun diplomatieke missies en bevoegdheid om informatie te verzamelen. VN-agentschappen vanwege hun directe toegang tot de autoriteiten van het herkomstland en hun vermogen om ter plekke inspecties en beoordelingen uit te voeren die voor Staten en Ngo's wellicht niet op dezelfde manier mogelijk zijn.²³⁶

In de zaak *Chahal v. United Kingdom* laat het EHRM het belang van bevestiging door andere bronnen zien. Volgens het EHRM moet aan rapporten die ingaan op de mensenrechtensituatie en de in die zaak aangevoerde gronden voor het

aangevoerde reëel risico op onmenselijke behandeling groter belang worden toegekend dan aan rapporten die een algemene beoordeling bevatten.²³⁷

Vogelaar leidt uit haar analyse van uitspraken van het EHRM af dat zij steunt op beleidsrichtlijnen alsof het landeninformatie is. Zo worden bijvoorbeeld richtlijnen van het UNHCR of de UK Home Office door het EHRM gebruikt, terwijl deze documenten niet enkel landeninformatie maar ook het standpunt van de opsteller bevatten over de beschermingsbehoeften van asielzoekers (Vogelaar, 2016, pp. 311-312).

Bijlage 3. Resultaten dossieronderzoek

De tweede deelvraag luidt:

Wat wordt momenteel bij het ontbreken van een ambtsbericht als bruikbare en onbruikbare bron aangemerkt om de (veiligheids)situatie in landen van herkomst te beoordelen? Hoe wordt hier mee omgegaan door beleid/ uitvoering/ rechtspraak?

In het kader van de beantwoording van deze vraag hebben we dossieronderzoek bij de IND verricht. We hebben hiervoor elf landen geselecteerd waarvan er geen of een verouderd ambtsbericht beschikbaar was en waarvan er in 2018 wél asielbeslissingen zijn genomen. Deze selectie is gebaseerd op openbare data die zijn gepubliceerd in de Asylum Trends²³⁸ en op Eurostat.²³⁹ We hebben bij het onderzoek alleen eerste aanvragen betrokken en Dublin-besluiten buiten beschouwing gelaten. We hebben ongeveer evenveel inwilligingen als afwijzingen bestudeerd. Hiervoor is gekozen omdat we een beeld wilden krijgen van het gebruik van landeninformatie bij zowel inwilligingen als afwijzingen. Over de werkwijze van de IND bij inwilligingen is minder bekend, omdat de IND inwilligende beschikkingen niet motiveert en daarover ook geen jurisprudentie beschikbaar is. In totaal hebben we 54 dossiers bestudeerd. Ook de in het dossier aanwezige stukken van de advocaat en de rechtbank hebben we bij het onderzoek betrokken. Op die manier hebben we de werkwijze van zowel de IND, de advocatuur als de rechtspraak betrokken bij het onderzoek.

Het dossieronderzoek was met name bedoeld om meer inzicht te krijgen in de manier waarop de uitvoering omgaat met het ontbreken van een ambtsbericht. Het betreft dan ook geen representatieve steekproef. Deze beschrijving heeft zodoende alleen betrekking op de 54 dossiers die we hebben bestudeerd.

Figuur 2. Overzicht van kenmerken steekproef: Dossieronderzoek naar : nationaliteit, geslacht en beslissing van aanvragers

Nationaliteit	Aantal	Geslacht	Aantal
Algerijnse	5	Man	40
Azerbeidzjaanse	5	Vrouw	14
Centraal Afrikaanse	2	Eindtotaal	54
Cubaanse	7		
Egyptische	5	Beslissing	Aantal
Jordaanse	6	Inwilliging	28
Myanmarese	6	Afwijzing	25
Saoedi-arabische	2	Buitenbehandelingstelling	1
Turkse	7	Eindtotaal	54
Oegandese	4		
Venezolaanse	5		
Eindtotaal	54		

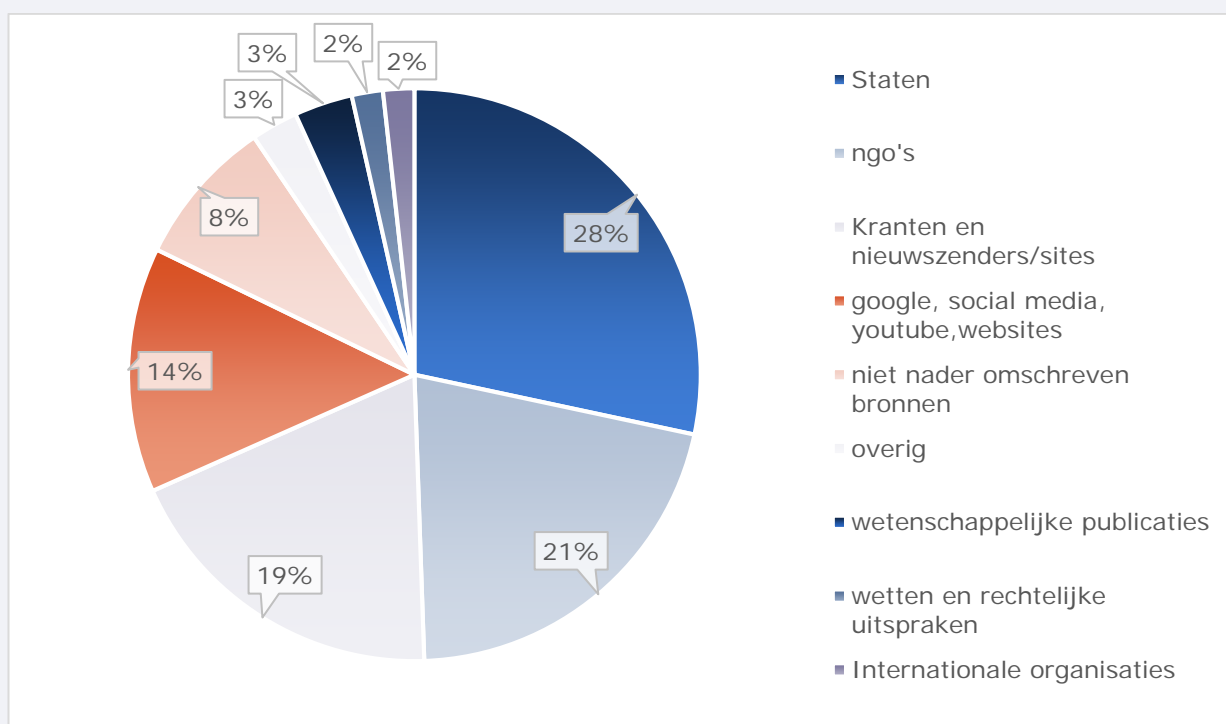
1. IND

Gebruik bronnen landeninformatie

De IND heeft in de 54 onderzochte dossiers in totaal 455 keer een bronverwijzing gedaan (zowel in interne als in externe dossierstukken). De variatie in het gebruik van landeninformatie is groot: in vijf zaken blijkt niet dat er landeninformatie is gebruikt, en er zijn ook enkele zaken waarin meer dan twintig verschillende bronnen zijn gebruikt. De gehoren zijn in de meerderheid van de gevallen afgenomen zonder expliciet gebruik van landeninformatie. Voor de voornemens, beschikkingen en verweerschriften geldt dat in de meerderheid van de gevallen wel landeninformatie is gebruikt. Dit kan zowel intern zijn (bijvoorbeeld in de minuut of in een vraag-en-antwoordformulier van TOELT, zie hiervoor hfst 1) als een expliciete vermelding in een voornemen, beschikking of verweerschrift.

De herkomst van de bronnen naar type organisatie is in de onderstaande figuur weergegeven.

Figuur 3. IND gebruik van verschillende bronnen in 49 dossiers



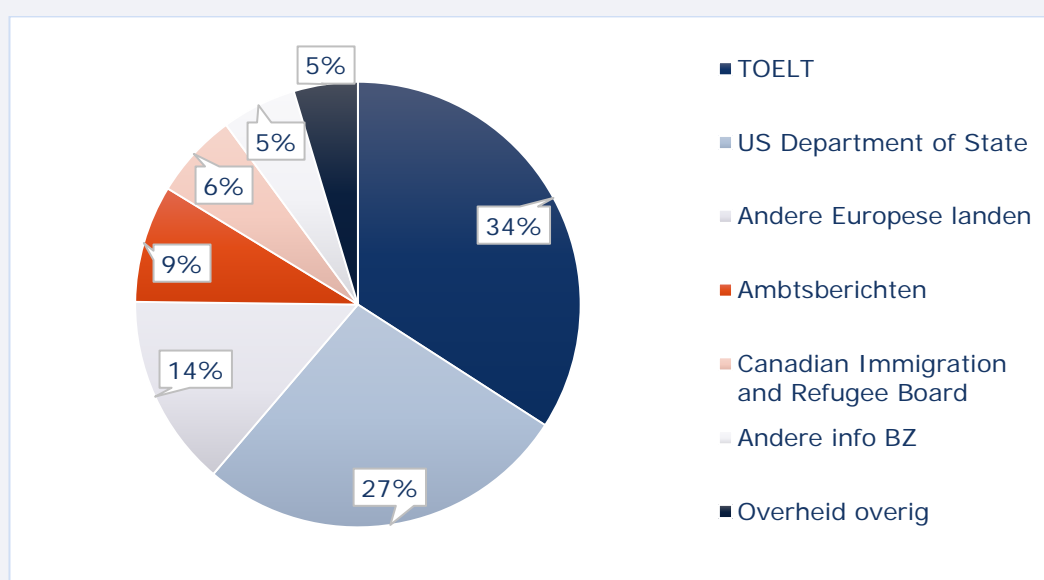
In 28% van de bronverwijzingen verwees de IND naar bronnen afkomstig van staten. 21% van de bronverwijzingen van de IND betrof Ngo's en 19% kranten en nieuwssites. Verder zagen we dat 14 % van de bronnen viel onder 'Google, social media, Youtube, websites', een categorie waar we ook websites die niet behoorden aan organisaties in één van de andere categorieën onder hebben geschaard. Nogmaals merken we hier op dat we ook de bronverwijzingen in interne stukken bij ons onderzoek hebben betrokken. Expliciet verwijzingen naar deze categorie

vindt meestal niet in voornemens en beschikkingen plaats, al hebben we ook daar wel enkele voorbeelden van aangetroffen (zoals verwijzingen naar afbeeldingen die via Google search zijn gevonden of kaartgegevens van Google Maps). In 8% van de gevallen waren de bronnen niet of onvoldoende omschreven (bijvoorbeeld met zinsneden als 'uit algemeen toegankelijke en objectieve bronnen', zonder verdere verwijzingen). Wetenschappelijke publicaties werden in 3% van de gevallen geraadpleegd. Wetten en rechterlijke uitspraken en internationale organisaties waren goed voor ieder 2% van de verwijzingen.

Bronnen van staten

In figuur 3 vatten we de herkomst van de bronnen afkomstig van staten die de IND in het dossieronderzoek heeft gebruikt samen.

Figuur 4. IND gebruik bronnen afkomstig van staten in 49 dossiers



We zien dat TOELT een belangrijke plaats inneemt in de bronverwijzingen naar staten. Naar TOELT is alleen verwezen in interne documenten, zoals de minuut of in documenten genaamd 'vraag en antwoord TOELT'. De documenten van TOELT zijn dan ook alleen voor intern IND-gebruik. In deze documenten zijn bronvermeldingen opgenomen waarnaar de medewerkers in openbare stukken kunnen verwijzen. Na TOELT was het US Department of State de belangrijkste bron, gevolgd door andere Europese landen. Er werd in totaal 11 keer naar oude ambtsberichten verwezen. We hebben in het dossieronderzoek geen verwijzing naar EASO door de IND aangetroffen.

De categorie 'andere Europese landen' bestond uit:

- UK Home Office (11x)
- Landinfo (Noorwegen) (3x)
- Migrationsverket (Zweden) (2x)

- Finnish Immigration Service (1x)
- OFPRA (Frankrijk) (1x)

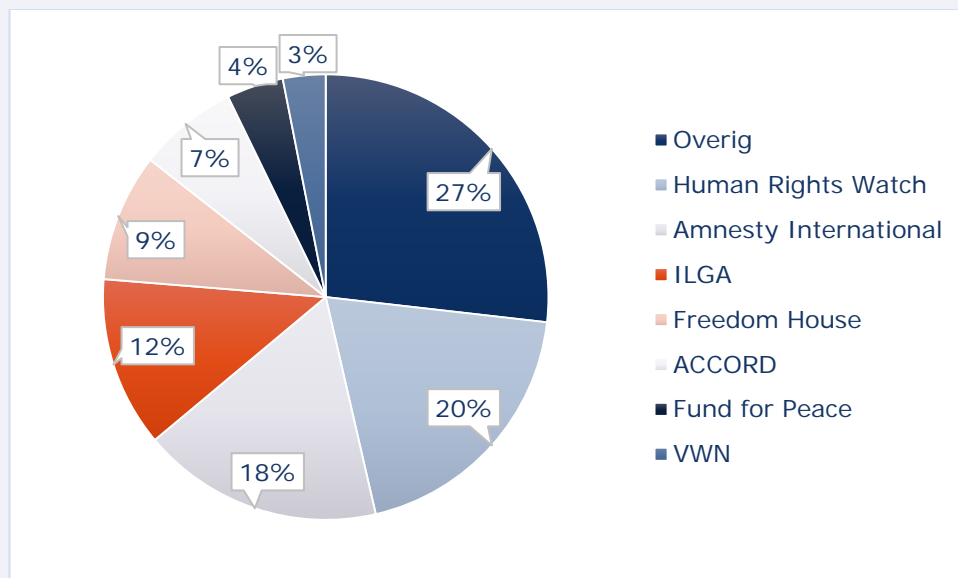
De categorie 'overheid overig' bestond uit:

- CIA (2x)
- Afdeling Uitvoeringsadvies IND (1x)
- gov.uk/foreign-travel-advice/ (1x)
- Dienst Terugkeer en Vertrek (1x)
- US General Authority for Statistics (1x)

Herkomst bronnen: Ngo's

In 21% van de gevallen maakte de IND gebruik van bronnen van Ngo's.

Figuur 4. IND gebruik bronnen van Ngo's in 49 dossiers



We zien dat Human Rights Watch en Amnesty International hier een belangrijke plaats innemen. De International lesbian, gay, bisexual, trans and intersex association (ILGA) werd 11 keer geraadpleegd. De categorie 'overig' was echter het grootst. Deze bestond uit:

- Arab Renaissance for Democracy and Development (ARDD) (1)
- Armed Conflict Location and Event Data Project (ACLED) (1)
- CEAR(Spaanse vluchtelingenwerk) (1)
- COC (2)
- Committee to protect journalists (CPI) (1)
- dayagainsthomophobia (1)
- Danish Refugee Council (2)
- Ngo Centraal Afrika (1)²⁴⁰
- Equaldex (1)

- Global Centre for the responsibility to protect (1)
- Human Rights Campaign Foundation/Human Rights First (1)
- ilgrandecolibri (1)
- International Crisis Group (IGC) (1)
- International Federation for Human Rights (1)
- International Humanist and Ethical Union (2)
- Ngo Jordanië (2)
- LGBTI asylum support (1)
- Organisation for Refuge, Asylum & Migration (Oram) (1)
- Reporters sans Frontières (1)
- Rode Kruis (1)
- Ngo Uganda (1)
- World Movement for Democracy 2018 (1).

Herkomst bronnen: kranten en nieuwssites

De IND verwees in totaal 86 keer naar kranten en nieuwszenders/sites. De variatie is groot: we hebben 50 verschillende bronnen geïdentificeerd. Er wordt verwezen naar zowel Nederlandse kranten en nieuwszenders (bijvoorbeeld Trouw, NRC, Volkskrant, Zembla, de KRO) als naar buitenlandse nieuwsbronnen (bijvoorbeeld de BBC, Al-Jazeera, the Guardian, the Washington Post, Fox News, Huffington Post, Deutsche Welle), maar ook naar kranten en nieuwszenders uit de landen zelf.

Google, social media, Youtube, websites

We hebben 63 verwijzingen aangetroffen die we hebben geschaard onder de groep 'google, social media, Youtube, websites'. Waar een website te herleiden was tot één van de andere categorieën die we hebben onderscheiden hebben we die website hier niet meegeteld. Er is 16 keer verwezen naar de Wikipedia of een Wiki (meestal, maar niet altijd, in interne stukken). We hebben een aantal verwijzingen naar Google Maps, Google Search of Google Afbeeldingen aangetroffen. Verder zien we hier enkele Facebookpagina's, maar ook verwijzingen naar webpagina's van bedrijven of particuliere initiatieven.²⁴¹

Herkomst bronnen: Internationale organisaties

De IND verwees in totaal 8 keer naar internationale organisaties. Het betrof:

- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2)
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2)
- United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) (1)
- UNAIDS (1)
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) (1)
- Afrikaanse Unie (AU) (1)

Gebruik richtlijnen voor beleid

In Nederland bestaat een landgebonden deel van de Vreemdelingencirculaire (Vc deel C7), waarin het landgebonden asielbeleid is opgenomen. Over het algemeen wordt er alleen een landgebonden asielbeleid in de Vc opgenomen voor landen waarvan er een ambtsbericht is verschenen. Dit betekent dat voor landen waarvoor een ambtsbericht ontbreekt er over het algemeen geen landgebonden beleid is gepubliceerd. Van de 11 landen in het dossieronderzoek was er op het moment van het dossieronderzoek (november 2019) alleen landgebonden beleid gepubliceerd voor:

- Azerbeidzjan (enkel voor mensen van Armeense afkomst of mensen die gehuwd zijn met een Armeniër en die tussen 1988 en 1992 het land hebben verlaten)
- Turkije (alleen voor dienstweigeraars en deserteurs)
- Uganda (alleen voor LHBTI's).

Dit riep de vraag op of beslissers in die gevallen waarin er landgebonden beleid in de Vc ontbreekt, voor de juridische interpretatie van de landeninformatie gebruikmaken van andere beleidsrichtlijnen of rechterlijke uitspraken die zijn aan te duiden als 'landgebonden' (hier verder als 'landgebonden richtlijnen' aangeduid). Uit het dossieronderzoek kwam naar voren dat SUA regelmatig in interne documenten die 'informatiebericht', 'FAQ'²⁴² of 'werkdocument' heten richtlijnen geeft over de juridische interpretatie van de landeninformatie. Daarnaast werd voor de juridische duiding van landeninformatie soms gebruikgemaakt van rechterlijke uitspraken. Bij de gehoren zijn landgebonden richtlijnen slechts in een kleine minderheid van de onderzochte dossiers gebruikt. Voor wat betreft voornemens, beschikkingen en verweerschriften is in iets minder dan de helft van de dossiers gebruikgemaakt van landgebonden richtlijnen.

Beoordeling van bronnen

We hebben in het dossieronderzoek gekeken naar de manier waarop bronnen in interne stukken zoals de minuut en in externe stukken zoals het voornemen en de beschikking gewogen worden.

Ontbreken bronnen

In 5 dossiers is niet gebleken dat de IND landeninformatie heeft gebruikt. In enkele van deze gevallen kon de asielzoeker met documenten die op hem of haarzelf betrekking hadden het asielrelaas voldoende onderbouwen en werd op basis daarvan een vergunning verleend. Ook zagen we in enkele gevallen dat de IND de verklaringen van de asielzoeker op zichzelf als ongeloofwaardig of onvoldoende zwaarwegend beoordeelde, waardoor de situatie in het land van herkomst niet meer werd meegenomen in het besluit.

In enkele dossiers oordeelde de IND dat er onvoldoende bronnen van landeninformatie beschikbaar waren (met name in het geval van Myanmar en de

Centraal Afrikaanse Republiek). Dit was in een enkel geval aanleiding om een asielzoeker door te sturen naar de verlengde asielprocedure of om de asielzoeker het voordeel van de twijfel te geven en een vergunning te verlenen. In één zaak vroeg de IND wegens het ontbreken van informatie een individueel ambtsbericht aan, onder de vermelding dat dit ambtsbericht dan ook voor vergelijkbare zaken kon worden ingezet. In één zaak, waarin twijfels waren over de herkomst van de asielzoeker, voerde de IND een taalanalyse uit. In één zaak betrof een IND-medewerker in een intern stuk het standpunt dat er bij het ontbreken van een ambtsbericht niet kan worden beoordeeld of er sprake was van een situatie zoals bedoeld in artikel 15c van de EU-Kwalificatierichtlijn.²⁴³ Het kwam enkele keren voor dat de IND aan het ontbreken van informatie (bijvoorbeeld dat een bepaalde doelgroep niet werd genoemd in een rapport over de algemene mensenrechtensituatie in een bepaald land) de conclusie verbond dat er dan wel geen problemen zouden zijn.

Betrouwbaarheid

De IND gebruikte in een meerderheid van de dossiers verschillende bronnen door en naast elkaar. In veruit de meeste gevallen ging de medewerker uit van de betrouwbaarheid van de bron, ongeacht hun herkomst. In sommige gevallen is zonder verdere uitleg in een minuut, voornemen of beschikking vermeld dat het hier een 'gezaghebbende', 'objectieve', een 'bron met een behoorlijk gewicht' of 'doorgaans betrouwbare bron' betreft: Het UK Home Office, het US Department of State, Amnesty International, de UNHCR en Factiva (dit is een abonnementenservice op nieuwsberichten). Enkele keren is een rapport van het UK Home Office of het US Department of State expliciet ingezet als 'vervanging' van het ambtsbericht: de medewerker concludeerde bijvoorbeeld dat er kan worden beslist ondanks het ontbreken van een ambtsbericht omdat het UK Home Office recent een rapport heeft uitgebracht, of in een standaardoverweging in een beschikking over de algemene situatie in het land van herkomst verwees de medewerker naar het US Department of State in plaats van naar het ambtsbericht, dat normaal gesproken in die standaardoverweging is opgenomen.

In een kleine minderheid van de onderzochte dossiers is wel aandacht voor de betrouwbaarheid van bronnen. In één geval checkte een beslismedewerker de herkomst van een bron door hierover bij TOELT navraag te doen. In een ander geval meldde de TOELT-medewerker over een Wikipediapagina intern dat deze niet helemaal betrouwbaar is en dat de onderliggende bronnen op de pagina moeten worden gebruikt en niet de pagina zelf. Na raadpleging door ons blijkt echter dat de Wikipediapagina de waarschuwing heeft dat er 'multiple issues' zijn: er worden geen bronnen gebruikt en de neutraliteit van de pagina staat ter discussie. In één zaak verwees een beslismedewerker naar een intern IND-onderzoek waarin enkele lokale Ngo's als onbetrouwbaar worden bestempeld: deze Ngo's zouden vooral helpen bij het construeren van asielrelazen.

Enkele keren wordt er aandacht besteed aan de betrouwbaarheid van bronnen omdat de advocaat of een andere IND medewerker een bron in twijfel trekt. De discussies gingen over:

- het gebruik door de IND van websites van regeringen of van volgens de gemachtigde regeringsgezinde organisaties;
- het gebruik van Google Maps door de IND om de geloofwaardigheid van het asielrelaas in twijfel te trekken;
- de inzet door de advocaat van een website van een lokale belangenorganisatie die alle andere bronnen tegenspreekt;
- het gebruik van het US Department of State;
- het gebruik van een website van een opiniepeiler;
- het gebruik van een secundaire bron die zich slechts op één bron baseert.

Actualiteit

Bij verwijzing naar landenrapporten van andere organisaties (zoals US Department of State of Amnesty International) verwees de IND meestal naar het meest recente rapport. Ook gebruikt de IND veel recente nieuwsbronnen. Uit interne stukken blijkt ook dat er over het algemeen onder medewerkers aandacht is voor de actualiteit van bronnen. De IND heeft in totaal 11 keer verwezen naar een ambtsbericht uit 2012, 2013 of 2014 (zie figuur 4), waaraan soms werd toegevoegd dat niet is gebleken dat de situatie sindsdien is veranderd. In enkele dossiers heeft de advocaat het gebruik van de oude ambtsberichten of andere informatie die volgens de advocaat gedateerd was bestreden. In twee zaken heeft de rechter benoemd dat de IND gedateerde landeninformatie had gebruikt.

Nauwkeurigheid, transparantie en herleidbaarheid

De praktijk rondom bronvermeldingen in voornemens, beschikkingen en verweerschriften is wisselend. In een aantal gevallen vermeldde de medewerker bij de beoordeling van ieder relevant element de gebruikte landeninformatie in een voetnoot, voorzien van een link naar de vindplaats. In een aantal gevallen vermeldde de medewerker de bron in het document zelf, soms zonder vermelding van het paginanummer. Soms worden de gebruikte bronnen in algemene zin genoemd en wordt niet per element aangegeven welke bronnen van landeninformatie hierbij zijn betrokken. De IND verwees in totaal 38 keer (8% van alle bronvermeldingen) naar bronnen die niet nader omschreven waren (zie figuur 2), meestal in bewoordingen als 'uit openbare informatie blijkt' of 'uit gezaghebbende en objectieve bronnen blijkt'. Ook komt het voor dat in het voornemen of de beschikking in het geheel niet wordt verwezen naar landeninformatie, terwijl uit de minuut blijkt dat er wel landeninformatie is betrokken bij de beoordeling.

In één zaak merkte een advocaat op dat de IND een woord uit een rapport van het UK Home Office verkeerd heeft vertaald. Ook werd er één keer op gewezen dat de IND een passage uit een landenrapport citeert dat het asielrelaas van de vreemdeling zou tegenspreken terwijl er in hetzelfde rapport ook meerdere passages staan die het relaas van de asielzoeker ondersteunen.

Er is IND-intern in een kleine minderheid van de onderzochte dossiers expliciet aandacht voor de nauwkeurigheid van bronnen, bijvoorbeeld bij de

procesvertegenwoordiging in de voorbereiding van een beroepszaak. In sommige gevallen wordt door de advocaat opgemerkt dat een verwijzing ontbreekt, of dat er een onjuiste verwijzing is, of dat een paginanummer ontbreekt. Ook velt de rechtbank in enkele zaken een oordeel over de nauwkeurigheid van het brongebruik van de IND. In één zaak wordt het beroep gegrond verklaard mede omdat de IND verwijst naar een website die (ook voor de rechtbank) niet toegankelijk was.

Relevantie

De IND-medewerkers betrekken in veel onderzochte dossiers landeninformatie die direct verband houdt met de persoonlijke omstandigheden van de asielzoeker. Dit verklaart ook de grote diversiteit aan bronnen die in het dossieronderzoek is aangetroffen. Voor wat betreft landeninformatie die gaat over de algehele mensenrechtensituatie in het land van herkomst of over de kwetsbaarheid van een bepaalde groep wordt er vaak op gewezen dat betrokkene aannemelijk moet maken dat hij/zij op grond van persoonlijke omstandigheden in aanmerking komt voor een vergunning (ook in standaardoverwegingen).

De relevantie van informatie wordt soms expliciet beoordeeld door de IND naar aanleiding van stukken die door de advocaat worden ingebracht. De IND heeft in enkele zaken geoordeeld dat de stukken die de advocaat inbrengt geen relevantie hebben voor de zaak. In enkele zaken betwist juist de advocaat de relevantie van de landeninformatie die de IND in een specifieke zaak gebruikt, of is de advocaat van oordeel dat relevante bronnen ten onrechte niet betrokken zijn bij de beoordeling van de aanvraag. De rechter heeft in enkele (met name Turkse) zaken geoordeeld dat de conclusie van de IND niet werd gedragen door de landeninformatie waarnaar werd verwezen. Dit duidt er echter eerder op dat de rechter de conclusie onjuist vond en niet zozeer dat de landeninformatie niet relevant was.

2. Betrokkene

16 van de 54 asielzoekers in de door ons onderzochte dossiers hebben bij de IND zelf informatie aangeleverd die betrekking heeft op de inhoud van het asielrelaas in relatie tot de situatie in het land van herkomst, bijvoorbeeld tijdens het nader gehoor.²⁴⁴ 8 van deze 16 personen hebben informatie aangeleverd die op henzelf betrekking heeft, 6 van hen hebben alleen landeninformatie aangeleverd die geen betrekking had op henzelf en 2 hebben zowel algemene landeninformatie als persoonlijke informatie ingebracht.²⁴⁵

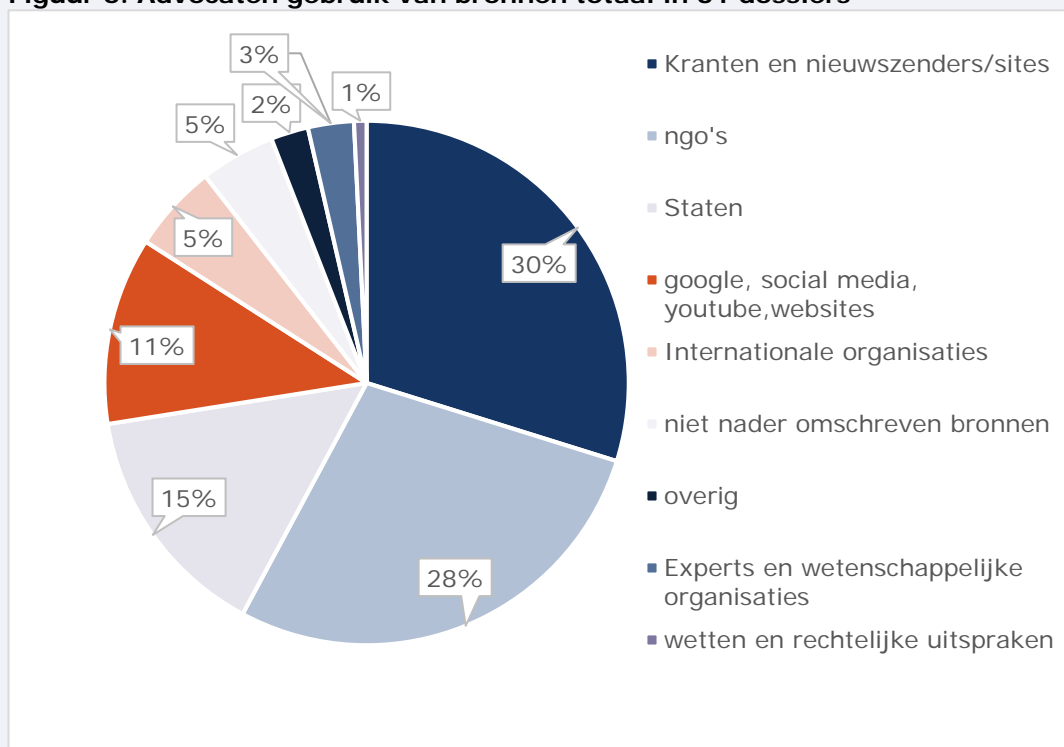
De informatie die door de asielzoekers zelf is aangeleverd varieerde van krantenartikelen uit zowel de lokale als de internationale pers, Youtube, Facebook-pagina's en usb-sticks met foto- of filmmateriaal tot een EHRM-uitspraak en rapporten van Human Rights Watch.

3. Advocaten

Gebruik landeninformatie

De advocatuur heeft in de 54 onderzochte dossiers in totaal 384 keer een bronverwijzing gedaan. Net als bij de IND is ook bij de advocatuur de spreiding groot: In 23 van de 54 zaken heeft de advocaat in het geheel geen landeninformatie gebruikt (hieronder bevonden zich 16 zaken die meteen door de IND zijn ingewilligd, zie hiervoor verder onder 'beoordeling landeninformatie') en in enkele zaken zijn meer dan 20 bronnen aangevoerd. In een minderheid van de correcties en aanvullingen op het eerste en/of nader gehoor werd verwezen naar landeninformatie. De meerderheid van de zienswijzen en/of beroepsschriften in de onderzochte dossiers bevatten wel verwijzingen naar landeninformatie. De herkomst van de bronnen naar type organisatie is in de onderstaande figuur weergegeven.

Figuur 6. Advocaten gebruik van bronnen totaal in 31 dossiers



In 30% van de bronverwijzingen van de advocaten werd er verwezen naar bronnen afkomstig van kranten en nieuwszenders. 28% van de bronverwijzingen van de advocaten betrof Ngo's en 15% staten. Verder zagen we dat Google, social media, Youtube, en websites die niet behoorden aan organisaties in één van de andere categorieën samen goed waren voor 12% van de bronnen van de advocatuur. 5% van de bronnen betrof verwijzingen naar internationale organisaties. In 5% van de gevallen waren de bronnen die door advocaten werden gebruikt niet of onvoldoende omschreven (bijvoorbeeld met zinsneden als 'uit algemeen toegankelijke en objectieve bronnen', zonder verdere verwijzingen). In 3% van de

gevallen werden experts en wetenschappelijke publicaties geraadpleegd. Wetten en rechterlijke uitspraken waren goed voor 1% van de verwijzingen.

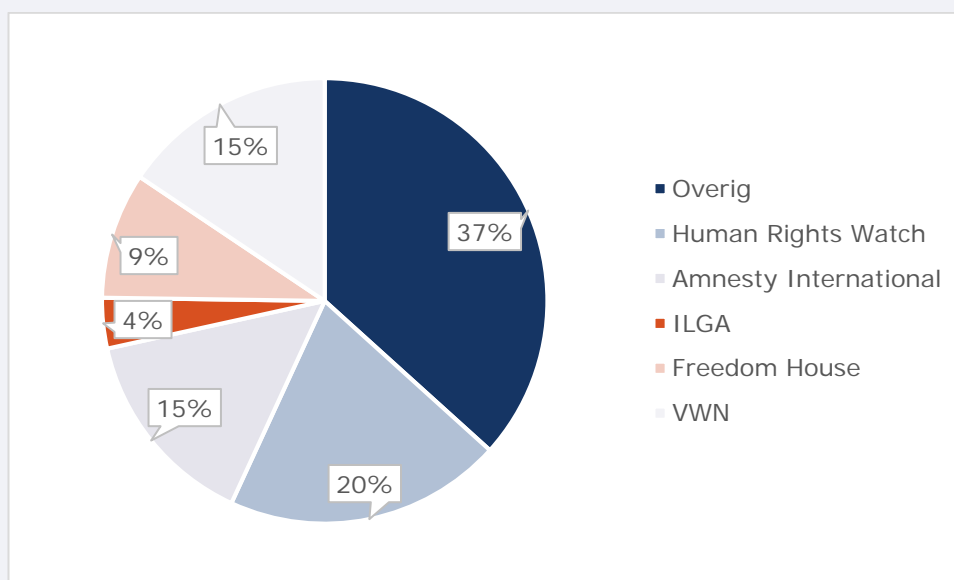
Kranten en nieuwszenders/sites

De advocatuur verwees in totaal 116 keer naar kranten en nieuwszenders/sites. De variatie is groot: we hebben 57 verschillende bronnen geïdentificeerd. Er wordt verwezen naar zowel Nederlandse kranten en nieuwszenders (bijvoorbeeld Trouw, NRC, Volkskrant, NOS) als naar buitenlandse nieuwsbronnen (bijvoorbeeld de BBC, Al-Jazeera, CNN, The Guardian, New York Times, Voice of America, Deutsche Welle), maar ook naar kranten en nieuwszenders uit de landen zelf.

Ngo's

In 28% van de gevallen maakte de advocatuur gebruik van bronnen van Ngo's.

Figuur 7. Advocaten gebruik bronnen Ngo's in 31 dossiers



We zien dat Vluchtelingenwerk Nederland 17 keer werd ingebracht. Vluchtelingenwerk Nederland vervult een vergelijkbare rol voor advocaten als TOELT voor de IND-beslissers: ze stellen op verzoek van advocaten documenten op waarin er op basis van verwijzing naar andere openbare documenten landeninformatie wordt verstrekt (zie hiervoor hoofdstuk 1). De brieven van VWN zijn, anders dan de documenten van TOELT, openbaar. Naast VWN namen Human Rights Watch, Amnesty International en Freedom House een belangrijke plaats in. De categorie 'overig' was echter het grootst. Deze bestond uit:

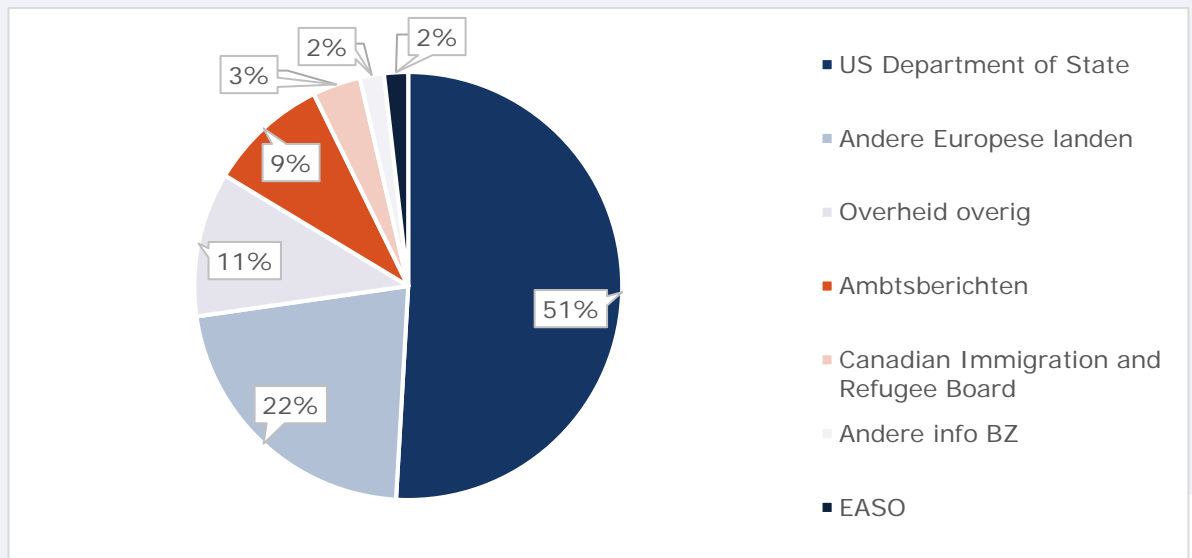
- ACCORD (1)
- Danish Refugee Council (2)
- InSight Crime (2)
- International Commission of Jurists (1)
- Institute for War and peace (2)

- COC (1)
- Bertelsmann Foundation (2)
- Ngo Egypte (1)²⁴⁶
- Actionaidusa (1)
- Ngo Myanmar (1)
- Asylum Research Centre (ARC) (2)
- Ngo's Venezuela (4)
- Child Soldiers International (1)
- Samenwerkende Ngo's (2)
- Ngo's Uganda (2)
- Ierse Refugee Documentation Centre (1)
- International Federation for Human Rights (1)
- Organisation for Refugee, Asylum & Migration (Oram) (1)
- Reporters sans Frontières (1)
- Ngo's Turkije (7)
- War Resisters International (2)
- Council of Hemispheric Affairs (2)
- LGBT Asylum Support (1)

Staten

In 15% van de gevallen gebruikten advocaten bronnen afkomstig van staten.

Figuur 8. Advocaten gebruik bronnen staten in 31 dossiers



Het US Department of State werd 28 x genoemd en nam hiermee een prominente rol in. Rapporten van andere EU-lidstaten werden 12x gebruikt. Dit waren:

- UK Home Office (6)
- UK Foreign and Commonwealth Office (1)
- Finnish Immigration Service (3)
- Danish Refugee Council/Danish Immigration Service (2)

- Landinfo (Noorwegen) (1)

De categorie 'overheid overig' bestond uit:

- IND (1)
- Kamerbrief
- Website regering Egypte (1)
- Ministerie binnenlandse zaken Turkije (1)
- DFAT (Australische Department of Foreign Affairs and Trade) (1)
- USAID (1)

Google, social media, Youtube, websites

De advocaten verwezen in totaal 45 keer naar bronnen die we hebben geschaard onder de categorie 'Google, social media, Youtube, websites' en die niet waren te herleiden tot één van de andere categorieën die we hier hebben onderscheiden. Er werd drie keer naar de Wikipedia of een wiki verwezen. Verder waren er onder meer verwijzingen naar filmpjes op Youtube, links naar radio-uitzendingen, Facebookpagina's, lokale sites en sites met kaartmateriaal.

Internationale organisaties

De advocaten verwezen in totaal 21 keer naar internationale organisaties. Dit waren:

- OHCHR/UN Human Rights Council (9)
- UNHCR (4)
- VN Rapporteur voor vrijheid van meningsuiting en expressie (1)
- VN Veiligheidsraad (1)
- Inter-American Commission of Human Rights (2)
- Raad van Europa (3)
- Europees Parlement (1)

Gebruik richtlijnen

We beschreven in het deel over de IND al dat voor landen waarvoor een ambtsbericht ontbreekt, er vaak evenmin een landgebonden asielbeleid in de Vc is opgenomen. Dit roept de vraag op of in die gevallen gebruik wordt gemaakt van andere landgebonden richtlijnen of rechterlijke uitspraken.

In de onderzochte dossiers heeft de advocatuur minder gebruikgemaakt van landgebonden richtlijnen dan de IND. De interne richtlijnen van de IND zijn voor de advocaten niet beschikbaar. In enkele gevallen heeft de advocatuur verwezen naar richtlijnen of beleidsstandpunten van VWN, de UNHCR of het UK Home Office. Daarnaast heeft de advocatuur in enkele gevallen verwezen naar het (wel openbare) veilige landenbeleid Algerije en naar rechterlijke uitspraken.

Beoordeling van bronnen

Ontbreken van bronnen

Het is niet in alle gevallen nodig dat de advocaat landeninformatie aanlevert. Onder de 23 zaken waarin door de advocaat geen landeninformatie is gebruikt bevonden zich 16 inwilligingen, die allen zonder uitbrenging van een voornemen inwilligend beslist zijn. Dit betekent dat de advocaat in deze zaken alleen correcties en aanvullingen op de gehoren heeft ingebracht en geen zienswijze en/of beroepsschrift (zie voor de procedure figuur 1).²⁴⁷ In 7 van de 23 gevallen waarin de advocaat geen landeninformatie heeft aangeleverd is de asielaanvraag afgewezen. In ongeveer de helft hiervan verwees de advocaat naar documenten die op de persoon van betrokkene zelf betrekking hadden. Eén keer werd er een stelling ingenomen over de situatie in het land van herkomst zonder daarbij naar een onderliggende bron te verwijzen en één keer werd er geen zienswijze ingediend.

In enkele zaken stellen advocaten zich op het standpunt dat er onvoldoende bronnen zijn en verbinden daar verschillende consequenties aan. Zo wordt gesteld dat bij het ontbreken van een ambtsbericht de IND niet zomaar ingebrachte documenten van de hand kan wijzen omdat die niet op echtheid kunnen worden onderzocht, maar een individueel ambtsbericht zou moeten aanvragen. Ook menen enkele advocaten dat de IND aan het ontbreken van informatie (bijv. over een bepaalde doelgroep in een landenrapport) niet de conclusie mag verbinden dat er dan wel geen problemen zullen zijn. Ook wordt gesteld dat bij het ontbreken van voldoende bronnen, in de wetenschap dat de situatie in het land van herkomst heel slecht is, er een algemeen ambtsbericht moet worden aangevraagd en als dat niet gebeurt moet worden aangenomen dat er sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 15c van de EU-Kwalificatierichtlijn (De IND stelt in diezelfde zaak overigens juist in een intern stuk dat bij het ontbreken van voldoende informatie niet kan worden beoordeeld of er sprake is van een 15c situatie, zie hierboven onder 'IND'). Eén gemachtigde stelt dat er bij het ontbreken van een algemeen ambtsbericht geen ijkpunt is waartegen krantenartikelen kunnen worden afgewogen. Enkele advocaten wijzen er verder op dat de IND de aanvraag afwijst zonder gebruik te maken van bronnen van landeninformatie en stellen dat dit in strijd is met de EU-Procedure richtlijn en/of vaste jurisprudentie.

Betrouwbaarheid

De advocatuur gebruikt net als de IND in de onderzochte dossiers een groot aantal bronnen door en naast elkaar en gaat net als de IND bijna altijd uit van de betrouwbaarheid van de bron. Enkele keren trekken advocaten de betrouwbaarheid van bronnen die door de IND zijn gebruikt in twijfel. Zie hiervoor het subkopje 'betrouwbaarheid' bij de IND.

Actualiteit

De advocatuur heeft, net als de IND, over het algemeen oog voor de actualiteit van bronnen. In een enkel geval betoogt de advocaat dat het rapport waarnaar hij

of zij verwijst van later datum is dan een richtinggevende uitspraak van de Afdeling of de informatie die de IND bij de beoordeling van de aanvraag heeft betrokken. De IND stelt daar in één zaak tegenover dat het niet zo is dat nieuwere informatie automatisch oudere informatie terzijde schuift, zeker niet als de nieuwe informatie afkomstig is van één bron.

Nauwkeurigheid, transparantie, herleidbaarheid en relevantie

De advocaten betrekken net als de IND in veel onderzochte dossiers landeninformatie die direct verband houdt met de persoonlijke omstandigheden van de asielzoeker. Ook bij de advocaten zien we zodoende een grote diversiteit aan bronnen. In één zaak betoogde de advocaat dat een specialistische bron boven een algemene bron gaat, maar werd daarin niet gevolgd door de rechter. De advocatuur maakt net als de IND wel eens gebruik van zinssneden als 'het is een zaak van algemene bekendheid' zonder bronvermeldingen toe te voegen. Ook komt het voor dat advocaten stukken over de situatie in het land van herkomst als bijlage toevoegen aan hun zienswijze of beroepsschrift zonder te vermelden wat het verband is tussen de betreffende informatie en de situatie van hun cliënt. Een enkele keer is er informatie toegevoegd die op het oog geen betrekking heeft op de zaak van de asielzoeker (bijvoorbeeld over de situatie van een minderheidsgroep waar de betrokkene niet toe behoort). In één zaak werd er informatie ingebracht die het relaas van de asielzoeker eerder leek tegen te spreken dan te ondersteunen. We hebben een paar zaken gezien waarin de advocaat er door de rechter op gewezen werd dat het toevoegen van stukken zonder een link te leggen met de casus niet voldoende is, ook niet als bepaalde passages in die stukken zonder verdere uitleg zijn onderstreept. De advocaten hebben in enkele onderzochte zaken met succes bij de rechtbank betoogd dat de IND relevante bronnen niet had meegenomen in de beoordeling van de asielaanvraag.

4. Rechtspraak

In 7 van de 22 zaken waarin een rechterlijke uitspraak is gedaan heeft de rechtbank gebruikgemaakt van landeninformatie. Het betrof hier zonder uitzondering landeninformatie die door de partijen was ingebracht.

In 2 van de 22 zaken waarin een rechterlijke uitspraak is gedaan heeft de rechtbank gebruikgemaakt van beleid en uitspraken van de Afdeling. Het betrof in beide gevallen het veilige landen beleid Algerije.

In 2 zaken waarin door zowel de IND als de advocaat een groot aantal bronnen was ingebracht ging de rechtbank uitgebreid in op het wegen van bronnen.

¹⁶⁰ <https://www.unhcr.org/refugee-status-determination.html>

¹⁶¹ Interview UNHCR Genève 13 januari 2020.

¹⁶² <https://www.unhcr.org/refugee-status-determination.html>; Interview UNHCR 13 januari 2020.

¹⁶³ Zie bijvoorbeeld: UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan 30-08-2018. <https://www.refworld.org/docid/5b8900109.html>

¹⁶⁴ Zie bijvoorbeeld: UNHCR, Iraq: Country of Origin Information on Access and Residency Requirements in Iraq: Ability of Persons Origination from Formerly ISIS-Held or Conflict-

Affected Areas to Legally Access and Remain in Proposed Areas of Relocation (Update I), 6 November 2019, www.refworld.org/docid/5dc04ef74.html en UNHCR, COI Note on the Treatment of Women with Children Born out of Wedlock in Syria, 30 September 2019, www.refworld.org/docid/5db174a44.html

¹⁶⁵ <https://www.unhcr.org/refugee-status-determination.html>

¹⁶⁶ Interviews UNHCR 13 januari 2020, ACCORD 21 januari 2020, ARC Foundation 14 januari 2020.

¹⁶⁷ <https://www.refworld.org/publisher,UNHCR,COUNTRYPOS,,,0.html>

¹⁶⁸ Interview UNHCR 13 januari 2020.

¹⁶⁹ <https://www.ohchr.org>

¹⁷⁰ State.gov/reports-bureau of Democracy, Human Rights and Labor.

¹⁷¹ State.gov/reports-bureau of Democracy, Human Rights and Labor.

¹⁷² Dossieronderzoek, Interviews UNHCR 13 januari 2020, Afdeling 26 september 2019, IND (TOELT) 18 september 2019, UK Home Office 14 januari 2020, VWN 24 oktober 2019.

¹⁷³ Interviews VWN 24 oktober 2019, UNHCR 13 januari 2020.

¹⁷⁴ Dossieronderzoek.

¹⁷⁵ Interviews IND (TOELT) 18 september 2019, Afdeling 26 september 2019, UNHCR 13 januari 2020.

¹⁷⁶ Zie hiervoor <https://www.amnesty.org/en/countries/>

¹⁷⁷ Zie hiervoor: <https://www.hrw.org/publications>

¹⁷⁸ De inhoud van het nieuwsbericht noemen we hier niet om te voorkomen dat dit tot een persoon herleidbaar is.

¹⁷⁹ Zie: <https://freedomhouse.org/about-us>

¹⁸⁰ Zie: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world>

¹⁸¹ Punt 39 preambule EU-Procedure richtlijn.

¹⁸² Artikel 4, eerste en derde lid, EU-Procedure richtlijn. Artikel 6, vierde lid, aanhef en onder e, Verordening (EU) nr. 439/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 tot oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken.

¹⁸³ Artikel 10, derde lid, onder b, EU-Procedure richtlijn. De eis uit het Unierecht dat de lidstaat ervoor moet zorgen dat de IND bij de beoordeling van een asielverzoek beschikt over nauwkeurige en actuele informatie uit relevante bronnen, is neergelegd in het Voorschrift Vreemdelingen. Artikel 3.37d, tweede lid, Voorschrift Vreemdelingen.

¹⁸⁴ Artikel 45, tweede lid, onder a, EU-Procedure richtlijn.

¹⁸⁵ Artikel 37, derde lid, EU-Procedure richtlijn.

¹⁸⁶ Preambule 46 EU-Procedure richtlijn.

¹⁸⁷ Artikel 5, onder c, Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staattoelzen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (EU-Kwalificatierichtlijn). Dit is opgenomen in artikel 31, zesde lid, aanhef en onder c, Vw.

¹⁸⁸ Artikel 33, tweede lid, onder c, Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU (Procedureverordening).

¹⁸⁹ Artikel 3:2 Awb.

¹⁹⁰ Artikel 3:46 Awb.

¹⁹¹ Artikel 3:9 Awb.

¹⁹² Artikel 30b, eerste lid, onder e, Vw. Zie artikel 32, tweede lid en artikel 31, achtste lid, onder e, EU-Procedure richtlijn.

¹⁹³ Artikel 42, tweede lid, Vw.

¹⁹⁴ Artikel 3.109a, derde en vierde lid, Vb. De eis is opgenomen in artikel 12, eerste lid, aanhef en onder d, en artikel 23, eerste lid, EU-Procedure richtlijn. Volgens dit laatste artikel moet de rechter wel toegang krijgen tot de informatie.

¹⁹⁵ Lexplicatie, Bronnen en citaten bij: Vreemdelingenbesluit 2000, Artikel 3.109a.

¹⁹⁶ Artikel 3.37d, tweede lid, Voorschrift Vreemdelingen.

¹⁹⁷ In de vreemdelingencirculaire C7/1 is te lezen: 'Het landgebonden asielbeleid bevat beleidsregels ten aanzien van het land van herkomst van de vreemdeling die een aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd heeft ingediend. Een algemeen ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken over de situatie in een land wordt betrokken bij het asielbeleid ten aanzien van dat land.'

¹⁹⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/11/tk-landgebonden-asielbeleid-afghanistan>

¹⁹⁹ C1/4.4.2.

²⁰⁰ C1/4.3.

²⁰¹ C2/3.2.

²⁰² C2/3.4.

²⁰³ C2/3.4.

²⁰⁴ Werkinstructie 2014/10, p. 9.

²⁰⁵ ABRvS 7 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4016, r.o. 2.3.

²⁰⁶ ABRvS 10 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:745 m. nt. Zwaan, r.o. 6.1.



- ²⁰⁷ ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1060, r.o. 11 en 11.1.
- ²⁰⁸ ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1060, r.o. 14.
- ²⁰⁹ ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1060, r.o. 15 en 15.1.
- ²¹⁰ ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1060, r.o. 16 en 16.2.
- ²¹¹ ABRvS 14-12-2018, ECLI:NL:RVS:2018:4026, ABRvS 14-12-2018, ECLI:NL:RVS:2018:4027 en ABRvS 14-12-2018, ECLI:NL:RVS:2018:4028 over Kachin en moslims die geen Rohingya zijn in Myanmar. ABRvS 21-3-2018, ECLI:NL:RVS:2018:915 over de algemene veiligheidssituatie in Afghanistan, in het bijzonder in Ghazni. ABRvS 4-1-2018, ECLI:NL:RVS:2018:1, ABRvS 4-1-2018, ECLI:NL:RVS:2018:2, ABRvS 20-7-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2123 en ABRvS 20-7-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2124 over de algemene veiligheidssituatie in Libië, in het bijzonder in Benghazi en Tripoli. ABRvS 20-10-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2781 over de aanwijzing van Tunesië als veilig land van herkomst. ABRvS 8-3-2017, ECLI:NL:RVS:2017:630 over de aanwijzing van Algerije als veilig land van herkomst. ABRvS 21-11-2016, ECLI:NL:RVS:2016:3083 over een vestigingsalternatief in Bagdad. ABRvS 4-3-2016, ECLI:NL:RVS:2016:671 over vreemdelingen uit China die tot een huiskerk behoren.
- ²¹² ABRvS 20-7-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2123.
- ²¹³ 14-12-2018, ECLI:NL:RVS:2018:4026. In 21-3-2018, ECLI:NL:RVS:2018:915 worden niet alle genoemde bronnen geciteerd, maar geeft de Afdeling wel aan dat uit de andere bronnen geen wezenlijk ander beeld naar voren komt.
- ²¹⁴ Zie bijvoorbeeld 14-12-2018, ECLI:NL:RVS:2018:4026 (Kachin Myanmar), 14-12-2018 ECLI:NL:RVS:2018:4027 (moslims Myanmar) 4-7-2018, ECLI:NL:RVS:2018:2168 (LHBTI Cuba), 4-3-2016 ECLI:NL:RVS:2016:671 (huiskerk China).
- ²¹⁵ ABRvS 7 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4016; ABRvS 4 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:957; ABRvS 28 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5153.
- ²¹⁶ ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:377.
- ²¹⁷ Uit de uitspraak blijkt dat de staatssecretaris in elk geval heeft verwezen naar het rapport 'Country policy and information note: Gülenism, Turkey' van 19 februari 2018 van het UK Home Office (r.o. 2), het rapport 'Country Reports on Human Rights Practices for 2017: Turkey' van 20 april 2018 van het ministerie van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten en het rapport 'Press Country Profile Turkey' van het EHRM (r.o. 3).
- ²¹⁸ Uit de uitspraak blijkt dat de vreemdeling in elk geval heeft verwezen naar het rapport 'A new generation of terrorism: an analysis of FETÖ' van november 2017 van de Turkse Nationale Politie Academie, krantenartikelen van dagblad Daily Sabah, het rapport van 21 juni 2017 van de Speciaal Rapporteur voor de vrijheid van meningsuiting van de Verenigde Naties, het rapport van maart 2018 van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties, het rapport 'World Report: 2018; events of 2017' van 2017 van Human Rights Watch en het artikel 'Turkije mishandelt en martelt gevangenen' van 25 juli 2016 van Amnesty International.
- ²¹⁹ ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:377, r.o. 4.2.
- ²²⁰ Het rapport van de UK Home Office, het rapport van het ministerie van Buitenlandse Zaken, het rapport van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten en een artikel van de krant Daily Sabah. Zie r.o. 4.3.1 en 4.3.2.
- ²²¹ Artikel 36 en 37 EU-Procedurerechtlijn.
- ²²² Artikel 3.105ba, tweede en derde lid, Vb 2000 gebaseerd op artikel 37, derde lid, Herzene EU-Procedurerechtlijn.
- ²²³ Concl. A-G R.J.G.M. Widdershoven 20 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2040, p. 2.
- ²²⁴ ABRvS 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:209, r.o. 5.1.
- ²²⁵ ABRvS 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:209, r.o. 5.2.
- ²²⁶ Artikel 3:2 Awb.
- ²²⁷ ABRvS 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:209, r.o. 5.3.
- ²²⁸ ABRvS 13 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2490, r.o. 3.4.
- ²²⁹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 12 oktober 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AD5964, par. 2.3.4.
- ²³⁰ ABRvS 28 juni 2005, 200410638/1, r.o. 2.2.
- ²³¹ EHRM 28 februari 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0228JUD003720106 (*Saadi v. Italy*), par. 128. EHRM 11 januari 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0111JUD000194804 (*Salah Sheekh v. Netherlands*), par 136 en EHRM 17 juli 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0717JUD002590407 (*NA v. United Kingdom*), par 118.
- ²³² *Salah Sheekh v. Netherlands*, par 136. *NA v. United Kingdom*, par 119. 23-3-2016, EHRM, App. No. 43611/11, F.G. v Sweden, r.o. 117.
- ²³³ *Saadi v. Italy*, par. 130-131.
- ²³⁴ *NA v. United Kingdom*, par. 118.
- ²³⁵ *NA v. United Kingdom*, par. 120-121. Zie ook *Saadi v. Italy*, par. 143 en EHRM 28 juni 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0628JUD000831907 (*Sufi and Elmi*), par. 231. EHRM 7 april 2015, J.K. v. France, par. 88.
- ²³⁶ *NA v. United Kingdom*, par. 121.
- ²³⁷ *NA v. United Kingdom*, par. 122 en *Salah Sheekh v. Netherlands*, par. 141.
- ²³⁸ Asylum Trends december 2018. <https://ind.nl/over-ind/Cijfers-publicaties/Paginas/Asieltrends.aspx>
- ²³⁹ Eurostat, tabel: 'First instance decisions on applications by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded) (migr_asydcfsta)', geraadpleegd op 3 juni 2019.

²⁴⁰ De namen van lokale Ngo's, kranten en websites noemen we niet om te voorkomen dat deze naar personen herleidbaar zijn.

²⁴¹ De namen van deze websites noemen we niet om te voorkomen dat deze tot personen herleidbaar zijn.

²⁴² Frequently Asked Questions.

²⁴³ Een situatie waarin er sprake is van een ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict. Dit is één van de gronden waarop een asielvergunning kan worden verleend.

²⁴⁴ We doelen hier op informatie die in enige vorm is verspreid of gepubliceerd en waarnaar door de asielzoeker wordt verwezen. In deze telling zijn documenten die enkel zien op de identiteit, nationaliteit en reisroute van betrokkene (zoals paspoorten en id-bewijzen) en documenten die enkel zien op het asielrelaas van betrokkene (zoals arrestatiebevelen, vonnissen of het e-overheid dossier) niet meegenomen.

²⁴⁵ In enkele gevallen werden er radio-interviews, krantenartikelen en/of Youtube filmpjes ingebracht waarin de betrokkene zelf een rol speelde of die door betrokkene zelf waren geproduceerd, maar waarin tevens (soms met behulp van de betrokkene zelf) een beeld wordt geschetst van de situatie in het land van herkomst of de situatie van een bepaalde groepering. We hebben deze nieuwsberichten hier geschaard onder 'informatie die op betrokkene zelf betrekking heeft.'

²⁴⁶ De namen van lokale Ngo's, kranten en websites noemen we niet om te voorkomen dat deze naar personen herleidbaar zijn.

²⁴⁷ Een zienswijze wordt pas opgesteld als de IND een voornemen uitbrengt om de asielaanvraag af te wijzen. Als de IND besluit om meteen in te willigen, wordt geen voornemen uitgebracht, maar meteen een (ongemotiveerde) inwilligende beschikking.