

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/195819>

Please be advised that this information was generated on 2020-10-30 and may be subject to change.

Landeninformatie en de herziene Procedurerichtlijn

In de herziene Procedurerichtlijn worden de criteria voor landeninformatie soms nauwgezet en soms onduidelijk omschreven. Omdat een definitie van landeninformatie ontbreekt is niet altijd duidelijk wat de EU-wetgever daarover precies regelt. Norma Frötsch geeft een uitputtende beschrijving en analyse van het gebruik, de beoordeling en de beschikbaarheid van landeninformatie in de asielprocedure. Ze concludeert dat de systematiek, maar ook de onduidelijkheden van de Procedurerichtlijn door de Europese Commissie lijken te worden overgenomen in de voorgestelde Asielprocedureverordening.

1. Inleiding

‘De regering van Soedan gebruikt chemische wapens in haar strijd tegen rebellen. De afgelopen acht maanden zijn hierdoor zeker tweehonderd burgerdoden gevallen, onder wie veel jonge kinderen.’² Dit is een voorbeeld van landeninformatie uit een rapport van Amnesty International.

Landeninformatie bevat gegevens over de situatie van landen waar asielzoekers (hierna: verzoekers) vandaan komen, doorgeleid zijn of van derde landen. Voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming is landeninformatie cruciaal. Tijdens de asielprocedure beoordelen beslisambtenaren van immigratiediensten onder meer of er sprake is van vervolging en/of de verzoeker veilig terug kan keren. Dat vergt onderzoek. Voor dit onderzoek vergelijken de beslisambtenaren onder andere de verklaringen en de documenten van de verzoeker met de beschikbare landeninformatie.³ Op deze manier kunnen beslisambtenaren van immigratiediensten de situatie in het land van herkomst, doorreis of derde land en de vluchtmotieven beoordelen.⁴

In de literatuur wordt landeninformatie gedefinieerd als ‘information regarding the human rights and security situation in the applicant’s country of origin or a third country which serves to support the assessment of claims to refugee status or other forms of international protection.’⁵ Deze omschrijving fungeert tevens als definitie van landeninformatie voor dit artikel.

De herziene Procedurerichtlijn 2013/32/EU (PRi)⁶ voor toekenning en intrekking van internationale bescherming en de voorgestelde Asielprocedureverordening (Pv)⁷ bevatten bepalingen over landeninformatie in de asielprocedure. Wat de EU-wetgever regelt in de herziene Procedurerichtlijn en de voorgestelde Asielprocedureverordening met betrekking tot landeninformatie in de asielprocedure, vormt hier de centrale vraag. Het betreft een analyse van de artikelen over landeninformatie in de herziene Procedurerichtlijn en de voorgestelde Asielprocedureverordening. Het doel van dit artikel is om de kenmerken van landeninformatie in de asielprocedure in kaart te brengen. Daarbij zijn de aspecten totstandkoming, gebruik, beoordeling en beschikbaarheid van landeninformatie van belang.

1 Met dank aan Griet Coupé, coördinator Academisch Schrijfcentrum Nijmegen, voor de ondersteuning van het schrijfproces.

2 K. Broere, ‘In Darfur woedt chemische oorlog’, *De Volkskrant*, 29 september 2016, p. 17. In het artikel wordt verwezen naar: Amnesty International, *Sudan: Credible evidence of the use of chemical weapons to kill and maim hundreds of civilians including children in Darfur revealed*, 29 September 2016.

3 *Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation* (paper van UNHCR) Geneva, 2004, p. 6; in samenhang met *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* (UNHCR) 1979, re-edited 1992, overweging 42; artikel 4 lid 5 herziene DRi.

4 *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* (UNHCR) 1979, re-edited 1992, overweging 20; *Researching Country of Origin Information* (Training Manual van het Austrian Red Cross/ACCORD) 2013, p. 12-14.

5 F. Vogelhaar, ‘Principles Corroborated by Practice? 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* 2016 nr. 3 afl. 18, p. 304. Met een verwijzing naar *Researching Country of Origin Information* (Training Manual van het Austrian Red Cross/ACCORD) 2013, p. 12 en 31.

6 Considerans, 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 (herschikking), PbEU 2013 L 180/60.

7 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, Brussel, 13.7.2016, COM(2016) 467 final, 2016/0224 (COD).

De verschillende artikelen over landeninformatie in de herziene Procedurerichtlijn worden eerst geanalyseerd op inhoud, onderlinge overeenkomsten en verschillen. Daarna worden ze vergeleken met de artikelen uit de voorgestelde Asielprocedureverordening.

Het uitgangspunt voor de beantwoording van de centrale vraag vormt de landeninformatie in de asielprocedure.⁸ Er werd bekeken of de artikelen over landeninformatie inhoudelijk anders te groeperen zijn dan de bestaande hoofdstukindeling (asielprocedure) van de herziene Procedurerichtlijn. Uit de analyse van de primaire en secundaire literatuur over landeninformatie blijkt dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen totstandkoming,⁹ gebruik,¹⁰ beoordeling¹¹ en beschikbaarheid¹² van landeninformatie. De artikelen over landeninformatie in de herziene Procedurerichtlijn alsook in de Asielprocedureverordening zijn eveneens te groeperen in artikelen over gebruik, beoordeling en beschikbaarheid van landeninformatie. Een dergelijke indeling verlegt de aandacht van de asielprocedure (de hoofdstukindeling van de herziene Procedurerichtlijn) naar de landeninformatie zelf en biedt zo nieuwe inzichten in landeninformatie in de asielprocedure.

2. Landeninformatie en de herziene Procedurerichtlijn

Met het voorstel voor een herziene Procedurerichtlijn beoogde de Europese Commissie gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming vast te stellen, met het uiteindelijke doel een gemeenschappelijk Europees asieltelsel te realiseren.¹³ Dit streven resulteerde in een voorstel met bepalingen over uitgangspunten en waarborgen, procedureregels voor de eerste aanlegprocedure en beroepsprocedures inzake de toekenning en intrekking van internationale bescherming. Ook heeft de Commissie bepalingen over landeninformatie opgenomen. Deze zijn in bijna alle hoofdstukken van de herziene Procedurerichtlijn terug te vinden.

De bepalingen over landeninformatie in de herziene Procedurerichtlijn hebben een voorgeschiedenis.¹⁴ Zo publiceerden de United Nations High Commission for Refugees (UNHCR),¹⁵ internationale organisaties en Europese samenwer-

kingsverbanden¹⁶ – al voor de totstandkoming van de herziene Procedurerichtlijn in 2013 – adviezen en niet-bindende afspraken over de totstandkoming, het gebruik, de inhoud en soms ook over de beoordeling van landeninformatie. Ook nationale rechters¹⁷ en internationale rechtscolleges¹⁸ hebben criteria vastgesteld voor het gebruik van landeninformatie.

Een deel van die adviezen, niet-bindende afspraken en rechterlijke uitspraken, zijn terug te vinden in de herziene Procedurerichtlijn. Zij hebben voor de lidstaten van de Europese Unie (hierna: lidstaten) een bindend karakter gekregen, omdat de in de herziene Procedurerichtlijn opgenomen bepalingen over landeninformatie door de lidstaten in hun nationale wetgeving geïmplementeerd moeten worden. Bij deze implementatieverplichting hebben de lidstaten, net zoals bij bepalingen in andere EU-richtlijnen, wel de ruimte om te kiezen hoe zij de bepalingen over landeninformatie in hun rechtstelsel omzetten en vormgeven.

In de herziene Procedurerichtlijn zijn bepalingen opgenomen over het gebruik, de beoordeling en de beschikbaarheid van landeninformatie. Voor alle drie gelden criteria, zoals bijvoorbeeld nauwkeurigheid en actualiteit voor gebruik.

2.1 Definitie van landeninformatie

Opvallend bij het lezen van de herziene Procedurerichtlijn is dat het begrip ‘landeninformatie’, of de in het Engels gebruikte term ‘Country of Origin Information’, in de herziene Procedurerichtlijn niet te vinden is. De EU-wetgever gebruikt in de herziene Procedurerichtlijn het begrip ‘informatie’ in verschillende artikelen: ‘informatie’ over landen van oorsprong, landen van doorreis (artikel 10 lid 3 onder b PRI); ‘informatie’ afkomstig uit andere lidstaten, het European Asylum Support Office (EASO), UNHCR, de Raad van Europa en andere relevante internationale organisaties (artikel 37 lid 3 PRI) en ‘informatie’ uit diverse bronnen over de landen van herkomst (artikel 45 lid 2 onder a PRI).

In de literatuur over landeninformatie zijn definities van de term landeninformatie schaars. De weinige keren dat een definitie gebruikt wordt, verwijzen de auteurs naar een en dezelfde definitie van landeninformatie (en variaties hierop).¹⁹ In 2013 is deze definitie door het Austrian Centre for Country of Origin & Asylum Research and Documentation (ACCORD) als volgt samengevat: ‘information about the situation in refugees’ home countries which is used in procedures for determining international protection needs.’²⁰

8 In dit artikel ligt de nadruk op het gebruik, de beoordeling en de beschikbaarheid van landeninformatie zoals omschreven in de herziene Procedurerichtlijn. Deze worden in een eerste analyse vergeleken met de bepalingen over landeninformatie in de voorgestelde Asielprocedureverordening.

9 Bijvoorbeeld: EU, ARGO project, Common EU Guidelines for Processing Country of Origin Information (COI) 2008; European Union, EU common guidelines on (Joint) Fact Finding Missions: a practical tool to assist member states in organizing (joint) Fact Finding Missions, November 2010.

10 Bijvoorbeeld: E. Williams, J. Pettitt, L. Townhead, S. Huber, *The Use of Country of Origin Information in Refugee Status Determination: Critical Perspectives* (rapport van het UK Immigration Advisory Service), 2009.

11 Bijvoorbeeld: IARJL, *Judicial Criteria for Assessing Country of Origin Information (COI): A checklist, Paper for the 7th Biennial IARJL World Conference*, Mexico City, 6-9 november 2006.

12 Bijvoorbeeld: *Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation* (paper van UNHCR) Geneva, 2004.

13 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 (herschikking), PbEU 2013 L 180/60.

14 Zie voor een (historisch) overzicht bijvoorbeeld: G. Gyulai, *Country Information in Asylum procedures: Quality as a Legal Requirement in the EU*, Budapest, Hungarian Helsinki Committee, 2011, p. 15-18.

15 *Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation* (paper van UNHCR) Geneva, 2004, p. 20 e.v.. Zie ook voor een analyse van het gebruik van de criteria door UNHCR: F. Vogelaar, ‘The Eligibility Guidelines Examined: The Use of Country of Origin Information by UNHCR’, *International Journal of Refugee Law* 2017 nr. 4 afl. 29, p. 617-640.

16 Amnesty International, *Wederzijds Wantrouwen. De asielzoeker, de staat en de waarheid*, Amsterdam 2001, p. 20 e.v. en 86.; *Common EU Guidelines for Processing Country of Origin Information (COI)*, Den Haag, 2008 (www.refworld.org); *EU common guidelines on (Joint) Fact Finding Missions: a practical tool to assist member states in organizing (joint) Fact Finding Missions*, Brussel 2010 (www.refworld.org); Verordening (EU) Nr. 439/2010, PbEU 2010 L132/11.

17 *Judicial Criteria for Assessing Country of Origin Information (COI): A checklist* (Paper for the 7th Biennial IARJL World Conference) Mexico City, 2006 (www.refworld.org).

18 Femke Vogelaar beschrijft in haar onderzoek uitvoerig de criteria van het EHRM: F. Vogelaar, ‘Principles Corroborated by Practice? 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* 2016 nr. 3 afl. 18, p. 302-326.

19 *Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation* (paper van UNHCR) Geneva, 2004, para 12; N. Tsangarides, *The Refugee Roulette: The Role of Country Information in Refugee Status Determination* 2010, p. 7.; EU common guidelines on (Joint) Fact Finding Missions: a practical tool to assist member states in organizing (joint) Fact Finding Missions 2010, p. 74.; *Country of origin information report methodology* (rapport van het EASO), EASO, 2012, p. 18; F. Vogelaar, ‘The Eligibility Guidelines Examined: The Use of Country of Origin Information by UNHCR’, *International Journal of Refugee Law* 2017 nr. 4 afl. 29, p. 620.

20 *Researching Country of Origin Information* (Training Manual van het Austrian Red Cross/ACCORD) 2013, p. 12 en 13.

Verder benadrukt het ACCORD dat landeninformatie informatie betreft en niet richtlijnen voor besluitvorming. Richtlijnen in de vorm van adviezen of beleidsdocumenten kunnen wel landeninformatie bevatten, maar zijn geen landeninformatie op zichzelf.

Anders dan bij de beoordeling van een aanvraag om bescherming, is raadpleging van landeninformatie bij de intrekking van bescherming niet verplicht: opvallend want ook bij intrekking is de situatie in het land van herkomst of derde land van belang.

De Commissie noch het ACCORD lichten toe wat zij met de term 'informatie' precies bedoelen. Afhankelijk van het perspectief en het werkveld kent informatie meerdere betekenissen. Zo kan informatie een voorwerp, maar ook een proces of kennis betekenen.²¹ Informatie als voorwerp slaat op een boek, bits en bytes of objecten.²² Het informatieve boek in de strikte zin is geen informatie, maar is de drager van informatie.²³ Informatie als proces doelt op het proces van informeren. Iemand wordt geïnformeerd waardoor zijn/haar kennis verandert. In dat geval is informatie de handeling van het informeren, de communicatie erover, bijvoorbeeld het vertellen of het verteld krijgen.²⁴

Informatie omschreven als hetgeen in het proces is verworven, de kennis die gecommuniceerd is over een bepaald feit, onderwerp et cetera raakt de omschrijving van informatie als kennis.²⁵ Het gaat dan om de toegekende betekenis aan waargenomen data.²⁶ Onder data wordt de symbolische weergave van hoeveelheden en grootheden, feiten en meningen verstaan. Informatie is vervolgens de aan de data toegekende betekenis. In de herziene Procedurerichtlijn blijft in het midden of een van de genoemde omschrijvingen van 'informatie', of wellicht juist een hele andere, van toepassing is. Door het ontbreken van een definitie van (landen)informatie kan onduidelijkheid ontstaan over wat de EU-wetgever hier met betrekking tot landeninformatie regelt.

2.2 Gebruik van landeninformatie

Met gebruik van landeninformatie wordt bedoeld dat lidstaten landeninformatie raadplegen, bestuderen, afwegen et cetera om te beoordelen of een land veilig is. Volgens de systematiek van de herziene Procedurerichtlijn valt deze beoordeling uiteen in enerzijds een beoordeling in een individueel geval en

anderzijds een algemeen oordeel. Eerst volgt een toelichting op het gebruik van landeninformatie (individueel en algemeen). Daarna ga ik in op de bronkeuze bij en de inhoudelijke criteria voor gebruik van landeninformatie.

Individueel gebruik

Artikel 10 PRI vormt het centrale artikel voor het gebruik van landeninformatie in een individueel geval. In dat artikel zijn de voorwaarden voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming opgenomen. Concreet worden de lidstaten in artikel 10 lid 3 onder a PRI verplicht een deugdelijk onderzoek te verrichten op individuele, onpartijdige en objectieve basis. Dit betekent dat elk verzoek door de lidstaat afzonderlijk onderzocht moet worden. Ingevolge artikel 10 lid 3 onder b PRI zijn de lidstaten bij zo'n individuele behandeling gehouden ervoor te zorgen dat het onderzoek steunt op het gebruik van landeninformatie. Landeninformatie betreft in dit geval nauwkeurige en actuele informatie uit verschillende bronnen, zoals het EASO en UNHCR, en relevante internationale mensenrechtenorganisaties, over de algemene situatie in de landen van oorsprong van verzoekers en, waar nodig, in de landen van doorreis. Kortom, voor de behandeling van individuele gevallen is landeninformatie noodzakelijk (artikel 10 lid 3 onder a jo. b PRI).²⁷

Lidstaten kunnen toegekende internationale bescherming weer intrekken. Intrekking van de internationale bescherming kan onder bepaalde voorwaarden (artikel 44 jo. 45 PRI). In tegenstelling tot de beoordeling van een aanvraag om bescherming, is raadpleging van landeninformatie bij de intrekking van bescherming niet verplicht. Artikel 45 lid 2 onder a PRI gaat ervan uit dat bijgewerkte informatie uit verschillende bronnen ingewonnen kan worden.

Deze keuze is op z'n minst opvallend te noemen omdat ook bij de intrekking de situatie in het land van herkomst dan wel een derde land van belang is. Een voorbeeld hiervan is de procedure in Nederland. Door de IND wordt naast mogelijke intrekkingsoorzaken ook getoetst of het verblijfsrecht kan blijven bestaan vanwege een actuele schending van het Vluchtelingenverdrag of artikel 3 EVRM.²⁸ Om te kunnen beoordelen of er sprake is van een schending van het Vluchtelingenverdrag of artikel 3 EVRM is landeninformatie nodig over het land van herkomst dan wel het derde land. Zonder landeninformatie is een oordeel over het betreffende land immers niet mogelijk.

Algemeen gebruik

Naast het gebruik van landeninformatie in een individueel geval kunnen lidstaten landeninformatie gebruiken om te analyseren of een land in het algemeen veilig is. Het betreft een generieke inschatting of een land van herkomst of een derde land veilig is. Criteria voor een dergelijke inschatting kunnen de lidstaten in nationale regelgeving vastleggen. Daarnaast bestaat de optie om veilige landen aan te merken en op te nemen in nationale lijsten van veilige landen.

Ter illustratie analyseer ik het gebruik van landeninformatie bij het concept 'veilig derde land' (wettelijke criteria) en 'veilig land van herkomst' (lijsten).

21 G.M.v. Trier, D.W.K. Jansen en H. Prins, *Handboek informatiewetenschap voor bibliotheek en archief*, Alphen aan den Rijn, Bohn Stafleu Van Loghum, Samsom 1996; L. Floridi, *Information: a very short introduction*, Oxford University Press, 2010.

22 M. Buckland, 'Information as a thing', *Journal of the American Society of Information Science* 1991 nr. 42 afl. 5, p. 351-360.

23 A.N. Yerkey, M. Buckland, 'Letters to the editor, Information as a thing, rejoinder', *Journal of the American Society of Information Science* 1991, nr. 42, afl. 10, p. 758-759.

24 M. Buckland, 'Information as a thing', *Journal of the American Society of Information Science* 1991 nr. 42 afl. 5.

25 M. Buckland, 'Information as a thing', *Journal of the American Society of Information Science* 1991 nr. 42 afl. 5, p. 351-360.

26 G.M.v. Trier, D.W.K. Jansen en H. Prins, *Handboek informatiewetenschap voor bibliotheek en archief*, Alphen aan den Rijn, Bohn Stafleu Van Loghum, Samsom 1996, p. 1 200- 15.

27 In de Procedurerichtlijn 2005/85 was deze verplichting ook al opgenomen. M. Reneman, K. Zwaan, 'Commentaar op art. 8, aant. C.1 Richtlijn 2005/85/EG betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus' in: D.S. Arjun Sharma e.a., *Commentaar Europees migratierecht*, SDU 2014 (online via migratierecht.nl).

28 IND-Werkinstructie 'Intrekken van de verblijfsvergunning asiël bepaalde en onbepaalde tijd', nr. 2013/5 (AUA).

Een veilig derde land (artikel 38 PRI) is een land waarin een verzoeker eerder verbleef en bescherming had kunnen krijgen.²⁹ Het verzoek om bescherming kan door de lidstaat niet-ontvankelijk verklaard worden (artikel 33 lid 2 onder c PRI). Het veiligderdelanden-concept is alleen van toepassing onder bepaalde voorwaarden. Zo mag de verzoeker bijvoorbeeld niet bedreigd worden in het derde land en er geen risico lopen op ernstige schade (artikel 38 lid 1 a t/m e PRI).

Belangrijk is dat de lidstaten de methodes in wettelijke criteria vastleggen waarmee zij zich ervan vergewissen of het begrip 'veilig derde land' van toepassing is (38 lid 2 onder b PRI). De methodes houden een veiligheidsstudie per land en/of een nationale vaststelling van veilige derde landen in. Noch uit artikel 38 PRI noch uitsluitend uit andere bepaling uit de herziene Procedurerichtlijn komt naar voren welke landeninformatie precies betrokken moet worden bij de inschatting van de algemene veiligheid van een land. Het is aan de nationale overheden om een invulling te geven aan de vereiste veiligheidsstudie per land en/of een nationale vaststelling van de landen die over het algemeen veilig zijn. Door de mogelijkheid voor de lidstaten om de methode zelf te kiezen, zal in de praktijk moeilijk een geharmoniseerde invulling van het veiligderdeland-concept ontstaan.³⁰

Bij het veiliglandvanherkomst-concept gaat het erom of het land van herkomst veilig is en vervolgens of het land voor de verzoeker veilig is.³¹ Een verzoek om bescherming zal, als het herkomstland veilig is, ongegrond of kennelijk ongegrond verklaard worden (artikel 31 lid 8 onder b juncto artikel 32 lid 2 PRI).

Voor de beoordeling of een land in het algemeen veilig is, kunnen lidstaten veilige landen van herkomst aanwijzen (artikel 37 PRI). Zij hoeven dus niet in nationale regelgeving hun methode voor een veiligheidsstudie per land vast te leggen. Een land kan als veilig land van herkomst in zo'n nationale lijst opgenomen worden als aan een aantal inhoudelijke criteria is voldaan (bijlage 1 PRI, en zie ook hierna paragraaf 'Materieel inhoudelijke eisen'). Dergelijke lijsten zijn van tijdelijke aard door de verplichting om de beoordeling van de veiligheid van een land van herkomst regelmatig te vernieuwen (artikel 37 lid 2 PRI). Wat met 'regelmatig' bedoeld wordt, is door de EU-wetgever niet nader gespecificeerd.

Anders dan bij het concept 'veilig derde land' is in de herziene Procedurerichtlijn wel opgenomen welke landeninformatie lidstaten moeten gebruiken bij de beoordeling van een land van herkomst veilig is. Het betreft een reeks 'informatiebronnen, waaronder informatie uit andere lidstaten, het EASO, UNHCR, de Raad van Europa en andere relevante internationale organisaties' (artikel 37 lid 3 PRI).

Overigens kan in Nederland de verzoeker in het kader van de behandeling van zijn individueel verzoek om bescherming de aanwijzing van een land als veilig aan de orde stellen. Dat kan, indien met succes gedaan, volgens Zwaan 'ertoe leiden dat de plaatsing van het land op de lijst met veilige landen door de rechter onverbindend wordt verklaard'.³²

De Commissie constateerde in 2009 een verschil in werkwijze tussen lidstaten bij het toekennen van het predicaat 'veilig land van herkomst' en noemde dit als specifiek probleem om aan te pakken in het voorstel voor een herziene Procedurerichtlijn.³³ In de praktijk zijn de verschillen sinds de invoering van de herziene Procedurerichtlijn echter nog steeds aanwezig.³⁴ Zo heeft Nederland bijvoorbeeld een lijst met 59 veilige landen van herkomst.³⁵ Ondanks deze lange lijst stonden eind 2017 nog 32 landen niet op de lijst, die door minimaal één andere EU-lidstaat wél als veilig werden aangemerkt.³⁶ Niet alleen de uiteindelijke lijsten verschillen, maar ook de totstandkoming ervan. In sommige lidstaten wordt bij wet bepaald wat een veilig land van herkomst is.³⁷ In andere lidstaten worden de lijsten rechtstreeks door de regering via ministerieel besluit opgesteld.³⁸ Een alternatief is dat het parlement de lijsten goedkeurt.³⁹ Ook spelen de landeninformatie-units van de lidstaten uiteenlopende rollen. Soms stellen deze units enkel landenrapporten ter beschikking; in andere gevallen geven ze gedetailleerd advies met betrekking tot de lijst van veilige landen van herkomst.⁴⁰ In 2015 werkte de Commissie een voorstel uit voor een verordening voor een gemeenschappelijke EU-lijst van veilige landen van herkomst.⁴¹ Om de verschillende nationale lijsten met veilige landen van herkomst te harmoniseren, wil de Commissie geleidelijk de nationale lijsten vervangen door gemeenschappelijke EU-lijsten.

2.2.1 Bronkeuze

Als lidstaten in een individueel geval landeninformatie gebruiken, zijn zij verplicht informatie uit verschillende 'bronnen' te raadplegen. Als niet-limitatieve voorbeelden van 'bronnen' vermeldt de EU-wetgever in artikel 10 lid 3 onder b PRI 'het EASO en UNHCR, en relevante internationale mensenrechtenorganisaties'. Een standaard voor 'bronnen' zoals 'betrouwbaar en objectief'⁴² is niet terug te vinden in de herziene Procedurerichtlijn.

Het EASO, als eerste en belangrijkste⁴³ 'bron' in artikel 10 lid 3 onder b PRI genoemd, stelt landeninformatie op en beheert en

29 Annexes to the Commission Staff working document accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection, Brussels, 21.10.2009, SEC(2009) 1376, (part II), p. 6.

30 *Admissibility, responsibility and safety in European asylum procedures* (AIDA rapport) ECRE 2016; Zie ook het artikel over de praktijk in Nederland: M. Merceлина M., K. Zwaan, 'Veilig derde land – een onveilig concept?', *A&MR* 2016 nr. 10, p. 484-493.

31 S. Kok, 'Grenzen aan het veilig land van herkomst, Nederlands concept vergeleken met dat van de Procedurerichtlijn', *A&MR* 2017 nr. 3, p. 105-106.

32 K. Zwaan, *Veilig land van herkomst? De toepassing van het concept veilig land van herkomst in de Nederlandse asielprocedure* (rapport door Radboud Universiteit Nijmegen in opdracht van VluchtelingenWerk Nederland) 2018, p. 6.

33 Commission Staff working document accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection, Brussels, 21.10.2009, SEC(2009) 1376, p. 18; Zie ook voor de geschiedenis van het Europese veiligelandenvanherkomst-beleid: C. Engelmann, 'Convergence against the Odds: The Development of Safe Country of Origin Policies in the EU Member States (1990-2013)', *European Journal of Migration and Law* 2014 nr. 16 afl. 2, p. 277-302.

34 Safe Countries of Origin (EMN Inform), Brussels, 2018.

35 www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijst-van-veilige-landen-van-herkomst.

36 *Op zoek naar veilige(r) landen. Onderzoek naar beweegredenen van asielzoekers*, (advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken), Den Haag, 2018, p. 16; K. Zwaan, *Veilig land van herkomst? De toepassing van het concept veilig land van herkomst in de Nederlandse asielprocedure* (rapport door Radboud Universiteit Nijmegen in opdracht van VluchtelingenWerk Nederland) 2018, p. 5.

37 Bijvoorbeeld in Oostenrijk: Verordening der Bundesregierung, mit der Staaten als sichere Herkunftsstaaten festgelegt werden (Herkunftsstaaten-Verordnung – HStV) StF: BGBl. II Nr. 177/2009.

38 Bijvoorbeeld Duitsland: De Duitse grondwet biedt hiertoe de mogelijkheid – Artikel 16a Absatz 3 Grundgesetz.

39 Bijvoorbeeld Verenigd Koninkrijk; C. Engelmann, 'Convergence against the Odds: The Development of Safe Country of Origin Policies in the EU Member States (1990-2013)', *European Journal of Migration and Law* 2014 nr. 16 afl. 2, p. 282.

40 Information note on the follow-up to the European Council Conclusions of 26 June 2015 on 'safe countries of origin', p. 13 (www.statewatch.org).

41 Voorstel voor een Verordening van Het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke EU-lijst van veilige landen van herkomst voor de toepassing van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming, en tot wijziging van Richtlijn 2013/32/EU, COM(2015)452.

42 EHRM, 11 januari 2007, nr. 1948/04, *Salah Sheekh tegen Nederland*, r.o. 136.

43 Toelichting per artikel bij Gewijzigd voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke procedures voor de

analyseert deze om de samenwerking van de lidstaten op het gebied van asiel te ondersteunen.⁴⁴

UNHCR, vermeld als tweede 'bron', steunt vluchtelingen, ontheemden en staatlozen in het land van asiel of het land waar ze verblijven. Hiertoe monitort en rapporteert UNHCR over de mensenrechtensituatie in deze landen.⁴⁵

De derde 'bron', relevante internationale mensenrechtenorganisaties, kan diverse organisaties betreffen. Tijdens de totstandkoming van de herziene Procedurerichtlijn, maar ook reeds bij de totstandkoming van de oude Procedurerichtlijn, hebben meerdere instanties voor een breed scala aan 'bronnen' gepleit en lijkt de formulering 'relevante internationale mensenrechtenorganisaties' een compromis te zijn tussen enerzijds het noemen van alleen het EASO en UNHCR en anderzijds het noemen van een hele lijst met internationale en nationale organisaties.⁴⁶ De term 'bron' zou ook omschreven kunnen worden als 'betrouwbaar en objectief'⁴⁷, maar een dergelijke standaard voor 'bronnen' werd door de EU-wetgever niet overgenomen in de herziene Procedurerichtlijn.

Onduidelijk is wat precies met 'bron' wordt bedoeld. Doordat de EU-wetgever de termen 'informatie' en 'bronnen' niet nader gespecificeerd heeft, is het niet duidelijk of de EU-wetgever met bron de organisatie als uitgever van informatie of de informatie zelf bedoelt. In de praktijk is landeninformatie terug te vinden in de vorm van rapporten, verslagen, verklaringen maar ook in de vorm van kaarten en statistieken. Dit betreft de informatie zelf. De informatie wordt verzameld en/of gepubliceerd door onder andere overheidsdiensten, Europese instellingen of organisaties (bijvoorbeeld EASO), mensenrechtenorganisaties (bijvoorbeeld UNHCR), maatschappelijke organisaties of individuen.⁴⁸ Zij fungeren dan als uitgever van de informatie.⁴⁹ Voor de totstandkoming van de genoemde rapporten en verslagen hebben de meeste publicerende organisaties hun eigen normen ontwikkeld.⁵⁰ In artikel 10 lid 3 onder b Pri heeft de EU-wetgever met de term 'bron' naar alle waarschijnlijkheid de organisaties zelf bedoeld die landeninformatie publiceren en niet de rapporten et cetera; zij laat in het midden hoe deze rapporten tot stand moeten zijn gekomen.

Het EASO, genoemd als 'bron' in de herziene Procedurerichtlijn, omschrijft wel het verschil tussen de uitgever van informatie en de informatie zelf: 'In the context of processing COI, the meaning of the term "source" can vary depending on the circumstances of its use: it may be used to describe the person or institution providing information or it may be used to

describe the information product produced, either by that person or institution, or by others.'⁵¹

Het EASO vermeldt verder twee soorten bronnen. De ene soort zijn primaire bronnen, zoals een persoon of een instelling die informatie uit de eerste hand heeft. De andere soort, secundaire bronnen, geven de informatie afkomstig van de primaire bronnen weer. Een dergelijke omschrijving is in de herziene Procedurerichtlijn niet opgenomen.

Een andere onduidelijkheid is of alleen informatie of ook een interpretatie van informatie door de lidstaten gebruikt mag worden. De toevoeging van het EASO aan de te raadplegen bronnen in artikel 10 lid 3 onder b Pri wekt de suggestie dat de lidstaten verplicht zijn zowel 'informatie' (bijvoorbeeld rapporten over landen van herkomst) als 'interpretatie van informatie' (zoals de analyse van landeninformatie)⁵² afkomstig van het EASO bij de beoordeling van asielverzoeken te betrekken. Hetzelfde geldt voor de rapportages van UNHCR over de mensenrechtensituatie in een bepaald land – informatie – versus de door dezelfde organisatie gepubliceerde *eligibility guidelines* – interpretatie van informatie. Deze 'guidelines' zijn vooral bedoeld voor beslisautoriteiten betrokken bij de asielprocedures⁵³ en het lijkt erop dat deze volgens de herziene Procedurerichtlijn niet uitgesloten worden bij de behandeling van een verzoek om internationale bescherming.

Een laatste onduidelijkheid betreft de vraag in hoeverre organisaties (bronnen) bij de uitkomst van de asielprocedure betrokken mogen zijn. In de context van bron als 'informatie verstreckende organisatie' onderscheiden andere organisaties, zoals bijvoorbeeld het ACCORD, hoofdzakelijk twee soorten 'bronnen'. Ten eerste organisaties die niet betrokken zijn bij de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming, zoals het Committee against Torture (CAT) of Amnesty International. Ten tweede vermeldt het ACCORD bronnen die landeninformatie ter beschikking stellen voor de asielprocedure zoals landeninformatiedesks van immigratiediensten.⁵⁴ De herziene Procedurerichtlijn kent een dergelijk onderscheid niet.

Niet alleen bij een verzoek om internationale bescherming maar ook bij de intrekking ervan spelen bronnen van landeninformatie een rol. De beslisautoriteit kan 'diverse bronnen zoals informatie van het EASO en van UNHCR' raadplegen (artikel 45 lid 2 onder a Pri), maar een verwijzing naar relevante internationale mensenrechtenorganisatie zoals bij een verzoek om bescherming ontbreekt hier.

In de herziene Procedurerichtlijn is tevens vastgelegd wat géén bron mag zijn. Overheden mogen geen informatie inwinnen bij de vermeende actor(en) van vervolging (of ernstige schade) op een wijze dat er gevaar gecreëerd zou worden voor de fysieke integriteit van de verzoeker (artikel 30 onder b Pri). Bij een heroverweging van het verzoek om internationale bescherming mag evenmin informatie worden ingewonnen bij de actoren van vervolging (artikel 45 lid onder b Pri).

toekenning en intrekking van de internationale beschermingsstatus (Herschikking), Brussel, 1.6.2011, COM (2011) 319 definitief, p. 4.

44 Zie voor een bespreking van het EASO: E. Guild, 'Does the EU need a European Migration and Protection Agency?', *International Journal of Refugee Law* 2016, nr 4 afl. 28, p. 585-600 en H. van den Bergh, 'Landeninformatie in Europees perspectief – de rol van EASO', *A&MR* 2014 nr. 4, p. 116-223.

45 De rapporten zijn te vinden via refworld.com.

46 Bijvoorbeeld: Amendement 49 bij het voorstel van een Procedurerichtlijn, Advies Europees Parlement in enige lezing, Goedkeuring met wijzigingen, A6/2005/222, 29 juni 2005.

47 EHRM, 11 januari 2007, nr. 1948/04, *Salah Sheekh tegen Nederland*, r.o. 136.

48 Bijvoorbeeld: refworld.org (Verzameling van landeninformatie op initiatief van UNHCR.); ecoi.net (Verzameling van landeninformatie onderhouden door Accord.); of Appendix B – Sources van Country of Origin Information (Training Manual van het Austrian Red Cross/ACCORD) 2013, p. 221 e.v..

49 In 2008 kwamen vertegenwoordigers van een aantal lidstaten van de EU samen om een gemeenschappelijke aanpak van het gebruik van landeninformatie uit te werken. Zij spraken kwaliteitseisen af en formuleerden een uitgebreide definitie van bronnen waarbij ze duidelijk het verschil tussen organisatie en informatie aanduiden: EU, ARGO project, Common EU Guidelines for Processing Country of Origin Information (COI) 2008, p. 6-7.

50 Bijvoorbeeld: *Country of origin information report methodology* (rapport van het EASO), EASO, 2012.

51 *Country of origin information report methodology* (rapport van het EASO), EASO, 2012, p. 8.

52 Artikel 4 onder b en e Verordening (EU) Nr. 439/2010, PbEU 2010 L132/11.

53 Zie voor een uitgebreide analyse van UNHCR Eligibility Guidelines: F. Vogelaar, 'The Eligibility Guidelines Examined: The Use of Country of Origin Information by UNHCR', *International Journal of Refugee Law* 2017 nr. 4 afl. 29, p. 617-640.

54 Appendix B – Sources van Researching Country of Origin Information (Training Manual van het Austrian Red Cross/ACCORD) 2013, p. 221 e.v..

Bij de beoordeling of een land in het algemeen veilig is, wordt uitsluitend voor veilige landen van herkomst bepaald bij welke bronnen de autoriteiten te rade moeten gaan. Op grond van artikel 37 lid 3 PRI zijn dat niet alleen het EASO en UNHCR maar ook andere lidstaten, de Raad van Europa en andere relevante internationale organisaties. Ook hier biedt de EU-wetgever geen uitsluitel of het de organisatie/instelling als uitgever van informatie of de informatie zelf betreft, of informatie en/of interpretatie van informatie bedoeld wordt, en welk belang de betrokken organisaties bij de uitkomst van de asielprocedure mogen hebben.

2.2.2 Inhoudelijke criteria

Uit de herziene Procedurerichtlijn valt af te leiden dat als lidstaten landeninformatie gebruiken, deze aan twee inhoudelijke eisen moet voldoen, namelijk formeel inhoudelijke en materieel inhoudelijke eisen. Formeel inhoudelijke eisen hebben betrekking op de 'vorm' van landeninformatie. Dit in tegenstelling tot materieel inhoudelijke eisen, die samenhangen met het relaas van de verzoeker en uit welk land hij/zij afkomstig is.

Formeel inhoudelijke eisen

De EU-wetgever heeft in het centrale artikel over het gebruik van landeninformatie in individuele gevallen (artikel 10 lid 3 PRI) als formele eisen 'nauwkeurig' en 'actueel' opgenomen. Lidstaten moeten nauwkeurige en actuele landeninformatie bij het onderzoek van een verzoek om internationale bescherming betrekken. Deze formele eis is tijdens de totstandkoming van de herziene Procedurerichtlijn niet nader geconcretiseerd. Organisaties zoals het EASO en UNHCR verwijzen in hun publicaties ook naar formele eisen. Het EASO gaat er eveneens van uit dat landeninformatie actueel (up to date) moet zijn. 'Up to date' definieert het EASO als "The state of being in accord with the latest information available on a subject."⁵⁵ Het EASO noemt in haar methodologierapport nog andere formele eisen die niet in de herziene Procedurerichtlijn opgenomen zijn, bijvoorbeeld neutraliteit en objectiviteit. Van den Bergh heeft in 2016 al gewaarschuwd voor de moeilijkheid om informatie 'neutraal' weer te geven. Zij geeft aan dat door de positie die het EASO inneemt en met name de grote invloed die de lidstaten hebben op EASO's handelen, de schijn van partijdigheid op de loer ligt.⁵⁶ Neutraliteit raakt zowel het eerdere aspect van interpretatie van informatie als het belang dat organisaties hebben bij de uitkomst van asielprocedures.

Ook UNHCR formuleerde enkele formele eisen.⁵⁷ Zo moet informatie volgens UNHCR nauwkeurig, actueel en zo uitgebreid als mogelijk zijn. Vogelaar wijst erop dat het begrip 'actueel' (up to date) relatief is.⁵⁸ Informatie kan voor een langere periode actueel zijn, vooral als het gaat om culturele, historische of religieuze vraagstukken. Deze veranderen immers niet zo snel. Dat geldt niet voor bijvoorbeeld krantenberichten uit instabiele regio's. Een krantenbericht over onlusten van gisteren, kan vandaag alweer verouderd zijn.

Voor de intrekkingen van internationale bescherming stelt de herziene Procedurerichtlijn een vergelijkbare eis aan landeninformatie. Volgens artikel 45 lid 2 onder a PRI kunnen de lidstaten 'precieze en bijgewerkte informatie' over de algemene situatie in landen van herkomst raadplegen. Deze formulering wijkt af van de formulering in artikel 10 lid 3 PRI. In artikel 10 lid 3 PRI staat 'nauwkeurig en actuele informatie' in plaats van 'precieze en bijgewerkte informatie' (artikel 45 lid 2 onder a PRI).

De verschillende formuleringen 'nauwkeurige en actuele' (artikel 10 lid 3 PRI) en 'precieze en bijgewerkte' (artikel 45 lid 2 onder a PRI) informatie zijn alleen in de Nederlandse vertaling van de herziene Procedurerichtlijn te lezen. 'Nauwkeurig' en 'precies' zijn synoniemen van elkaar, maar 'actueel' en 'bijgewerkt' niet.⁵⁹ Landeninformatie kan actueel zijn, ook al is deze niet bijgewerkt. Lidstaten zijn verplicht informatie te verzamelen, zoals blijkt uit paragraaf 2.4, maar in hoeverre lidstaten landeninformatie moeten bijwerken, wordt niet duidelijk. In de Engelse versie van de herziene Procedurerichtlijn staan overigens de woorden 'precise and up-to-date' zowel in artikel 10 lid 3 onder b PRI als in artikel 45 lid 2 onder a PRI. De Engelse versie lijkt consequenter te zijn.

Voor het gebruik van landinformatie in het algemeen zijn geen formeel inhoudelijke eisen in de herziene Procedurerichtlijn opgenomen. Uit artikel 37 lid 2 PRI blijkt wel indirect dat het om actuele dan wel bijgewerkte informatie moet gaan, door de eerdergenoemde verplichte herbeoordeling op 'regelmatige' basis.

Materieel inhoudelijke eisen

Naast de formele eisen kent de herziene Procedurerichtlijn ook materiële eisen. Zo moet volgens de herziene Procedurerichtlijn landeninformatie relevant zijn, ingaan op de algemene situatie en/of afhankelijk van het geval opheldering verschaffen over specifieke situaties in een land. Dit zijn materieel inhoudelijke eisen voor het gebruik van landeninformatie.

In de considerans (39) van de herziene Procedurerichtlijn is de formulering 'relevante' bronnen te lezen, maar de term 'relevantie' is niet in de artikelen van de herziene Procedurerichtlijn terug te vinden. Dit is niet vreemd omdat de herziene Procedurerichtlijn geen betrekking heeft op de kwalificatie van bescherming. De herziene Definitierichtlijn 2011/95/EU (DRi) is hiervoor immers het aangewezen wetgevingsinstrument, omdat die de normen voor de erkenning van internationale bescherming regelt. Artikel 4 lid 5 onder c DRi geeft aan dat de lidstaten bij de beoordeling van de feiten en de omstandigheden rekening dienen te houden met de beschikbare algemene en specifieke informatie die relevant is voor het verzoek.⁶⁰ De invulling van 'algemene en specifieke informatie' is als volgt uitgewerkt in de herziene Procedurerichtlijn.

Algemene informatie over de landen van oorsprong van verzoekers en, waar nodig, in landen van doorreis (artikel 10 lid 3 onder b PRI), moet door de lidstaten bij een individueel verzoek om internationale bescherming geverifieerd worden. Dit geldt ook voor de intrekking van internationale bescherming, met dien verstande dat dan enkel de algemene situatie in het land van herkomst van de verzoeker van belang is (artikel 45 lid 2 PRI).

55 *Country of origin information report methodology* (rapport van het EASO), EASO, 2012, p. 21.

56 H. van den Bergh, 'Landeninformatie in Europees perspectief – de rol van EASO', *A&MR* 2014 nr. 4, p. 220.

57 *Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation* (paper van UNHCR) Geneva, 2004, p. 7-17.

58 F. Vogelaar, 'The Eligibility Guidelines Examined: The Use of Country of Origin Information by UNHCR', *International Journal of Refugee Law* 2017 nr. 4 afl. 29, p. 637-639.

59 *Van Dale – Synoniemen*, Utrecht: Van Dale Lexicografie, 2004.

60 Wat 'relevant' precies betekent, kan per lidstaat verschillen. Zie voor een analyse: Gyulai, G., *Country Information in Asylum Procedures: Quality as a Legal Requirement in the EU*, 2011, p. 31-39.

Afhankelijk van de vraag of het land valt binnen het concept van 'eerste land van asiel', 'veilig derde land', 'Europees veilig derde land' of 'veilig land van herkomst', moeten lidstaten specifieke landeninformatie achterhalen over deze landen. De twee eerder vermelde voorbeelden 'veilig derde land' en 'veilig land van herkomst' worden hier nader besproken.

Beogen lidstaten het veiligderdeland-concept toe te passen, dan moeten zij landeninformatie raadplegen om over een viertal specifieke situaties genoemd in artikel 38 lid 1 PRI uitsluitsel te krijgen: ten eerste mag het leven en de vrijheid van de verzoeker niet worden bedreigd om redenen van ras, religie, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep; ten tweede mag er geen risico bestaan op ernstige schade; ten derde moet het land het beginsel van non-refoulement naleven; ten derde moet het land het verbod op verwijdering in strijd met het recht op vrijwaring tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling naleven. Ten vierde en laatste moet de verzoeker in het derde land de mogelijkheid hebben om de vluchtelingenstatus aan te vragen.

Lidstaten die het veiligderdeland-concept toepassen, dienen vervolgens de verzoeker in de gelegenheid te stellen om de toepassing van het veiligderdeland-concept aan te vechten. Bij de toepassing van het veiligderdeland-concept moeten lidstaten rekening houden met de band die de verzoeker met het veilige derde land heeft en/of op grond van deze band redelijkerwijze verwacht kan worden dat hij/zij terugkeert (artikel 38 lid 2 onder a PRI).⁶¹ Naast het bandcriterium kan de verzoeker specifieke omstandigheden inbrengen waarom het voor hem/haar niet veilig is om terug te keren naar dit derde land (artikel 38 lid 2 onder c PRI).

De vraag blijft hoe om te gaan met informatie die voldoet aan de criteria voor de bronnen en de inhoud maar tegenstrijdige informatie bevat.

Het non-refoulementbeginsel en het gevaar voor foltering en mishandeling zijn ook bij de aanwijzing van veilige landen van herkomst van belang. De lidstaten verschaffen zich met landeninformatie helderheid over de vragen of de nationale wetten van het herkomstland voldoende bescherming tegen foltering en mishandeling bieden, of het herkomstland de mensenrechten waarborgt en het non-refoulementbeginsel respecteert en als laatste moet duidelijk worden of daadwerkelijke rechtsmiddelen tegen schendingen van de genoemde rechten en vrijheden beschikbaar zijn (artikel 37 jo. bijlage 1 PRI). Hier gaat het om een algemeen oordeel. Pas daarna kan door de beslisautoriteit in het individuele geval geoordeeld worden of het land voor de verzoeker veilig is (artikel 38 lid 1 PRI). De beslisautoriteit dient dan rekening te houden met de nationaliteit, de eerdere 'gewone' verblijfplaats van de verzoeker en de inhoudelijke redenen waarom dat land in een specifieke omstandigheid niet veilig is (artikel 36 PRI).

2.3 Beoordeling van landeninformatie

Wie moet landeninformatie inbrengen? Hoe gaan de verzoekers, de beslisautoriteiten en de rechterlijke instanties bij de

beoordeling van een verzoek van internationale bescherming om met landeninformatie, en hoe kunnen ze teruggrijpen op criteria zoals bijvoorbeeld ex-nunc- of ex-tunc-toetsing of de transparantie van de besluitvorming ten aanzien van een verzoek om internationale bescherming? Om deze vragen te kunnen beantwoorden, kijk ik naar de herziene Definitierichtlijn (DRi) waarin de EU-wetgever de beoordeling van verzoeken om internationale bescherming regelt.

Van de verzoeker mag verwacht worden dat hij/zij op eigen initiatief alle elementen aanvoert ter onderbouwing van het verzoek om bescherming (stelplicht).⁶² Dit betekent ook dat de verzoeker tijdens zijn/haar individuele procedure landeninformatie kan inbrengen ter beoordeling van het verzoek om bescherming. De genoemde stelplicht vloeit niet voort uit de herziene Procedurerichtlijn, maar uit artikel 4 lid 1 eerste zin van de herziene Definitierichtlijn. Bij de stelplicht gaat het om het relaas en de documenten (artikel 4 lid 2 DRi). Uiteraard staat het de verzoeker vrij ter onderbouwing van zijn/haar relaas landeninformatie in te brengen.

De beslisautoriteit is op haar beurt volgens ditzelfde artikel 4 DRi verplicht om alle elementen in samenwerking⁶³ met de verzoeker te beoordelen. Dit betekent dat op de autoriteiten een plicht rust om ondersteunende elementen te verzamelen en te onderzoeken.⁶⁴ Door de herziene Definitierichtlijn zijn beslisautoriteiten verplicht om met de verzoeker samen te werken en door de herziene Procedurerichtlijn zijn de beslisautoriteiten verplicht de relevante elementen helder te krijgen.⁶⁵ Volgens Van Reenen betekent dit in de praktijk dat de beslisambtenaar bekend moet zijn met 'objectieve algemene landeninformatie' en zich soms proactief moet opstellen, 'vooral in het verkrijgen en gebruiken van actuele informatie over het land van herkomst'.⁶⁶ Op de verplichting voor lidstaten om landeninformatie te verzamelen wordt in paragraaf 2.4 ingegaan.

De ingebrachte elementen vormen de basis voor de behandeling van een verzoek om bescherming. Hiervoor is een deugdelijk onderzoek noodzakelijk. Deze onderzoekplicht houdt in dat het onderzoek naar en de beslissing over verzoeken individueel, objectief en onpartijdig verloopt (artikel 10 lid 3 onder a PRI). Ook is het gebruik van landeninformatie bij het onderzoek verplicht (artikel 10 lid 3 onder b PRI). Dit slaat niet alleen op landeninformatie ingebracht door de verzoeker, maar ook op een zelfstandig onderzoek naar de algemene situatie van het land van oorsprong en/of de doorreis. De leden 3 onder a en b van artikel 10 PRI in samenhang gelezen, betekenen dat het onderzoek naar landeninformatie als onderdeel van het deugdelijk onderzoek naar en de beslissing over een verzoek individueel, onpartijdig en objectief verricht dient te worden.

Bij de behandeling van een verzoek om internationale bescherming moet volgens de herziene Procedurerichtlijn 'actuele' informatie (artikel 10 lid 3 onder b PRI) betrokken worden. In de herziene Procedurerichtlijn zijn echter geen

62 Meer info over stelplicht en bewijslast bij veiligelanden-concepten: H. Battjes, 'Veilige landen van herkomst. Verzwaring van de bewijslast?', *A&MR* 2016 nr. 6/7, p. 275-284 en M. Mercelina, K. Zwaan, 'Veilig derde land – een onveilig concept?', *A&MR* 2016 nr. 10, p. 484 – 493.

63 HvJ EU, 22 november 2012, C-277/11, *M. tegen Minister for Justice, Equality and Law Reform e.a.*, ECLI:EU:C:2012:744, *JV* 2013/8, m.nt. P. van Reenen.

64 *De geloofwaardigheid gewogen. Een advies over het onderzoeken, integraal beoordelen en toetsen van verklaringen in de asielpprocedure*, (advies van de ACVZ), Den Haag, 2016, p. 12.

65 P. van Reenen, 'Over de samenwerking tussen ambtenaar en asielzoeker', *JNVR* 2012 nr. 4/32.

66 P. van Reenen, 'Over de samenwerking tussen ambtenaar en asielzoeker', *JNVR* 2012 nr. 4/32, p. 298.

61 M. Mercelina, K. Zwaan, 'Veilig derde land – een onveilig concept?', *A&MR* 2016 nr. 10, p. 487 e.v..

aanknopingspunten opgenomen met betrekking tot ex-nunc-of ex-tuncbeoordeling van de ingebrachte landeninformatie. Wat de beoordeling van het verzoek en de daarvoor aangevoerde landeninformatie betreft, biedt de herziene Definitierichtlijn uitkomst: artikel 4 lid 3 DRi vereist een ex-nunctoetsing.

Hoe een beslisautoriteit (ingebachte) landeninformatie uiteindelijk inhoudelijk heeft beoordeeld, moet zij bij een afwijzing aan een verzoek om internationale bescherming inzichtelijk maken in de motivering van de beslissing (artikel 11 lid 2 PRi). Wanneer artikel 10 lid 3 onder b PRi en artikel 11 lid 2 PRi in samenhang worden gelezen, blijkt hieruit dat de beslisautoriteiten verplicht zijn om in hun motivering ook kenbaar te maken welke landeninformatie gebruikt is en waarom uit die informatie hun beslissing voortvloeit. Bij toekenning van internationale bescherming daarentegen is geen sprake van een motivatieplicht.

De rechterlijke instanties beoordelen in een individueel geval ook landeninformatie. Is de verzoeker het niet eens met de beslissing, dan zijn de lidstaten volgens artikel 46 lid 1 PRi verplicht om de verzoeker de mogelijkheid te bieden om een daadwerkelijk rechtsmiddel aan te wenden. Dat wil zeggen dat een rechterlijke instantie de beslissing op het verzoek om bescherming volledig en ex-nunc onderzoekt. Hierbij onderzoeken rechters zowel de juridische als de feitelijke gronden (artikel 46 lid 3 PRi). De toetsing omvat ook de veiligheidssituatie in het land van herkomst⁶⁷ en zodoende (de gebruikte) landeninformatie. Hierbij beoordelen ze het gebruik van landeninformatie – bijvoorbeeld of de gebruikte landeninformatie voldoet aan de formele en materiële inhoudelijke eisen en/of verschillende bronnen zijn geraadpleegd. Daarnaast kunnen rechterlijke instanties ook inhoudelijk ingaan op de afweging of een land al dan niet veilig is volgens bepaalde landeninformatie.

Voor de beoordeling van landeninformatie die gebruikt wordt bij het opstellen van de lijsten van veilige landen zijn in de herziene Procedurerichtlijn geen criteria te vinden, behalve voor een nationale aanwijzing van derde landen als veilig land van herkomst. Voordat een veilig land van herkomst door een lidstaat als veilig land wordt aangemerkt, vindt eerst een algemene beoordeling plaats of het land veilig is volgens de criteria van Bijlage 1 bij de herziene Procedurerichtlijn. Pas daarna volgt een oordeel of het land in het individuele geval veilig is. Voor stap één noemt bijlage I PRi dat een land 'algemeen gezien en op duurzame wijze' veilig dient te zijn. Bij stap twee wordt de landeninformatie, zoals besproken, ex-nunc beoordeeld en bij een afwijzing van een aanvraag wordt het oordeel toegelicht.

Verantwoording over de gemaakte keuzes met betrekking tot veilige landen, hoeft door de lidstaten niet te worden afgelegd. In de herziene Procedurerichtlijn is geen motiveringsverplichting zoals bij een individuele beoordeling opgenomen. Enkel de vereiste kennisgeving van de aanwijzing van veilige landen van herkomst aan de Commissie is in artikel 37 lid 4 PRi opgenomen. Dit gebrek aan transparantie speelt ook bij eerste landen van asiel (artikel 35 lid 4 PRi) en veilige derde landen (artikel 39 lid 7 PRi).

Beslisautoriteiten en rechterlijke instanties kunnen in hun oordeel criteria voor het gebruik, de inhoud, de bronnen

en de beschikbaarheid betrekken. Voor een oordeel over de totstandkoming van landeninformatie biedt de herziene Procedurerichtlijn geen aanknopingspunten.

De verzoeker brengt landeninformatie in, de lidstaten onderzoeken en beoordelen landeninformatie en brengen deze deels ook in en de rechters toetsen de ingebrachte en beoordeelde landeninformatie. De vraag blijft hoe om te gaan met informatie die voldoet aan de criteria met betrekking tot de bronnen en de inhoud maar tegenstrijdige informatie bevat. Of hoe om te gaan met de situaties dat op grond van dezelfde landeninformatie de ene lidstaat ervan uitgaat dat een land veilig is en een andere lidstaat een tegengestelde conclusie trekt.⁶⁸

Over de verschillende uitkomsten van de beoordeling van landeninformatie buigen zich nationale rechters en eventueel daarna ook het Hof van Justitie. Bij nationale rechtscollages zijn de uitspraken over landeninformatie afhankelijk van nationaal recht en afhankelijk van hoe de herziene Procedurerichtlijn in nationale wetgeving is omgezet. Hierdoor is het niet eenvoudig om tot een uniforme beoordeling van landeninformatie te komen.⁶⁹ Een uitspraak van het Hof van Justitie kan een harmoniserend effect op het gebruik, de inhoud, de bronnen, de beoordeling en de beschikbaarheid van landeninformatie hebben, maar tot op heden is er nog geen uitspraak verschenen over landeninformatie in het kader van de herziene Procedurerichtlijn.⁷⁰

2.4 Beschikbaarheid en verzamelen van landeninformatie
Het 'gebruik' en de 'beoordeling' van landeninformatie zijn sterk met elkaar verbonden. De 'beschikbaarheid' van landeninformatie hangt weliswaar samen met het gebruik en de beoordeling van landeninformatie, maar raakt meer de organisatorische en/of technische kant, zoals de toegang tot, het ter beschikking stellen en verzamelen van gebruikte en beoordeelde informatie. In de herziene Procedurerichtlijn is nader uitgewerkt voor wie de informatie beschikbaar moet zijn en wie deze moet verzamelen.

Als landeninformatie gebruikt wordt in een individuele aanvraag, moet met het oog op de equality of arms de informatie niet alleen beschikbaar zijn voor de lidstaten, maar ook voor de verzoekers en de rechters.⁷¹ In de herziene Procedurerichtlijn is dit uitgangspunt in artikel 10 lid 3 onder b PRi (toegang voor personeel van beslisautoriteiten) en artikel 12 lid 1 onder d PRi (toegang voor verzoekers en hun raadslieden) geregeld. Naast de beslisautoriteiten en de verzoekers moeten rechterlijke instanties die beslissen over het beroep tegen de afwijzing van het asielverzoek eveneens beschikken over de gebruikte landeninformatie (artikel 10 lid 4 juncto hoofdstuk V PRi). Dit kan via de beslissingsautoriteit, de verzoeker of op een andere manier. Het verzamelen van landeninformatie is naast het beschikbaar stellen voor lidstaten eveneens verplicht gesteld in de herziene Procedurerichtlijn (artikel 10 lid 3 onder b PRi).

67 M. Reneman, 'Herziene Procedurerichtlijn vereist intensievere toetsing in asielzaken', 13 april 2016 (www.verblijfblog.nl) en M. Reneman, 'Implementatie van de herziene Asielprocedurerichtlijn. Een nieuwe beslissystematiek en meer waarborgen voor asielzoekers', *NIEr* september 2015, nr. 8.

68 In de praktijk zijn een aantal good practice papers en afspraken gepubliceerd, bijvoorbeeld: *Judicial Criteria for Assessing Country of Origin Information (COI): A checklist* (Paper for the 7th Biennial IARJL World Conference) Mexico City, 2006 met onder andere vragen als 'How relevant is the COI to the case in hand?' of 'Does the COI source adequately cover the relevant issue(s)?'.

69 C. Costello, 'Safe Country? Says Who?', *International Journal of Refugee Law* 2016 nr. 4 afl. 28.

70 Zie voor een lijst met prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie het PRi dossier op www.eur-lex.europa.eu. Hier zijn geen vragen opgenomen over artikel 10 lid 3 PRi of andere artikelen die refereren aan het gebruik of de beoordeling van landeninformatie.

71 *Researching Country of Origin Information (Training Manual van het Austrian Red Cross/ACCORD)* 2013.

Dat en voor wie de informatie beschikbaar moet zijn, is duidelijk, maar details over de omvang, de toegang en het beheer van de informatie ontbreken. De meeste lidstaten beschikken over een aparte unit binnen hun migratiedienst die zich bezighoudt met landeninformatie. Sommige units produceren en verzamelen landeninformatie en sommige interpreteren beschikbare landeninformatie.⁷² Sinds 2010 verzamelt ook het EASO landeninformatie.⁷³

Ervaringen van verzoekers en hun raadslieden met de beschikbaarheid van de gebruikte landeninformatie lopen sterk uiteen en hangen af van de lidstaat, de gebruikte landeninformatie en het individuele geval.⁷⁴ De beschikbaarheid van landeninformatie voor rechters is evenmin uniform geregeld. Sommige rechterlijke instanties hebben hun eigen landeninformatie-unit, of ontvangen de informatie van de beslisautoriteit en in andere lidstaten stellen NGO's hun landeninformatie ter beschikking aan rechters.⁷⁵

Als het gaat over informatie die wordt gebruikt voor beleidskeuzes met betrekking tot veilige landen van herkomst, laat de EU-wetgever in de herziene Procedurerichtlijn zich in het geheel niet uit over de beschikbaarheid en het verzamelen ervan.

Ook in de voorgestelde Asielprocedureverordening is geen definitie van landeninformatie opgenomen, evenmin als er criteria zijn opgenomen voor totstandkoming ervan.

3. Landeninformatie en de Asielprocedureverordening

In 2016 nam de Commissie het initiatief om de herziene Procedurerichtlijn te vervangen door een Asielprocedureverordening (Pv).⁷⁶ De Commissie deed dit om de huidige uiteenlopende regelingen in de lidstaten te harmoniseren en om tot een gemeenschappelijke procedure te komen.⁷⁷ Dit wil de Commissie bereiken door te kiezen voor 'de vorm van een verordening, die rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat'.⁷⁸

Doordat de bepalingen uit de Asielprocedureverordening straks direct toepasbaar zullen zijn in de lidstaten is het des te belangrijker om helderheid te creëren over wat precies bedoeld wordt met landeninformatie en hoe deze gebruikt, beoordeeld en beschikbaar gesteld dient te worden. Uit een eerste bestudering komt naar voren dat in de voorgestelde Asielprocedureverordening, net als in de herziene Procedurerichtlijn, criteria voor het gebruik, de beoordeling en de beschikbaarheid van landeninformatie geformuleerd zijn. Het lijkt erop dat de eerdergenoemde onduidelijkheden nog steeds voorkomen. Zo is in de Asielprocedureverordening evenmin een definitie van landeninformatie opgenomen. Ook zijn er geen criteria voor de totstandkoming van landeninformatie te vinden. Bovendien blijft de onduidelijkheid over de bronnen bestaan en is niet nader bepaald hoe landeninformatie beschikbaar gesteld en verzameld dient te worden.

Hierna bespreek ik een aantal opvallende voorgestelde wijzigingen met betrekking tot het gebruik van landeninformatie, omdat dit het meest omvattend geregeld is in zowel de herziene Procedurerichtlijn als in de Asielprocedureverordening.

Landeninformatie kan volgens de Asielprocedureverordening (net zoals bij de herziene Procedurerichtlijn) in een individueel geval en voor een algemeen oordeel gebruikt worden. In het centrale artikel voor het gebruik van landeninformatie bij individuele verzoeken (artikel 33 lid 2 onder b en c Pv) heeft de Commissie de formele eisen en de te raadplegen bronnen benoemd. Het voorstel is om relevante, accurate en actuele landeninformatie te gebruiken (artikel 33 lid 2 onder b Pv). Dit voorstel wijkt af van de huidige bewoordingen 'nauwkeurig en actueel' in de herziene Procedurerichtlijn.

De toevoeging 'relevant' valt hierbij op. Wat bedoelt de Commissie met relevant? Relevant voor wie of wat? Als hiermee relevant voor het verzoek om bescherming wordt bedoeld, zou dat al een beoordeling van het verzoek zelf impliceren. De beoordeling van verzoeken om bescherming is echter in de herziene Definitierichtlijn uitgewerkt. Zo moeten de lidstaten volgens artikel 4 lid 3 onder a DRi bij de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming onder meer rekening te houden met 'alle relevante feiten in verband met het land van herkomst (...)'. Hoe zich artikel 4 lid 3 onder a DRi tot artikel 33 lid 2 onder b Pv verhoudt, moet nader onderzoek uitwijzen.

De voorbeelden van de te raadplegen 'bronnen' bij het gebruik in een individueel geval zijn in artikel 33 lid 2 onder b Pv uitgebreid met 'andere bronnen'. In het voorgestelde artikel 33 lid 2 onder c Pv zijn ook de gemeenschappelijke analyses van de informatie over landen van herkomst van het EASO opgesomd. Door expliciet te verwijzen naar gemeenschappelijke analyses van het EASO worden deze meer gewicht toegekend en duidelijk moge zijn dat de Commissie 'interpretatie van informatie' toestaat. Het probleem wat precies een 'bron' is, wordt door de genoemde wijzigingen echter niet opgelost.

Het gebruik van landeninformatie voor een algemeen oordeel of een land veilig is, heeft de Commissie eveneens in de Asielprocedureverordening opgenomen. Hierbij is van belang dat de veiligelanden-concepten in de toekomst zullen wijzigen. Zo stelt de Commissie voor om binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de verordening geleidelijk te komen tot een 'volledige harmonisatie' op het gebied van veilige landen, 'en om nationale lijsten van veilige landen te vervangen door

bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU, Brussel, 13.7.2016, COM(2016) 467 final, 2016/0224 (COD). p. 4.

72 C. Engelmann, *Common standards via the backdoor: the domestic impact of asylum policy coordination in the European Union* (proefschrift), Maastricht, 2015, p. 106-109; EMN, *Ad-Hoc Query: searching of COI for asylum procedures*, 2014.

73 Verordening (EU) Nr. 439/2010, PbEU 2010 L132/11.

74 J. Haagsma, *Research under pressure: Challenges to Researching Country of Origin, Information for Asylum Claims*, Asylos, 2017.

75 G. Gyulai, T. Roşu, T., *Structural Differences and Access to Country Information (COI) at European Courts Dealing with Asylum*, Budapest, Hungarian Helsinki Committee, 2011. Onderzoek naar de toegang tot landeninformatie voor rechters na de inwerkingtreding van de herziene Procedurerichtlijn is me niet bekend.

76 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, Brussel, 13.7.2016, COM(2016) 467 final, 2016/0224 (COD).

77 Zie voor een eerste besprekingen: D. Yabasun, 'Hervorming Europees asielbeleid: Commissievoorstel Procedureverordening', *JNVR* 2017 nr. 3 afl. 17; H. Battjes, 'Veilige landen van herkomst. Verzwaring van de bewijslast?', *A&MR* 2016 nr. 6/7, p. 275-284; N. Kalkan, K.A.E. Franssen, 'Mei 2015 – september 2017, Kroniek Europees asielrecht', *A&MR* 2017 nr. 9 p. 430-432.

78 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale

Europese lijsten of aanmerkingen op het niveau van de Unie'.⁷⁹ De Commissie gaat ervan uit dat de gemeenschappelijke EU-lijsten (voorstel verordening COM(2015)452)⁸⁰ een integraal onderdeel vormen van de Asielprocedureverordening.⁸¹ Wat zij precies met 'volledige harmonisatie' bedoelt en hoe zich nationale lijsten (artikel 50 Pv), gemeenschappelijke EU-lijsten (COM(2015)452) en aanmerkingen op EU niveau (artikel 46 en 48 Pv) precies tot elkaar verhouden, moet tijdens de onderhandelingen in de wetgevingsprocedure nog duidelijk worden.

Niet alleen de concepten maar ook de te raadplegen 'bronnen' bij de veiligelanden-concepten zullen veranderen. Een voorbeeld hiervan is dat bij de beoordeling of een derde land veilig is een reeks 'informatiebronnen, waaronder in het bijzonder informatie van de lidstaten, het Asielagentschap van de Europese Unie, de Europese dienst voor extern optreden, de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen, de Raad van Europa en andere relevante organisaties' geraadpleegd moeten worden (artikel 45 lid 1 Pv). Zo'n expliciete (maar niet limitatieve) verwijzing naar 'bronnen' ontbreekt in de herziene Procedurerichtlijn voor het veiligderdeland-concept.

Zodra de Raad en het Europees Parlement tijdens de wetgevingsprocedure het met elkaar eens zijn⁸², kan een uitgebreide analyse uitkomst bieden over wat precies gaat veranderen met betrekking tot het gebruik, de beoordeling en de beschikbaarheid van landeninformatie. Tot nu toe moesten lidstaten de bepalingen over landeninformatie in nationale wetgeving implementeren en konden zij deze aanpassen aan hun nationale systeem. Duidelijk is dat de EU-wetgever dit met de Asielprocedureverordening niet meer toelaat. De Asielprocedureverordening zal rechtstreeks in de lidstaten toepasselijk zijn. Zo zullen er voor het eerst wettelijk bindende criteria over landeninformatie in het leven geroepen worden die voor alle lidstaten hetzelfde zijn. Het is dus des te belangrijker dat landeninformatie in de Asielprocedureverordening nauwkeuriger wordt uitgewerkt dan in de herziene Procedurerichtlijn. Alle actoren zullen hiermee gebaat zijn. Hopelijk wordt de Asielprocedureverordening geen gemiste kans.

Het is wenselijk dat lidstaten worden verplicht om aan te geven hoe ze hun informatie verzameld hebben en dat ze hun oordeel baseren op openbaar toegankelijke informatie of minstens de informatie zelf toegankelijk maken.

4. Samenvatting en slotbeschouwing

De EU-wetgever regelt in de herziene Procedurerichtlijn en in de toekomstige Asielprocedureverordening het gebruik en deels de beoordeling en de beschikbaarheid van landeninformatie. De criteria voor het gebruik zijn het meest omvattend. Sommiger daarentegen zijn de criteria voor de beoordeling en de beschikbaarheid van landeninformatie. Duidelijke aanwijzingen voor de totstandkoming van landeninformatie ontbreken in de herziene Procedurerichtlijn alsook in de Asielprocedureverordening.

Een definitie van landeninformatie is helaas noch in de herziene Procedurerichtlijn, noch in de Asielprocedureverordening opgenomen. Hierdoor kan discussie ontstaan over wat landeninformatie precies omvat. Door het ontbreken van een definitie van landeninformatie is onduidelijk hoe lidstaten landeninformatie moeten gebruiken en beoordelen. Het voordeel van een definitie van landeninformatie zou zijn dat iedereen weet wat exact met landeninformatie wordt bedoeld. Met een definitie kan ook gericht met landeninformatie gewerkt worden en onderzoek naar worden gedaan. Ook kunnen door een definitie duidelijke oplossingen bedacht worden voor de huidige problemen met het gebruik, de beoordeling en de beschikbaarheid van landeninformatie.

Landeninformatie kan individueel en algemeen gebruikt worden. Als landeninformatie in een individueel geval wordt gebruikt, zoals bij het onderzoek naar de aanvraag om internationale bescherming, zorgen de lidstaten ervoor dat het onderzoek berust op landeninformatie. Deze landeninformatie moet aan een aantal criteria (bronnenkeuze en inhoudelijke eisen) voldoen. De noodzakelijkheid van landeninformatie kan problematisch zijn als bijvoorbeeld door omstandigheden in het betreffende land geen toegang mogelijk is om informatie te vergaren.⁸³ De strenge uitleg van artikel 10 lid 3 onder a jo. b PRI of artikel 33 lid 2 onder b Pv zou impliceren dat geen beslissing op het verzoek om bescherming mogelijk is. Hoe om te gaan met ontbreken van landeninformatie, vormt mogelijk stof voor een vervolgonderzoek.

Als landeninformatie meer algemeen wordt gebruikt, zoals bij de beoordeling of een derde land of een land van herkomst veilig is, zijn de lidstaten eveneens verplicht landeninformatie te raadplegen. Het lijkt erop dat, zowel bij veilige landen van herkomst als bij veilige derde landen, de lidstaten in de toekomst verplicht zullen zijn om landeninformatie te gebruiken, waarbij concrete aanwijzingen met betrekking tot bronnenkeuze en inhoudelijke criteria gehandhaafd dienen te worden. Hierdoor verdwijnt de ongelijkheid van het gebruik van landeninformatie tussen enerzijds de beoordeling of een

79 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, Brussel, 13.7.2016, COM(2016) 467 final, 2016/0224 (COD), p. 5.

80 Voorstel voor een Verordening van Het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke EU-lijst van veilige landen van herkomst voor de toepassing van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming, en tot wijziging van Richtlijn 2013/32/EU, COM(2015)452.

81 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, Brussel, 13.7.2016, COM(2016) 467 final, 2016/0224 (COD), p. 20.

82 Volgens de nota van de Raad van 30 mei 2018 zijn nog vier bijeenkomsten van de JBZ-raden gepland. Daarna heeft de huidige voorzitter het voornemen de tekst voor een onderhandelingsmandaat met het Europees Parlement in te dienen. Reform of the Common European Asylum System and Resettlement a) Dublin Regulation: b) Reception Conditions Directive: c) Qualification Regulation: d) Asylum Procedure Regulation: e) Eurodac Regulation: f) EU Asylum Agency Regulation: g) Resettlement Framework Regulation: ST 9520 2018 INIT, 30 mei 2018.

83 Tijdens de presentatie van mijn onderzoek op 20 april 2018 bij het Centrum voor Migratierecht in Nijmegen wezen medewerkers van IND, BuZa en DMB (directie Migratie Beleid van Justitie) mij op deze problematiek.

derde land veilig is en anderzijds de beoordeling of een land van herkomst veilig is. Ook zullen de verschillen tussen de lidstaten verminderen. De praktijk zal uitwijzen of de invulling van de veiligelanden-concepten in de lidstaten in de toekomst de beoogde 'volledige harmonisatie' zal brengen.

De beoordeling van landeninformatie door de beslisautoriteiten ten aanzien van een verzoek om bescherming wordt niet in de herziene Procedurerichtlijn geregeld. Wel zijn de beslisautoriteiten volgens de herziene Procedurerichtlijn verplicht tijdens de behandeling van een verzoek deugdelijk onderzoek te verrichten naar landeninformatie en als zij een verzoek om bescherming afwijzen, hun oordeel toe te lichten. In de herziene Procedurerichtlijn zijn bepalingen opgenomen over de 'behandeling' van verzoeken, terwijl de 'beoordeling' van verzoeken in de herziene Definitierichtlijn door de EU-wetgever is vastgelegd. Het lijkt erop dat in de Asielprocedureverordening deze tweedeling onbedoeld⁸⁴ wordt losgelaten door criteria op te nemen die een beoordeling van het verzoek impliceren, zoals het verplichte gebruik van 'relevante' informatie.

De toetsing van verzoeken om bescherming door rechterlijke instanties geschiedt ex-nunc en omvat zowel feitelijke (landeninformatie) als juridische gronden. Hoe de toetsing (van landeninformatie bij het opstellen) van lijsten met veilige landen (landen van herkomst en derde landen) in de Asielprocedureverordening geregeld gaat worden, is nog niet helemaal duidelijk en hangt samen met de vraag hoe

gemeenschappelijke EU-lijsten zich verhouden tot de nationale lijsten en de aanmerking van veilige landen op EU-niveau. Kan de gemeenschappelijke EU-lijst met veilige landen van herkomst of de aanmerking van een land op EU-niveau voorgelegd worden aan nationale rechters en/of aan het Europese Hof van Justitie⁸⁵ en zo ja, hoe beoordelen rechters de gebruikte landeninformatie?

De beschikbaarheid en het verzamelen van landeninformatie is door de EU-wetgever gedeeltelijk geregeld. Voor de behandeling van individuele verzoeken verzamelen de beslisautoriteiten landeninformatie en stellen zij deze ter beschikking aan de verzoeker en rechterlijke instanties. Onduidelijk is in hoeverre landeninformatie, die gebruikt is voor een algemeen oordeel, door de lidstaten beschikbaar gesteld en verzameld dient te worden.

Het bevordert zowel de transparantie van de besluitvorming in een individueel geval als de totstandkoming van lijsten met veilige landen als lidstaten verplicht zouden worden om aan te geven hoe ze hun informatie verzameld hebben. Bovendien zou het wenselijk zijn dat de lidstaten hun oordeel baseren op openbaar toegankelijke informatie of minstens de informatie zelf toegankelijk maken. Hierdoor zou de informatie voor alle betrokkenen beschikbaar worden, hetgeen een evenwicht creëert tussen de betrokkenen bij de behandeling van de vraag of een land veilig is. Een evenwicht dat niet zou misstaan.

84 In de toelichting op het voorstel wordt nog uitdrukkelijk gewezen op het onderscheid, zie 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, Brussel, 13.7.2016, COM(2016) 467 final, 2016/0224 (COD), p. 6.

85 In het voorstel wordt dit punt ook genoemd maar niet opgelost: 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, Brussel, 13.7.2016, COM(2016) 467 final, 2016/0224 (COD), p. 9.