

## ARTIKELEN

## 13. Landeninformatie en het deugdelijk onderzoek van asielverzoeken

Norma Fötsch

*Landeninformatie, bijvoorbeeld een ambtsbericht, wordt gebruikt tijdens de behandeling van asielverzoeken. In de praktijk blijkt echter dat de gebruikte landeninformatie niet altijd volledig of actueel is. Een van de oorzaken voor deze gebrekkige landeninformatie ligt mogelijk in de uitvoeringspraktijk van het verzamelen en ter beschikking stellen van deze informatie. Landeninformatie komt immers niet uit de lucht vallen. Uit een analyse van de verplichtingen om landeninformatie te verzamelen en ter beschikking te stellen wordt duidelijk dat de EU-lidstaten actief moeten optreden om een proces van verzamelen en ter beschikking stellen vorm te geven. Hierbij mogen ze de objectiviteit en onpartijdigheid van het proces niet uit het oog verliezen.*

### 1. Inleiding

Hoe weet een behandelaar of een asielzoeker bescherming nodig heeft? Door het asielrelaas onder andere in het licht van beschikbare landeninformatie te plaatsen. Landeninformatie is informatie over het land van herkomst van de verzoeker, een land van doorreis of een derde land.<sup>1</sup> Deze informatie kan de asielzoeker zelf aandragen, maar het is vooral de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) die verplicht is landeninformatie te gebruiken en te onderzoeken.<sup>2</sup>

Het gebruik van landeninformatie maakt deel uit van de Europeesrechtelijke eis om verzoeken om internationale bescherming (asielverzoeken) deugdelijk te onderzoeken, art. 10 lid 3 onder b van de huidige Procedurerichtlijn (PRi).<sup>3</sup> Om landeninformatie daadwerkelijk te kunnen gebruiken tijdens de behandeling van asielverzoeken, dient de IND deze eerst te verzamelen om deze vervolgens aan de behandelaars van de asielverzoeken ter beschikking te stellen. Deze twee verplichtingen, het verzamelen en het ter beschikking stellen, vloeien voort uit de genoemde deugdelijk-onderzoekseis.<sup>4</sup> Deze deugdelijk-onderzoekseis bevat echter geen uitwerking van de wijze waarop in de praktijk landeninformatie verzameld en ter beschikking moet worden gesteld.

Een onderzoek naar deze praktijk is wel van belang omdat uit een analyse van uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de

1 F. Vogelaar, *Country of Origin Information, The Essential Foundation for Fair and Credible Guidance for Decision-making on International Protection Needs* (diss. Vrije Universiteit Amsterdam), 2020, p. 36 met een verwijzing naar ACCORD, *Researching Country of Origin Information*, (Training Manual van het Austrian Red Cross/ACCORD), 2013, <http://accord.redcross.at>. Een definitie vanuit de EU-wetgever ontbreekt, zie ook N. Fötsch, 'Landeninformatie en de herziene Procedurerichtlijn', *A&MR* 2018, afl. 8, p. 364-365.

2 Art. 4 lid 3 onder a Richtlijn (EU) nr. 2011/95 (Definitierichtlijn) en art. 10 lid 3 onder b Richtlijn (EU) nr. 2013/32 (Procedurerichtlijn).

3 Richtlijn (EU) nr. 2013/32 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking), (*PbEU* 2013, L180/60).

4 Art. 10 lid 3 onder b PRi.

Raad van State (Afdeling) een aantal problemen naar voren komt.<sup>5</sup> Zo blijkt in de periode van 2015-2019 dat landeninformatie in de procesdossiers niet altijd aanwezig,<sup>6</sup> volledig<sup>7</sup> of betrouwbaar is.<sup>8</sup> De Afdeling verzocht in dergelijke gevallen voorafgaand aan de behandeling ter zitting om aanvullende landeninformatie<sup>9</sup> en/of oordeelde dat het gebrek aan landeninformatie ertoe leidt dat de beslissing

onzorgvuldig is voorbereid en/of onvoldoende gemotiveerd,<sup>10</sup> of dat de staatssecretaris niet aan de bewijslast voldoet.<sup>11</sup> Gebrekkige landeninformatie kan leiden tot gebrekkige besluitvorming.

De oorzaken voor gebrekkige landeninformatie kunnen niet alleen samenhangen met de wijze van totstandkoming, het verzamelen en het ter beschikking stellen, maar ook met het gebruik en de beoordeling van landeninformatie. Recent analyseerden onderzoekers vooral deze laatste twee aspecten: het gebruik en de beoordeling van landeninformatie. Zij concludeerden dat instellingen zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM),<sup>12</sup> maar ook Nederland<sup>13</sup> landeninformatie niet op een consequente en transparante manier gebruiken en beoordelen en dat verbetering mogelijk is.

De focus van het onderhavige artikel ligt echter op de problemen met het verzamelen en ter beschikking stellen van landeninformatie. Hoe zoeken behandelaars naar landeninformatie en hoe krijgen zij deze in handen? Kunnen behan-

- 5 Naar deze uitspraken is gezocht in rechtspraak.nl, Kluwer Navigator, OpMaat, Rechtsorde en Vluchtweb en omvat de periode van 2015 tot en met 2019. Geselecteerd zijn alleen uitspraken over niet veilige landen.
- 6 Zo was er bijv. geen recent ambtsbericht beschikbaar: rb. Den Haag (zp Roermond) 25 mei 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:6308 r.o. 23 (tussenuitspraak) samen met rb. Den Haag (zp Roermond) ECLI:NL:RBDHA:2018:6309 (einduitspraak) en in hoger beroep ABRvS 14 maart 2019, 201805177/1/V22019 (uitspraak via vluchtweb geraadpleegd).
- 7 Ook is het voorgekomen dat informatie over een specifieke groep mensen, regio of situatie niet was toegevoegd aan het procesdossier: ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:632, r.o. 4.2, «JV» 2017/88 en AB 2017/345, m.nt. Bex-Reimert; ABRvS 27 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3504, «JV» 2017/51, m.nt. Spijkerboer; ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2169; ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2168. Zie ook voor een bespreking van Cubaanse asielzaken: A. Wijker, 'Kunnen Cubaanse LHBTI-zaken als onvoldoende zwaarwegend worden afgedaan', *A&MR* 2018, afl. 2, p. 82-85. De staatssecretaris zag overigens geen aanleiding om een thematisch ambtsbericht te laten opstellen: *Kamerstukken II* 2017/18, 19637, nr. 2398.
- 8 In een andere zaak ontstonden er twijfels over de inhoud van het gebruikte ambtsbericht: ABRvS 1 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3795, «JV» 2016/25. Daarnaast was er discussie over de gebruikte bronnen en onderzoeksmethoden van de ingebrachte landeninformatie: ABRvS 10 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:745, «JV» 2016/136, m.nt. Zwaan; ABRvS 29 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:21712016.
- 9 Verzoek om informatie op 23 maart 2018 in de Cubaanse zaken. De reactie erop: Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan Afdeling bestuursrecht-

spraak van de Raad van State van 12 april 2018 (geraadpleegd via vluchtweb).

- 10 Bijv.: ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:632, «JV» 2017/88 en AB 2017/345, m.nt. Bex-Reimert; en ABRvS 9 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1169.

- 11 Bijv.: ABRvS 14 maart 2019, 201805177/1/V22019 (uitspraak via vluchtweb geraadpleegd). In hoger beroep bevestigde de Afdeling de uitspraak van de rechtbank dat de bewijslast bij de staatssecretaris ligt. Rb. Den Haag (zp Roermond) 25 mei 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:6308, r.o. 23 (tussenuitspraak) samen met rb. Den Haag (zp Roermond) ECLI:NL:RBDHA:2018:6309 (einduitspraak).

- 12 Vogelaar 2020.

- 13 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Weten en wegen, Advies over het gebruik van landeninformatie in de asielprocedure*, 2020; F. Vogelaar, 'Gebrekkige beoordeling van bewijswaarde van landeninformatie in Nederlandse besluit- en beleidsvorming', *A&MR* 2021, afl. 5, p. 268-275.

delaars landeninformatie aan collega's vragen, of gaan ze deze zelf via de bekende zoekmachines opsporen? Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van het verzamelen en ter beschikking stellen van landeninformatie ontbreekt tot nu toe.

Dit artikel geeft een voorzet voor een dergelijk onderzoek. De volgende vraag staat centraal: wat houden de verplichtingen om landeninformatie te verzamelen en ter beschikking te stellen zoals omschreven in art. 10 lid 3 onder b PRi in en hoe geven de lidstaten en in het bijzonder Nederland invulling aan deze verplichtingen? Het doel van dit artikel is door middel van deskresearch<sup>14</sup> meer inzicht te verkrijgen in de genoemde verplichtingen. Aan de hand daarvan kunnen uitgangspunten worden geformuleerd voor een mogelijke toekomstige evaluatie van de uitvoeringspraktijk. De opbouw van dit artikel volgt de deelaspecten van de centrale vraag: eerst wordt ingegaan op de Europeesrechtelijke verplichtingen om landeninformatie te verzamelen en ter beschikking te stellen en daarna ligt de focus op de omzetting van de genoemde verplichtingen in de lidstaten en in Nederland. Dit artikel sluit af met een conclusie, een overweging over de te verwachten toekomstige ontwikkelingen en een aanbeveling voor vervolgonderzoek.

## 2. EU-recht en -beleid: landeninformatie en deugdelijk onderzoek

### 2.1 Landeninformatie als vast bestanddeel van het deugdelijk onderzoek

In de ontstaansgeschiedenis van de eis om asielverzoeken deugdelijk te onderzoeken zijn

14 Hiervoor is de ontstaansgeschiedenis geanalyseerd van de eis om deugdelijk onderzoek te verrichten, de wet- en regelgeving en beleid, de jurisprudentie en de wetenschappelijke literatuur over landeninformatie. Verder is het verzamelen en ter beschikking stellen van landeninformatie in de context van het gehele art. 10 lid 3 PRi over deugdelijk onderzoek geplaatst.

1995,<sup>15</sup> 2005<sup>16</sup> en 2013<sup>17</sup> belangrijke jaren. Toen werden immers Europese afspraken gemaakt die het gebruik van landeninformatie in de asielprocedure hebben beïnvloed. De bedoeling van de EU-wetgever was om landeninformatie deel te laten uitmaken van het deugdelijk onderzoek. Verder werden de lidstaten verplicht om landeninformatie te verzamelen én ter beschikking te stellen aan de behandelaars.

Uit de uiteindelijke formulering van art. 10 lid 3 PRi blijkt dat de deugdelijk-onderzoekseis uit vier onderdelen bestaat: ten eerste moet er sprake zijn van een individueel, objectief en onpartijdig onderzoek, ten tweede dient er landeninformatie tijdens de behandeling van een asielverzoek te worden gebruikt, ten derde is het noodzakelijk dat de behandelaars van de asielverzoeken over de nodige kennis beschikken en ten vierde moet er de mogelijkheid voor de behandelaars zijn om advies in te winnen.<sup>18</sup>

Het tweede onderdeel, landeninformatie, kan op haar beurt verder worden onderverdeeld. Zo is de lidstaat ten eerste verplicht om landeninformatie te gebruiken. Ten tweede dient nauwkeurige en actuele landeninformatie uit diverse bronnen te worden betrokken bij de behandeling van asielverzoeken.<sup>19</sup> Ten derde moet de lidstaat ervoor zorgen dat deze landeninformatie wordt verzameld en ten vierde moet de lidstaat landeninformatie ter beschikking stellen aan de behandelaars.<sup>20</sup>

15 Art. 4 en 6 Resolutie van de Raad van 20 juni 1995 over minimumwaarborgen voor asielprocedures (*OJ* 1996, C 274/13).

16 Art. 8 lid 2 onder a t/m c PRi 2005/85.

17 Art. 10 lid 3 onder a t/m d PRi.

18 Art. 10 lid 3a t/m d PRi.

19 Dit geldt overigens ook voor de (her)beoordeling van veilige landen van herkomst, art. 37 PRi, zie ook de uitspraak ABRvS 7 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:738, r.o. 9.1 en 9.2.

20 Art. 10 lid 3 onder b PRi.

De laatste twee verplichtingen zijn twee verschillende processen; namelijk aan de ene kant het verzamelen van landeninformatie en aan de andere kan het ter beschikking stellen van landeninformatie aan de behandelaars. Al tijdens de onderhandelingen voor de oude PRi (2005) splitste de EU-wetgever de toegang tot landeninformatie op in deze twee verplichtingen. Deze splitsing bleef in de herziene Pri (2013) gehandhaafd.<sup>21</sup>

De genoemde verplichtingen roepen echter een aantal vragen op. Wie moet bijvoorbeeld landeninformatie verzamelen, wie moet deze ter beschikking stellen en hoe dient dit te gebeuren? Een antwoord op die vragen wordt hierna geformuleerd met behulp van een analyse van de PRi, de afspraken tussen de lidstaten en handleidingen over het gebruik van landeninformatie.

## 2.2 Verzamelen van landeninformatie

### 2.2.1 Betrokken instellingen

Op de vraag wie verplicht is om landeninformatie te verzamelen geeft de PRi een duidelijk antwoord: de lidstaten zorgen ervoor dat landeninformatie wordt verzameld.<sup>22</sup> De lidstaten op hun buurt wijzen een beslissingsautoriteit aan om de asiolverzoeken te behandelen.<sup>23</sup> In de PRi is 'beslissingsautoriteit' gedefinieerd als

elk semi-rechterlijk of administratief orgaan in een lidstaat dat met de behandeling van asiolverzoeken is belast en bevoegd is daarover te beslissen.<sup>24</sup>

### 2.2.2 Verzamelproces

Een antwoord op de vraag hoe landeninformatie moet worden verzameld, is minder duidelijk verwoord in de PRi. Na het lezen van art. 10 lid 3 onder b PRi wordt niet inzichtelijk wat de EU-wetgever precies met 'verzamelen' bedoelt omdat de vertalingen van het woord 'verzamelen' verschillende betekenissen kunnen hebben. In de Nederlandse vertaling van de PRi staat dat landeninformatie 'wordt verzameld'. In de Engelse tekst is daarentegen gekozen voor het woord verkrijgen: 'information is obtained from various sources'. In de Duitse variant is te lezen dat landeninformatie wordt ingewonnen, 'eingeholt werden', in plaats van verzameld.<sup>25</sup> De woordvariaties verzamelen, verkrijgen en inwinnen betekenen niet exact hetzelfde. Bovendien creëren deze woordvariaties geen duidelijkheid over hoe dit verzamelen, verkrijgen (to obtain) of inwinnen (einholen) dient te gebeuren.

Iets meer duidelijkheid over het verzamelproces verschaffen de afspraken tussen de lidstaten. In die afspraken maken de lidstaten een onderscheid tussen aan de ene kant het produceren van landeninformatie en aan de andere kant het verwerken van landeninformatie. Producteren van landeninformatie wil zeggen dat er nog geen landenrapporten zijn gepubliceerd en dat de lidstaten zelf bijvoorbeeld via fact finding missions landeninformatie gaan produceren.<sup>26</sup> De afspraken over zo een productieproces zijn gebundeld in de EU common guidelines on (Joint) Fact Finding Missions (Guidelines on FFM).<sup>27</sup> Zij bevatten aanbevelingen over de

21 Al tijdens de onderhandelingen voor de PRi oud splitste de EU-wetgever de toegang tot landeninformatie op in twee verplichtingen: aan de ene kant de verplichting om landeninformatie te verzamelen en aan de andere kant de verplichting om landeninformatie ter beschikking te stellen aan het personeel dat de asiolverzoeken behandelt en erover beslist. Zie de Toelichting bij het toen og art. 7, COM (2002) 326, definitieve versie (*PbEG* 2002, C 291 E/143). Deze splitsing bleef in het voorstel voor een herziene PRi gehandhaafd. Zie de wijzigingsvoorstellen: COM (2009) 554, definitieve versie, p. 33.

22 Art. 10 lid 3 tweede zin juncto onder b PRi en overweging 39, preambule PRi.

23 Art. 4 PRi.

24 Art. 2 onder f PRi.

25 Art. 10 lid 3 onder b PRi.

26 *Guidelines on FMM*, 2010.

27 *Guidelines on FMM*, 2010

methode en een aantal praktische afspraken voor fact finding missions. Het verwerken van landeninformatie daarentegen betreft het zoeken en bundelen van al gepubliceerde landeninformatie.<sup>28</sup> De afspraken hierover zijn te vinden in de Common EU Guidelines for processing Country of Origin Information (Guidelines for Processing).<sup>29</sup>

De twee genoemde Guidelines zijn, in tegenstelling tot de PRi, niet juridisch bindend. De Guidelines kwamen tot stand na de oude PRi (2005) maar voor de huidige PRi (2013). Na de inwerkingtreding van de huidige PRi maakten de lidstaten, voor zover bekend, geen nieuwe afspraken over het verzamelproces in de vorm van Guidelines. Dit betekent echter niet dat de ontwikkelingen stilstonden, in tegendeel. Het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO)<sup>30</sup> publiceerde in 2019 haar meest recente methoderapport over het verzamelen van landeninformatie.<sup>31</sup> Het EASO-methoderapport gaat in op de productie alsook de verwerking van landeninformatie. Naast het methoderapport publiceerde EASO ook een handleiding met vooral praktische tips over het zoeken naar digitale landeninformatie.<sup>32</sup> Specifiek voor de behandelaars van asielverzoeken is er ook nog een handleiding verschenen met adviezen over het formuleren van de onderzoeksvraag en het zoeken naar landeninformatie.<sup>33</sup>

Niet alleen de lidstaten en EASO maakten afspraken over het verzamelproces. Ook het Austrian Centre for Country of Origin & Asy-

lum Research and Documentation (ACCORD) deed dit in samenwerking met een aantal NGO's. In haar handleiding gaat ACCORD in op de rol van landeninformatie, kwaliteitsstandaarden en bronnen van landeninformatie maar ook op het proces van zoeken, selecteren en evalueren van landeninformatie en de presentatie van de gevonden informatie.<sup>34</sup> Deze handleiding diende overigens naast de afspraken tussen de lidstaten als basis voor het eerder genoemde EASO-methoderapport.<sup>35</sup>

Uit de genoemde Guidelines, het EASO-methoderapport en de handleiding van ACCORD laten zich vijf stappen destilleren voor het verzamelproces. De eerste stap omvat de aanleiding of het onderwerp. Denk hierbij aan de terms of reference<sup>36</sup> bij een fact finding mission<sup>37</sup> of de onderzoeksvraag.<sup>38</sup> De tweede stap bestaat uit de keuze van de bronnen waarbij verschillende en meerdere bronnen geraadpleegd moeten worden.<sup>39</sup> In stap drie worden deze bronnen geëvalueerd. Voor de evaluatie zijn er verschillende criteria ontwikkeld zoals transparantie en objectiviteit.<sup>40</sup> Stap vier omvat de evaluatie van de informatie afkomstig uit de bronnen.<sup>41</sup> De laatste en vijfde stap is de pre-

34 ACCORD 2013.

35 EASO 2019, p. 6.

36 De 'terms of reference' is een overzicht van aandachtspunten (onderwerpen en periode). Dergelijke overzichten worden bijv. gemaakt voor het opstellen van ambtsberichten, zie ministerie van Buitenlandse Zaken, Werkinstructie Ambtsberichten 2020, p. 10-12; en H. van den Bergh, 'Landeninformatie in Europees perspectief - de rol van EASO', *A&MR* 2014, afl. 4, p. 217.

37 *Guidelines on FMM*, 2010, p. 9-10.

38 EASO 2020, p. 21-24.

39 *Guidelines for Processing*, 2008, p. 6-7; *Guidelines on FMM*, 2010, p. 10; EASO 2019, p. 14.

40 *Guidelines for Processing*, 2008, p. 8; *Guidelines on FMM*, 2010, p. 11 en 20; EASO 2019, p. 12-13.

41 *Guidelines for Processing*, 2008, p. 12-13; *Guidelines on FMM*, 2010, p. 11, 20; EASO 2019, p. 14.

28 *Guidelines for Processing*, 2008.

29 *Guidelines for Processing*, 2008.

30 Verordening (EU) nr. 2010/439 tot oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (*PbEU* 2010, L132/11); <https://www.easo.europa.eu>

31 EASO 2019, p. 6.

32 EASO, *Tools and Tips for Online COI Research*, 2014.

33 EASO, *Practical guide on the use of country of origin information by case officers*, 2020.

sentatie van de verzamelde landeninformatie in de vorm van bijvoorbeeld een landenrapport.<sup>42</sup>

### 2.3 Ter beschikking stellen van landeninformatie

#### 2.3.1 Betrokken instellingen

Nadat landeninformatie is verzameld moet de behandelaar erover kunnen beschikken. Ook bij deze verplichting is de vraag wie verantwoordelijk is voor het ter beschikking stellen. De PRI stelt dat dit eveneens de lidstaat is. Volgens art. 10 lid 3 en onder b PRI zorgt de lidstaat ervoor dat landeninformatie verzameld wordt 'en dat het personeel dat de asiolverzoeken behandelt en daarover beslist, over deze informatie kan beschikken'.

Bij het lezen van de Engelse en Duitse variant van dit artikel vallen de taalversies van 'kan beschikken' op. Beide versies hebben niet precies dezelfde betekenis als 'kan beschikken'. In de Engelse tekst van art. 10 lid 3 onder b PRI staat: 'such information is made available to the personnel' en in de Duitse variant: 'diese Informationen den für die Prüfung und Entscheidung der Anträge zuständigen Bediensteten zur Verfügung stehen'. 'Made available' is niet hetzelfde als de Nederlandse formulering 'kan beschikken'. 'Made available' kan geïnterpreteerd worden als een verplichting van de lidstaat om landeninformatie ter beschikking te stellen aan de behandelaar. 'Kan beschikken' betreft meer de mogelijkheid voor een behandelaar om toegang tot de landeninformatie te verkrijgen. De Duitse versie benadrukt dan weer meer het resultaat; namelijk dat de landeninformatie beschikbaar moet zijn voor behandelaars (zur Verfügung stehen).<sup>43</sup>

Het is dus een kwestie van perspectief: landeninformatie ter beschikking stellen (ENG), over landeninformatie kunnen beschikken (NL) of

landeninformatie die beschikbaar is (DE). Voor dit artikel werd gekozen voor de meest actieve vorm namelijk het ter beschikking stellen van landeninformatie. Dit komt het meest overeen met de Engelse versie 'made available'. De keuze is gebaseerd op de aanname dat een actieve handeling is vereist om het resultaat te bereiken dat de behandelaars over landeninformatie kunnen beschikken.

#### 2.3.2 Proces van het ter beschikking stellen

Bij het proces van ter beschikking stellen kan gedacht worden aan voor wie allemaal landeninformatie beschikbaar moet worden gesteld en hoe de behandelaars landeninformatie daadwerkelijk in handen krijgen. Dienen de behandelaars erom te vragen of hebben zij vrij toegang tot databanken waarin de landeninformatie door anderen is verzameld en opgeslagen? De PRI laat zich over dergelijke organisatorische kwesties niet uit.

De lidstaten maakten hierover wel onderling afspraken. In de Guideline for Processing presenteren zij een informatiestroomschema met clusters. Deze clusters omvatten op haar beurt weer verschillende groepen die landeninformatie nodig hebben.<sup>44</sup> Bij groepen kan gedacht worden aan de medewerkers van landeninformatie-units, behandelaars, rechters, politici etc. Afhankelijk van in welke cluster een groep is ingedeeld zijn er bepaalde beperkingen aan de toegang tot landeninformatie. Landeninformatie is dus niet voor iedere cluster/groep op dezelfde manier beschikbaar.<sup>45</sup>

Voor zover bekend zijn er geen andere openbare documenten voorhanden waarin de lidstaten dergelijke concrete afspraken maakten over de toegang tot landeninformatie voor de verschillende groepen zoals behandelaars, asielzoekers en rechters. EASO formuleerde wel een aantal aanbevelingen om de toegang tot landeninfor-

<sup>42</sup> *Guidelines for Processing*, 2008, p. 14-19; *Guidelines on FMM*, 2010, p. 31-35; EASO 2019, p. 17-20.

<sup>43</sup> Art. 10 lid 3 onder b PRI.

<sup>44</sup> *Guidelines for Processing*, 2008, p. 23.

<sup>45</sup> *Guidelines for Processing*, 2008, p. 22-28.

matie voor behandelaars te waarborgen. Zo moet het voor de behandelaars technisch mogelijk zijn om toegang te verkrijgen tot databanken en websites waarin ze naar landeninformatie kunnen zoeken. Ook moet er voor de behandelaars een actueel overzicht van landeninformatie over specifieke onderwerpen beschikbaar zijn. Daarnaast beveelt het EASO aan om landeninformatie-units op te zetten die de behandelaars bij het verzamelen van landeninformatie ondersteunen.<sup>46</sup>

Ondanks de weinig gedetailleerde aanknopingspunten voor het in de praktijk inrichten van een proces van ter beschikking stellen van landeninformatie moge duidelijk zijn dat dit een organisatorische inspanning van de lidstaat vraagt. Het is immers de lidstaat die ervoor moet zorgen dat de behandelaars daadwerkelijk landeninformatie in handen krijgen.

#### 2.4 Objectiviteit en onpartijdigheid

De hiervoor ontlede verplichtingen om landeninformatie te verzamelen en ter beschikking te stellen hangen samen met een andere verplichting: de verplichting om individueel, objectief en onpartijdig onderzoek te verrichten.<sup>47</sup> In het kader van dit artikel is het interessant om na te gaan wat de ene verplichting van objectief en onpartijdig onderzoek verrichten betekent voor de andere verplichting om landeninformatie te verzamelen en ter beschikking te stellen. Beide verplichtingen maken immers deel uit van de eis om asiolverzoeken deugdelijk te onderzoeken.<sup>48</sup>

In het voorstel voor de oude PRi is een van de weinige toelichtingen van de EU-wetgever op de termen objectiviteit en onpartijdigheid te vinden. Volgens de Commissie betekent objectief: 'op basis van de feiten die betrekking heb-

ben op het geval' en onpartijdigheid betekent: 'dat vergelijkbare gevallen (...) niet verschillend worden behandeld'.<sup>49</sup>

In het algemeen gaan onderzoekers zoals Van Reenen ervan uit dat het gebruik van landeninformatie deel uitmaakt van een onpartijdig onderzoek.<sup>50</sup> Meer specifiek, blijkt uit een analyse van de eerder genoemde Guidelines, het EASO-methoderapport, de handleiding van ACCORD, jurisprudentie van het EHRM en wetenschappelijke literatuur dat objectiviteit en onpartijdigheid betrekking hebben op ten eerste de bronnen (de personen en organisaties die landeninformatie verstrekken), ten tweede de rapporten waarin de landeninformatie is weergegeven en ten derde het verzamelproces, inclusief de verzamelaar zelf. Uiteraard kunnen objectiviteit en onpartijdigheid ook betrekking hebben op de weging van landeninformatie in het kader van het beoordelen van asiolverzoeken. De weging van landeninformatie is echter niet het onderwerp van dit artikel en blijft daarom in wat volgt onbesproken.

##### 2.4.1 Bronnen

Met bronnen worden hier de primaire en originele bronnen bedoeld. Dat kunnen personen en organisaties zijn die over informatie uit eerste hand beschikken maar ook mensen die een bepaalde gebeurtenis hebben meegemaakt of organisaties die de getuigenverslagen verzamelen.<sup>51</sup>

Een aantal auteurs signaleren echter problemen met de objectiviteit en onpartijdigheid van deze bronnen. Zo merken bijvoorbeeld Brouwer en

<sup>46</sup> EASO, *EASO Guidance on asylum procedure: operational standards and indicators*, 2019, p. 22.

<sup>47</sup> Art. 10 lid 3 onder a PRi.

<sup>48</sup> Art. 10 lid 3a tot en met d PRi.

<sup>49</sup> Zie de toelichting bij art. 6, bij het voorstel voor een Procedurerichtlijn, COM (2000) 578, definitieve versie. Te raadplegen via <https://eur-lex.europa.eu> zoeken op documentnummer 52000PC0578.

<sup>50</sup> P. van Reenen, 'Impartiality in the EU Asylum Procedure', *European Journal of Migration and Law* 2018/10, p. 342.

<sup>51</sup> EASO 2019, p. 14 en EASO 2018, p. 11.

Bogaers in hun artikel over het Nederlandse KhAD-WAD ambtsbericht op dat de gebruikte bronnen vermoedelijk allemaal onder invloed stonden van de Taliban en/of de Pakistaanse geheime dienst. Hierdoor zou het ambtsbericht niet onpartijdig zijn.<sup>52</sup> Een ander voorbeeld van mogelijk niet objectieve en onpartijdige bronnen zijn de bronnen van het Deens landenrapport over Eritrea. Rosset en Liodden tonen aan dat er druk werd uitgeoefend op de leden van de fact finding mission om bepaalde conclusies te trekken over de situatie in Eritrea.<sup>53</sup>

Om de objectiviteit en onpartijdigheid van primaire en originele bronnen toch te waarborgen hebben de lidstaten, EASO en ACCORD aanbevelingen geformuleerd. Zo adviseren de lidstaten in hun Guidelines for Processing onder andere bij een fact finding mission de bronnen op hun objectiviteit te controleren door bijvoorbeeld vragen te stellen over de redenen om bepaalde informatie te verstrekken.<sup>54</sup> EASO beklemtoont in haar methoderapport dat alle bronnen en de informatie die zij verschaffen op basis van objectiviteit geselecteerd dienen te worden. Om de objectiviteit te kunnen vaststellen, raadt het EASO aan om te achterhalen wie de informatie verschaft en waarom deze bronnen deze informatie verschaffen.<sup>55</sup> Het bevragen van de bronnen komt ook duidelijk terug in de eerder verschenen handleiding van ACCORD.<sup>56</sup>

In de jurisprudentie van het EHRM zijn ook verwijzingen naar originele bronnen van landeninformatie te vinden. Helaas laat het EHRM

in het midden wat objectieve en onpartijdige bronnen volgens haar precies zijn. In de zaak *Salah Sheekh* bijvoorbeeld duidt het EHRM ‘other contracting or non-contracting states, agencies of the United Nations and reputable non-governmental organisations’<sup>57</sup> aan als objectieve bronnen. Onduidelijk blijft hoe het EHRM tot dit oordeel komt, ook in latere jurisprudentie ontbreekt een toelichting.<sup>58</sup>

#### 2.4.2 Landenrapporten

Niet alleen de bronnen maar ook de landenrapporten zelf dienen objectief en onpartijdig te zijn. Landenrapporten zijn documenten die de informatie uit de primaire en originele bronnen bevatten. Ze worden door bijvoorbeeld mensenrechtenorganisaties, lidstaten, maar ook door EASO gepubliceerd.<sup>59</sup>

Dat ook de landenrapporten zelf niet altijd objectief en onpartijdig zijn laat het eerder aangehaalde KhAD-WAD ambtsbericht zien. Dit was volgens Brouwer en Bogaers niet onpartijdig omdat Justitie zich bemoeide met de uiteindelijke formulering van het rapport.<sup>60</sup> Een probleem met de objectiviteit en onpartijdigheid deed zich ook voor bij het Deense Eritrea rapport. Volgens Rosset en Liodden werd bij dit rapport alleen bepaalde informatie geselecteerd en was de informatie afkomstig van anonieme bronnen en/of westerse organisaties die geen toegang hadden tot het veld.<sup>61</sup> Ook bij een door EASO zelf samengesteld landenrapport ligt volgens Van den Berg de schijn van partijdigheid op de loer omdat in het rapport con-

52 J. Brouwer & P. Bogaers, ‘Waarom het KhAD-WAD ambtsbericht van 29 februari 2000 onbetrouwbaar is en onjuist’, *NJB* 2018/750, afl. 166, p. 752.

53 D. Rosset & T.M. Liodden, ‘The Eritrea report: Symbolic uses of expert information in asylum politics’, *Oxford Monitor of Forced Migration* 2015/5, p. 26.

54 *Guidelines for Processing*, 2008, p. 8 en 9.

55 EASO 2019, p. 12-13.

56 ACCORD 2013, p. 89-93.

57 EHRM 11 januari 2007, ECLI:NL:XX:2007:BA5147 (*Salah Sheekh t. Nederland*), r.o. 136.

58 EHRM 17 juli 2008, ECLI:NL:XX:2008:BF0248 (*NA. t. Verenigd Koninkrijk*), r.o. 119, en EHRM 23 maart 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0323JUD0043 (*F.G. t. Zweden*), r.o. 117.

59 EASO 2019, p. 11.

60 Brouwer & Bogaers, *NJB* 2018/750, p. 752.

61 Rosset & Liodden, *Oxford Monitor of Forced Migration* 2015/5, p. 26.



clusies getrokken worden die verder gaan dan de informatie zelf, waardoor EASO een stap zet richting beleidsvorming.<sup>62</sup>

De genoemde problemen illustreren dat ook voor het opstellen van de landenrapporten afspraken en instructies nodig zijn. In de *Guidelines for Processing* is opgenomen dat bronnen (personen en organisaties) op een neutrale wijze en in de juiste context worden weergegeven.<sup>63</sup> Deze lijn volgend gaat EASO in haar methoderapport vooral in op de eerder al besproken controle van bronnen, maar ook op de selectie en de weergave van landeninformatie.<sup>64</sup> Hiervoor ontwikkelde EASO een aparte *Writing and Referencing Guide*.<sup>65</sup> Ook volgens ACCORD is de keuze en de weergave van landeninformatie van belang bij het opstellen van een landenrapport.<sup>66</sup>

Naast de *Guidelines*, het EASO-methoderapport en de ACCORD-handleiding zijn er ook in de jurisprudentie van het EHRM criteria te vinden voor landenrapporten. In deze jurisprudentie gaat het niet om de eerder genoemde bronnen zoals personen en organisaties die over informatie uit eerste hand beschikken, maar om het rapport zelf. Het EHRM sprak zich tot nu toe in minimaal drie zaken uit over de vraag wanneer zo een landenrapport als onafhankelijk, betrouwbaar en objectief te beschouwen is. Zo is de autoriteit van de auteur van belang, net zoals de manier van onderzoeken,

de consistentie van de conclusie en het gebruik van meerdere bronnen.<sup>67</sup>

#### 2.4.3 Verzamelproces en de verzamelaar

Uit de hiervoor genoemde problemen en afspraken om dergelijke problemen te voorkomen blijkt dat zowel de bronnen als de landenrapporten objectief en onpartijdig dienen te zijn. Het verzamelproces zelf verdient echter ook aandacht. Een aantal onderzoekers liet namelijk zien dat dit proces niet altijd even objectief is. Van der Kist e.a. bijvoorbeeld concluderen dat de focus niet zozeer op het verzamelen van nauwkeurige informatie ligt maar meer op de vraag welke informatie het besluitvormingsproces het best ondersteunt.<sup>68</sup> Hierdoor is het volgens Van der Kist e.a. eerder een normatief dan een objectief proces. Auteurs als Gibb en Goods hadden eerder ook al ontleed dat landeninformatie sterk samenhangt met de besluitvormingsprocedure. Zo kan landeninformatie volgens hen moeilijk zomaar als 'objectief bewijs' worden beschouwd omdat met de interpretatie en de context waarin de landeninformatie wordt gebruikt rekening moet worden gehouden.<sup>69</sup> Hieraan voegt onderzoeker Dahlvik nog toe dat ook van invloed kan zijn wie ernaar vraagt en hoe naar landeninformatie wordt gevraagd. Volgens

62 Van den Bergh 2014, p. 220.

63 *Guidelines for Processing*, 2008, p. 14-17.

64 EASO 2019, p. 7.

65 EASO, *Writing and Referencing Guide for EASO Country of Origin Information (COI) Reports*, 2019.

66 ACCORD 2013, p. 158-193; ACCORD gebruikt de term objectiviteit overigens niet maar verwijst naar neutraliteit van het onderzoek naar landeninformatie. ACCORD 2013, p. 36.

67 EHRM 17 juli 2008, ECLI:NL:XX:2008:BF0248 (*NA. t. Verenigd Koninkrijk*), r.o. 120-121, met een verwijzing naar EHRM 28 februari 2008, ECLI:NL:XX:2008:BC8132 (*Saadi t. Italië*), r.o. 143, en herhaald in EHRM 28 juni 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0628JUD000831907 (*Sufi en Elmi t. Verenigd Koninkrijk*), r.o. 230.

68 J. van der Kist, H. Dijstelbloem & M. de Goede, 'In the Shadow of Asylum Decision-Making: The Knowledge Politics of Country-of-Origin Information', *International Political Sociology* 2018, p. 13-14.

69 R. Gibb & A. Good, 'Do the Facts Speak for Themselves? Country of Origin Information in French and British Refugee Status Determination Procedures', *International Journal of Refugee Law* (25) 2013, afl. 2, p. 321.

Dahlvik kunnen behandelaars immers door de wijze waarop ze bijvoorbeeld bij een landeninformatie-unit naar informatie vragen de uitkomst van het landeninformatieonderzoek beïnvloeden.<sup>70</sup>

Hoe de genoemde problemen in de toekomst opgelost zouden kunnen worden is nog niet duidelijk. Wel zijn er aanknopingspunten te vinden in gemaakte afspraken over het verzamelp proces. Bij het verzamelp proces wordt zoals eerder toegelicht onderscheid gemaakt tussen aan de ene kant het productieproces (nog niet eerder gepubliceerde informatie verzamelen) en aan de andere kant het verwerkingsproces (reeds beschikbare landeninformatie verzamelen).

Bij het productieproces moet volgens de Guidelines on FMM bij de samenstelling van de delegatie die een fact finding mission gaat uitvoeren, rekening worden gehouden met de achtergrond en kennis van de deelnemers en zijn de deelnemers bij voorkeur niet betrokken bij het besluitvormingsproces.<sup>71</sup> Voor het verwerkingsproces hebben de lidstaten in hun Guidelines for Processing afgesproken dat het verzamelen van landeninformatie op een onpartijdige manier dient te geschieden. Om daadwerkelijk onpartijdigheid te bereiken pleiten de lidstaten voor een scheiding tussen het verzamelen van landeninformatie en de besluitvormingsprocedure, in de mate van het mogelijke.<sup>72</sup> Uit de Guidelines wordt echter niet duidelijk wanneer een dergelijke scheiding onmogelijk zou zijn.

Hoe EASO kijkt naar een dergelijke scheiding is niet duidelijk. De onpartijdigheid van de landeninformatie-units zelf wordt in het

EASO-methoderapport niet besproken. Wel wijst EASO op een neutrale manier van landeninformatieproductie.<sup>73</sup> ACCORD is duidelijker in haar formulering over de scheiding tussen het verzamelp proces en het besluitvormingsproces. Zij adviseert in haar handleiding dat degenen die de landeninformatie verzamelt onpartijdig dient te zijn ten opzichte van de behandelaar van het asielverzoek. Onpartijdigheid houdt in dit geval in dat de landeninformatie-onderzoekers geen enkel belang hebben bij de uitkomst van de besluitvormingsprocedure. ACCORD gaat in haar handleiding er dan ook van uit dat een formeel onafhankelijke landeninformatie-unit de onpartijdigheid kan bevorderen en beveelt aan om de landeninformatie-units te scheiden van het besluitvormingsproces.<sup>74</sup>

Voor zover bij mij bekend is er tot nu toe nog geen jurisprudentie van het EHRM of het Hof van Justitie van de Europese Unie over de scheiding tussen landeninformatie-units en het besluitvormingsproces. Wel is er bijvoorbeeld nationale jurisprudentie over de objectiviteit van landeninformatie-units. Zo betwistten verzoekers de objectieve waarde van rapporten van de Belgische landeninformatie-unit, het Cedoca, omdat de documentatie- en researchdienst in de lijn van het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen zou functioneren. De Belgische rechters gingen volgens Gjurova niet mee in de aangehaalde argumentatie van de asielzoeker en oordeelden dat bij kritiek op de objectiviteit van de door Cedoca geraadpleegde bronnen verzoekers een begin van bewijs moeten leveren dat de gebruikte informatie onjuist is.<sup>75</sup> In Nederland is er tot nu toe nog geen uitspraak gepubliceerd over de onpartijdigheid van het Team Onderzoek en

70 J. Dahlvik, 'Asylum as construction work: Theorizing administrative practices', *Migration Studies* (5) 2017, afl. 3, p. 374.

71 *Guidelines on FMM*, 2010, p. 42.

72 *Guidelines for Processing*, 2008, p. 2.

73 EASO 2019, p. 7.

74 ACCORD 2013, p. 37.

75 A. Gjurova, 'Feitenvinding in asiel: bewijswaarde en bewijslastverdeling inzake landeninformatie', *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht* 2018, afl. 2, p. 132.

Expertise Land en Taal (TOELT), de Nederlandse landeninformatie-unit.

Evenmin is er in de literatuur een onderzoek naar de rol van TOELT binnen het besluitvormingsproces bekend. Wel is er bijvoorbeeld onderzoek naar de landeninformatie-unit van een niet EU-lidstaat, Noorwegen, verricht. Rosset laat zien hoe een scheiding tussen landeninformatie-unit en het besluitvormingsproces in Noorwegen wordt vormgegeven. Hierbij ziet Rosset een aantal belangrijke factoren: de institutionele setting, de locatie van de landeninformatie-unit en de communicatie tussen de landeninformatie-unit en de behandelaars van de asiolverzoeken.<sup>76</sup>

### 3. Nationaal recht en beleid: landeninformatie en deugdelijk onderzoek

De voorgaande analyse laat zien dat de lidstaten volgens de Procedurerichtlijn verplicht zijn om landeninformatie te verzamelen en ter beschikking te stellen. Bij het verzamelen en ter beschikking stellen moeten de lidstaten rekening houden met de objectiviteit en onpartijdigheid van de bronnen, de landenrapporten en het verzamelproces zelf. De lidstaten zijn verplicht deze vereisten in hun nationale wet- en regelgeving om te zetten. Hierbij zijn ze vrij om de vorm en middelen te kiezen. Deze vrijheid is in de diversiteit van de omzettingsmaatregelen van het deugdelijk-onderzoekvereiste in de verschillende lidstaten terug te vinden. De verschillen qua omzetting worden hierna kort besproken. Daarna volgt wat tot nu toe bekend is over de uitvoeringspraktijk van het verzamelen en ter beschikking stellen van landeninformatie.

<sup>76</sup> D. Rosset, *Legitimacy, distanciation and the ecology of knowledge production in the Norwegian asylum procedure*, Universit  de Neuchâtel 2018; en J. van der Kist & D. Rosset, 'Knowledge and legitimacy in asylum decision-making: the politics of country of origin information', *Citizenship Studies* (24) 2020, afl. 5, p. 663-679.

#### 3.1 Implementatie van het verzamelen en ter beschikking stellen van landeninformatie

In 2005 hadden de lidstaten een hoge mate van vrijheid om de deugdelijk-onderzoekseis in hun nationale wetgeving om te zetten.<sup>77</sup> Het betrof namelijk een minimumstandaard. In het oorspronkelijke voorstel voor de oude PRI beklemtoonde de EU-wetgever dat de lidstaten niet verplicht waren om uniforme procedures in te voeren noch om gemeenschappelijke begrippen en praktijken toe te passen.<sup>78</sup> Dit leidde ertoe dat sommige lidstaten, zoals Oostenrijk en Duitsland, het vereiste om asiolverzoeken deugdelijk te onderzoeken wel nauwkeurig omzetten, terwijl andere lidstaten, zoals Nederland, deze standaard slechts impliciet in nationale bepalingen opnamen.<sup>79</sup>

Tijdens de implementatiefase van de oude PRI in nationale wetgeving ging de toenmalige Nederlandse minister van Justitie ervan uit dat bestaande wet- en regelgeving voldoende aanwezig was om een deugdelijk onderzoek van asiolverzoeken te waarborgen. In de Nederlandse wetgeving was dan ook geen expliciet vereiste opgenomen voor de IND om landen-

<sup>77</sup> P. Boeles e.a., *European migration law*, Cambridge, United Kingdom: Intersentia 2014, p. 248; T. Strik, *Besluitvorming over asiel- en migratierichtlijnen*, Boom Juridische uitgevers 2011, p. 293-294; J. Vedsted-Hansen, 'Common EU standards on asylum-optimal harmonisation and exclusive procedures?', in: E. Guild & P. Minderhoud (red.), *The First Decade of EU Migration and Asylum Law*, Brill Nijhoff 2011, p. 255-271.

<sup>78</sup> Zie par. 2 'Doel van het Voorstel' van de toelichting bij de het voorstel voor een Procedurerichtlijn, COM (2000) 578, definitieve versie. Te raadplegen via <https://eur-lex.europa.eu> zoeken op documentnummer 52000PC0578; zie ook J. Vedsted-Hansen, 'Conditions and criteria for determining asylum', in: *The future of asylum in the European Union*, Springer 2011, p. 139-156.

<sup>79</sup> Report from the European Commission on the Application of Directive 2005/85/EC, COM (2010), 465 definitieve versie, p. 5.

informatie te verzamelen en aan de behandelaren ter beschikking te stellen.<sup>80</sup> Volgens de transponeringstabel was art. 8 lid 2 onder b PRI oud 'geïmplementeerd' in art. 3:2 Awb.<sup>81</sup> Art. 3:2 Awb omvatte onder andere de zorgvuldige voorbereiding van besluiten.

In 2013 was te verwachten dat de vrijheid om bepalingen uit de PRI om te zetten, zou verminderen omdat de standaarden, en dus ook het vereiste om deugdelijk onderzoek te verrichten, toen niet meer als minimumstandaarden maar als gemeenschappelijke standaarden werden geformuleerd. In 2005 betrof het nog een minimumstandaard. De implementatie kende ondanks het nu meer gemeenschappelijke karakter echter nog steeds een hoge mate van flexibiliteit<sup>82</sup> en resulteerde niet in een gemeenschappelijke asielpcedure.<sup>83</sup>

In Nederland stelde de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie dat art. 10 lid 3 sub b PRI, landeninformatie tijdens het deugdelijk onderzoek van asiolverzoeken, geen implementatie behoeft omdat het een feitelijk handelen betrof.<sup>84</sup> Het zorgvuldig voorbereiden van besluiten, art. 3:2 Awb, is dus ook na 2013 van belang als het gaat om landeninformatie in de asielpcedure. Volgens dit artikel

is de IND onder andere verplicht om haar besluiten zorgvuldig voor te bereiden.<sup>85</sup> Dit is echter een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur en bevat geen specifieke bepalingen over het verzamelen en ter beschikking stellen van landeninformatie tijdens de behandeling van asiolverzoeken.

De verplichtingen om landeninformatie te verzamelen en ter beschikking te stellen zijn dus niet met zoveel woorden terug te vinden in de Nederlandse wet- en regelgeving. Over het gebruik van landeninformatie (dus niet expliciet over het verzamelen en ter beschikking stellen) zijn wel aanknopingspunten in de Vreemdelingenwet,<sup>86</sup> het Vreemdelingenvoorschrift<sup>87</sup> de Vreemdelingencirculaire,<sup>88</sup> de IND-werkinstructie<sup>89</sup> en de jurisprudentie te vinden. Zo staat in de Vreemdelingenwet dat 'relevante feiten in verband met het land van herkomst'<sup>90</sup> betrokken dienen te worden bij de beoordeling van een asielaanvraag. In het Vreemdelingenvoorschrift is er nog aan toegevoegd dat er bij de beoordeling voor gezorgd moet worden dat nauwkeurige en actuele informatie uit relevante bronnen beschikbaar is.<sup>91</sup> In het beleid, de Vreemdelingencirculaire, wordt vervolgens gesproken over het ambtsbericht als een 'gewichtige bron' en andere 'objectieve' bronnen van informatie over de situatie in het land van herkomst.<sup>92</sup> Volgens de werkinstructie lijkt het erop dat het voor behandelaren van asiolverzoeken echter niet verplicht is om landeninformatie te gebruiken.<sup>93</sup>

80 Commentaar bij art. 8 Richtlijn (EG) nr. 2005/85, C.A. Groenendijk, *Sdu Commentaar Europees Migratierecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013, p. 938.

81 *Kamerstukken II* 2006/07, 30976, nr. 3, p. 15 (transponeringstabel).

82 K. Schittenhelm, 'Implementing and Rethinking the European Union's Asylum Legislation: The Asylum Procedures Directive', *International Migration* (57) 2019, afl. 1, p. 229-244.

83 Zie voor een uitgebreide bespreking van de implementatie van het Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem: R.M. Triculescu, *Harmonised asylum policies in the European Union?: The role of street-level bureaucrats in the implementation of the Common European Asylum System* (diss. Universiteit van Twente), 2021.

84 *Kamerstukken II* 2014/15, 34088, nr. 3, p. 47 (implementatietabel).

85 Art. 3:2 Awb.

86 Art. 31 lid 4 Vw.

87 Art. 3.35 lid 1 VV.

88 Vc C1/4.4.2.

89 IND, Werkinstructie 2020/17 Het gebruik van bronnen en landeninformatie binnen het asielpces.

90 Art. 31 lid 4 Vw.

91 Art. 3.35 lid 1 VV.

92 Vc C1/4.4.2.

93 Zie voor bespreking van de IND, Werkinstructie 2020/17: Vogelelaar 2021, p. 273.

Dit is opvallend omdat volgens art. 10 lid 3 PRI, art. 4 lid 3 onder a Definitierichtlijn, art. 31 lid 2 Vw en jurisprudentie wel degelijk sprake is van een verplichting om landeninformatie te gebruiken. De IND is ten eerste verplicht om met de asielzoeker samen te werken om relevante informatie over het land van herkomst te verzamelen. Deze verplichting vloeit voort uit art. 4 Definitierichtlijn<sup>94</sup> en is opgenomen in art. 31 lid 2 Vw. Het is weliswaar in eerste instantie aan de asielzoeker om gegevens over te leggen die van belang zijn voor de asielaanvraag, maar ook de IND moet landeninformatie verzamelen.<sup>95</sup> Volgens de Afdeling kan het namelijk zo zijn dat het voor de IND gemakkelijker is om landeninformatie op te vragen dan voor de asielzoeker.<sup>96</sup>

Daarnaast dient de IND landeninformatie te onderzoeken en te gebruiken.<sup>97</sup> In de jurisprudentie ligt de focus op ambtsberichten als deskundigenrapporten. Alleen bij concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid, de volledigheid of de actualiteit van die ambtsberichten gaat de IND nader onderzoek verrichten.<sup>98</sup> Sinds de uitspraak in de zaak *Salah*

is een ambtsbericht alleen echter niet meer voldoende.<sup>99</sup> Als er een actueel ambtsbericht ontbreekt en er door de vreemdeling een begin van bewijs is geleverd, wordt van de IND verwacht onderzoek te verrichten over de situatie in het land van herkomst.<sup>100</sup> In een recentere uitspraak voegde de Afdeling er nog aan toe dat de IND voldoende bronnen moet raadplegen. Enkele bronnen uit de media waren in dit geval niet voldoende.<sup>101</sup>

### 3.2 Uitvoeringspraktijk van het verzamelen en ter beschikking stellen van landeninformatie

Wat de praktijk van het verzamelen en het ter beschikking stellen van landeninformatie betreft, hadden de lidstaten onderling afspraken gemaakt en zijn zoals vermeld door EASO en ACCORD handleidingen gepubliceerd over landeninformatie. In de praktijk voeren de lidstaten deze handleidingen niet op dezelfde manier uit.<sup>102</sup> Zo zijn er verschillen qua bronnen van landeninformatie, opslag van landeninformatie<sup>103</sup> en de wijze waarop de

94 Zie voor een bespreking van de samenwerkingsplicht bijv.: P. Reenen, 'Over de samenwerking tussen ambtenaar en asielzoeker', *JNVR* 2012/32, afl. 4; en R.J.W. Severijns, 'M. tegen Ierland noopt niet tot aanpassing Nederlandse praktijk', *A&MR* 2013, afl. 2, p. 69-75.

95 *Kamerstukken II* 2014/15, 34088 nr. 3, p. 52.

96 Bijv. ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:632, r.o. 4.2.

97 Zie bijv.: S. Jansen, 'Over de gevolgen van het XYZ-arrest voor LHBT-asielzoekers in Nederland: Out & Proud?', *A&MR* 2015, afl. 3, p. 104; en over het verplicht gebruik van landeninformatie bij de geloofwaardigheidsbeoordeling, zie bijv.: ABRvS 24 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1499, «JV» 2020/146, m.nt. Geertsema, r.o. 3.1; en herhaald in ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1951, r.o. 3.

98 Ingezet met ABRvS 200103977/127, *RV* 2001/12, m.nt. Terlouw. Zie voor een bespreking van latere jurispru-

dentie: K. Geertsema, *Rechterlijke toetsing in het asielrecht: Een juridisch onderzoek naar de intensiteit van de rechterlijke toets in de Nederlandse asielprocedure van 2001-2015* (diss. Vrije Universiteit Amsterdam), 2018, p. 255-256, 273-274.

99 EHRM 11 januari 2007, ECLI:NL:XX:2007:BA5147 (*Salah Sheekh t. Nederland*), r.o. 136, *NTM/NJCM-bull.* 2007, m.nt. Terlouw, p. 191-192; zie ook Vogelelaar 2021, p. 272, voor een analyse van de Nederlandse beleidsregels met betrekking tot landeninformatie.

100 ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:377, zie ook: K. Franssen, 'De Afdeling en het risico voor Gülenisten', *A&MR* 2019, afl. 4, p. 178; en S. Avontuur, 'Als een ambtsbericht ontbreekt', *JNVR* 2020/15, afl. 3.

101 ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2149, r.o. 5.1 en 6.

102 Gibb & Good, *International Journal of Refugee Law* (25) 2013, p. 312-315.

103 European Migration Network, *Ad-Hoc Query: searching of COI for asylum procedures*, 2014; European Migration Network, *Ad-Hoc Query on storing COI in national databases*, 2010; ECRE, *Asylum authorities: An*

behandelaars geïnformeerd worden over de nieuwste landeninformatie.<sup>104</sup> Het gebruik van landeninformatie verschilt ook.<sup>105</sup> Verder ontbreekt er in sommige lidstaten, zoals Italië, Letland en Malta, een aparte landeninformatie-unit. In deze lidstaten moeten de behandelaars zelf op zoek gaan naar landeninformatie.<sup>106</sup>

Engelmann beschrijft in haar onderzoek het verzamelen van landeninformatie ten behoeve van het beleid inzake veilige landen van herkomst.<sup>107</sup> Dit onderzoek betreft dus niet het verzamelen en ter beschikking stellen van landeninformatie tijdens de behandeling van een individueel asielverzoek, wat het onderwerp van dit artikel is. Het is echter wel nuttig om naar de uitkomsten van Engelmann's onderzoek te kijken omdat het de eerdergenoemde reeds bekende verschillen bevestigt en mogelijke andere verschillen tussen de lidstaten illustreert. Engelmann wijst in haar onderzoek op de volgende drie thema's waarin de uitvoeringspraktijken in de lidstaten van elkaar verschillen: de verzamelaar van de landeninformatie, de bevoegdheid van de verzamelaar en de door de verzamelaar gebruikte bronnen.<sup>108</sup>

Het eerste verschil betreft de instantie of de persoon die naar landeninformatie zoekt. Soms zijn dat aparte afdelingen binnen een beslisau-

toriteit,<sup>109</sup> soms niet.<sup>110</sup> Als er aparte afdelingen zijn aangeduid vallen die niet altijd onder hetzelfde ministerie. Het tweede verschil betreft de bevoegdheid van de landeninformatie-units. Sommige zijn betrokken bij beleidsbeslissingen, andere niet. De meeste landeninformatie-units zijn officieel niet betrokken bij beleidsbeslissingen. In de praktijk is de scheiding tussen de bevoegdheden voor landenonderzoek en landenbeleid niet altijd even strikt. Engelmann noemt als voorbeeld de Duitse landenexperts die geconsulteerd worden bij het opzetten van landenbeleid.<sup>111</sup> Het derde en laatste verschil zit volgens Engelmann in de bronnen waartoe de verschillende landeninformatie-units toegang hebben om landeninformatie te zoeken.<sup>112</sup> Sommige landeninformatie-units verzamelen landeninformatie uit diverse bronnen,<sup>113</sup> andere instellingen 'produceren' landeninformatie door bijvoorbeeld fact finding missions.

In Nederland verzamelen drie groepen mensen landeninformatie en zijn wat de bronnen van landeninformatie betreft de ambtsberichten en overige landeninformatie van belang. De ambtsberichten worden door medewerkers van de afdeling 'Ambtsberichten' van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZA) geschreven.<sup>114</sup> De medewerkers verzamelen de nodige landeninformatie voor de ambtsberichten door bijvoorbeeld naar het betreffende land te reizen om internationale en lokale NGO's te spreken.<sup>115</sup> Hier gaat het dus om het produceren van landeninformatie. BuZA kan ook een verzoek van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

---

*overview of internal structures and available resources*, 2019.

104 ECRE 2019, p. 49-50.

105 Gibb & Good, *International Journal of Refugee Law* (25) 2013, p. 291-322.

106 European Migration Network 2014; European Commission Evaluation of the application of the recast Qualification Directive (2011/95/EU), Final report 2019, p. 44.

107 C. Engelmann, *Common standards via the backdoor: the domestic impact of asylum policy coordination in the European Union*, (diss. Maastricht University), 2015. En voor Nederland: Vogelelaar 2020, p. 177-184.

108 Engelmann 2015, p. 107 e.v.

---

109 European Migration Network 2014.

110 European Migration Network 2014, p. 4, 8 en 15.

111 Engelmann, p. 110.

112 Engelmann, p. 109.

113 European Migration Network 2014.

114 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Werkinstructie Ambtsberichten 2020, p. 5.

115 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Werkinstructie Ambtsberichten 2020, p. 12 en 14.

ontvangen om een ambtsbericht te produceren.<sup>116</sup> BuZa zal dan de nodige informatie over een bepaald herkomstland verzamelen, al dan niet via een fact finding mission.

TOELT, de tweede groep verzamelaars, kan daarentegen geen landeninformatie produceren. TOELT is een afdeling van de IND, ministerie van Justitie en Veiligheid.<sup>117</sup> De medewerkers van TOELT verzamelen alleen bestaande landeninformatie.<sup>118</sup> Meer specifiek beantwoorden zij vragen over landeninformatie van behandelaars van asiolverzoeken en stellen zij landenrapporten op die binnen de IND intern verspreid worden. Deze rapporten waren tot voor kort niet openbaar, maar er is aangekondigd om dit in de toekomst wel te doen.<sup>119</sup> Daarnaast is TOELT betrokken bij het formuleren van terms of reference voor de ambtsberichten van BuZa, levert het landeninformatie voor het veiligelandenbeleid en werkt het samen met EASO.<sup>120</sup>

De behandelaars van de asiolverzoeken, de derde groep verzamelaars, kunnen op hun beurt landeninformatie opvragen bij TOELT of zelf naar landeninformatie zoeken.<sup>121</sup> Voor dui-

dingsvragen of achtergrondvragen kunnen de behandelaars terecht bij de landenspecialisten van TOELT en voor informatie zoals kaartmateriaal zijn de medewerkers van de regionale informatiecentra verantwoordelijk.<sup>122</sup> Uit recent onderzoek van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (adviescommissie) blijkt dat het van de behandelaar afhangt of en hoeveel landeninformatie bij de behandeling van een asiolverzoek wordt betrokken. Hierdoor ontstaat er volgens de adviescommissie een wisselende uitvoeringspraktijk.<sup>123</sup> Wat de oorzaken voor deze wisselende uitvoeringspraktijk zijn, wordt echter niet weergegeven. Het vermelde onderzoek verrichte de adviescommissie in opdracht van de staatssecretaris.<sup>124</sup> Na haar onderzoek formuleerde de adviescommissie vier aanbevelingen:

1. de versterking van de werkzaamheden van TOELT;
2. een externe kwaliteitstoets voor landenberichten van TOELT;
3. een systematische vermelding van gebruikte landeninformatie; en
4. de intensivering van de samenwerking op EU niveau.<sup>125</sup>

Als reactie op de eerste aanbeveling, het versterken van de TOELT-werkzaamheden, laat de staatssecretaris weten dat de landenspecialisten die werkzaam zijn bij TOELT 'op zorgvuldige wijze op basis van vaste afspraken en methodiek' landeninformatie verzamelen.<sup>126</sup> De methodiek en de vaste afspraken licht de staatssecretaris niet toe. Wel zegt zij in een latere reactie toe om de verzamelde landeninformatie van TOELT openbaar te maken. Met het open-

116 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Werkinstructie Ambtsberichten 2020, p. 5.

117 Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (TOELT), Bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 19637, nr. 2644, geraadpleegd via tweedekamer.nl

118 Adviescommissie 2020, p. 5; en *Kamerstukken II* 2019/20, 19637, nr. 2644, p. 3.

119 *Kamerstukken II* 2019/2020, 19637, nr. 2644, p. 2. Tot nu toe twee rapporten openbaar: TOELT, *Uganda: De positie van LHBT'ers*, Update van en aanvulling op de themarapportage februari 2011, maart 2021; en TOELT, *Sierra Leone: Positie van LHBT'ers*, 28 januari 2021.

120 Adviescommissie 2020, p. 15. Zie voor een overzicht van de taken ook: Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (TOELT), Bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/2020, 19637, nr. 2644, geraadpleegd via tweedekamer.nl

121 IND, Werkinstructie 2020/17, *Het gebruik van bronnen en landeninformatie binnen het asielpoces*, p. 3; Advies-

commissie 2020, p. 36.

122 Adviescommissie 2020, p. 15.

123 Adviescommissie 2020, p. 62.

124 Adviesvraag Landgebonden informatie voor asiolverzoeken, Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 19637, nr. 2521.

125 Adviescommissie 2020, p. 7.

126 *Kamerstukken II* 2019/20, 19637, nr. 2644, p. 2.

baar maken van de landenrapporten beoogt de staatssecretaris ook de methodiek inzichtelijk te maken.<sup>127</sup>

Wat de inzichtelijkheid van de methodiek betreft is het enkel verwijzen naar het EASO-methodierapport, zoals in het rapport ‘Sierra Leone: Positie van LHBT’ers’,<sup>128</sup> echter niet voldoende om inzichtelijk te maken hoe de IND gebruikte landeninformatie verzamelde. Zo mist in het Sierra Leone-rapport een overzicht van geraadpleegde databanken en zoekmachines. Verder is niet duidelijk welke zoektermen, zoektechnieken en zoekstrategieën werden gebruikt om landeninformatie te verzamelen. TOELT wijst er in haar rapport weliswaar op dat termen zoals LHBT niet in iedere cultuur hetzelfde betekenen,<sup>129</sup> maar koppelt dit vervolgens niet aan de gebruikte zoektermen. Voor de aantallen van gevonden documenten kan het nogal uitmaken of alleen met de afkorting LHBT werd gezocht of dat termen zoals genderdiversiteit, genderidentiteit, seksualiteit of seksuele oriëntatie ook waren opgenomen in de zoekstring.<sup>130</sup>

Voor de tweede aanbeveling, de kwaliteitstoetsing, heeft de staatssecretaris EASO gevraagd om recente landenrapporten te onderwerpen aan een peer review.<sup>131</sup> Deze samenwerking zal volgens de staatssecretaris de komende tijd wor-

den geïntensiveerd.<sup>132</sup> Ook vond een online bijeenkomst plaats waarbij de twee inmiddels gepubliceerde landenrapporten met externen werden besproken.<sup>133</sup>

Wat de derde aanbeveling betreft, de systematische vermelding van gebruikte landeninformatie, zal er in de toekomst meer aandacht hiervoor zijn in het opleidingsprogramma en de beslispraktijk.<sup>134</sup> Bij de vierde en laatste aanbeveling kondigde de staatssecretaris aan de samenwerking op EU-niveau inderdaad verder uit te bouwen.<sup>135</sup> De lidstaten hebben inmiddels een planning opgesteld waarin zij aankondigen welke landenrapporten zij gaan publiceren.<sup>136</sup> Als de IND de gebruikte landeninformatie vermeldt en als de verschillende lidstaten hun ambtsberichten en hun landenrapporten vanaf nu openbaar toegankelijk maken, zal dat de transparantie van het gebruik van landeninformatie tijdens het besluitvormingsproces bevorderen.

#### 4. Conclusie, toekomstige ontwikkelingen en vervolgonderzoek

##### 4.1 Conclusie

Het doel van dit artikel is om meer inzicht te geven in de verplichting van het verzamelen en ter beschikking stellen van landeninformatie tijdens de behandeling van asielverzoeken. Hiervoor werd het Europeesrechtelijke vereiste om asielverzoeken deugdelijk te onderzoeken geanalyseerd. De uitkomst van deze analyse is

127 *Kamerstukken II 2020/21*, 19637, nr. 2680, p. 1-2; EASO portal: <https://coi.easo.europa.eu/>

128 TOELT, *Sierra Leone: Positie van LHBT’ers*, januari 2021, p. 8, geraadpleegd via ind.nl

129 TOELT, *Sierra Leone: Positie van LHBT’ers*, januari 2021, p. 7, geraadpleegd via ind.nl

130 Aan het formuleren van zoektermen en het gebruik van zoekoperatoren wordt overigens wel aandacht besteed in de EASO handleiding voor behandelaars: EASO, *Practical guide on the use of country of origin information by case officers*, 2020, p. 57.

131 *Kamerstukken II 2020/21*, 19637, nr. 2680, p. 2.

132 Het ging om TOELT, *Sierra Leone: Positie van LHBT’ers*, januari 2021, zie *Kamerstukken II 2020/21*, 19637, nr. 2706, p. 1.

133 Online bijeenkomst, Landeninformatie in het asielproces van 7 april *Rapport inzake Sierra Leone: Positie van LHBT’ers*, 2021; *Kamerstukken II 2020/21*, 19637, nr. 2706, p. 2.

134 *Kamerstukken II*, 2019/20, 19637, nr. 2644, p. 4.

135 *Kamerstukken II*, 2019/20, 19637, nr. 2644, p. 6.

136 *Kamerstukken II 2020/21*, 19637, nr. 2706, p. 2.



een juridisch raamwerk voor de uitvoeringspraktijk.

Dit raamwerk bestaat uit drie uitgangspunten. Deze uitgangspunten moeten wat landeninformatie betreft zijn vervuld om te kunnen spreken van een deugdelijk onderzoek. Het eerste uitgangspunt is dat de lidstaten ervoor zorgen dat nauwkeurige en actuele landeninformatie uit verschillende bronnen wordt verzameld. Voor het inrichten van dit verzamelproces bestaan geen wettelijke aanknopingspunten. Wel maakten de lidstaten onderlinge afspraken. Zo bestaat het verzamelproces volgens deze afspraken uit vijf stappen: aanleiding, bronnenkeuze, evaluatie van de bronnen, evaluatie van de informatie en presentatie van de landeninformatie.<sup>137</sup> Voor elk van de stappen bestaan er ook weer handleidingen hoe dit te doen en waarop te letten.<sup>138</sup>

Het tweede uitgangspunt bevat de verplichting van de lidstaat om landeninformatie aan de behandelaars ter beschikking te stellen. Dit vereist een actieve inspanning van de lidstaten. Het proces van het ter beschikking stellen is minder concreet uitgewerkt. Als best practice beveelt onder andere EASO aan om landeninformatie-units op te zetten die landeninformatie voor de behandelaars verzamelen.<sup>139</sup>

Het derde uitgangspunt betreft de objectiviteit en onpartijdigheid van de bronnen, de landenrapporten en het verzamelproces. Hierover zijn eveneens afspraken gemaakt tussen de lidstaten en bestaan er handleidingen van EASO en ACCORD. Deze gaan meestal in op de objectiviteit en onpartijdigheid van de bronnen, de selectie en de weergave van de bronnen in landenrapporten. Onduidelijk blijft echter waar-

om ondanks de gemaakte afspraken problemen met de objectiviteit en onpartijdigheid van de bronnen, de landenrapporten en het verzamelproces blijven voortbestaan. Het Deense Eritrea-rapport bijvoorbeeld kwam tot stand nadat de lidstaten onderling afspraken hadden gemaakt over het produceren van landeninformatie. Bovendien was Denemarken betrokken bij de totstandkoming van deze afspraken.<sup>140</sup> Als mogelijke oorzaak voor het gebrekkige Eritrea-rapport noemen Rosset en Liodden met name de politieke invloed van de Deense overheid op de totstandkoming van het rapport.<sup>141</sup> Dergelijke beïnvloeding door politieke voorkeuren is zeker niet wenselijk en dient vermeden te worden.

Over de uitvoeringspraktijk van het verzamelen en ter beschikking stellen werd duidelijk dat de lidstaten deze verplichtingen verschillend hebben omgezet. In Nederland zijn er drie groepen mensen die landeninformatie verzamelen: medewerkers van BuZa, medewerkers van TOELT en de behandelaars van asielverzoeken zelf. Onduidelijk is echter hoe deze landeninformatie-onderzoekers in de praktijk te werk gaan en wat de oorzaken zijn voor gebrekkige landeninformatie in de procesdossiers. Ook is onduidelijk hoe landeninformatie aan de behandelaars ter beschikking wordt gesteld en wat de oorzaken zijn voor de verschillen in gebruik van landeninformatie tijdens de behandeling van asielverzoeken.

#### 4.2 Toekomstige ontwikkelingen en vervolgonderzoek

In de nabije toekomst wordt de PRi mogelijk vervangen door een Asielprocedureverordening.<sup>142</sup> Als de Asielprocedureverordening wordt gerealiseerd, blijven de lidstaten verplicht om landeninformatie tijdens de behan-

<sup>137</sup> *Guidelines for Processing*, 2008 en *Guidelines on FMM*, 2010.

<sup>138</sup> EASO 2019; EASO 2020.

<sup>139</sup> EASO, *Guidance on asylum procedure: operational standards and indicators*, 2019.

<sup>140</sup> *Guidelines on FMM*, 2010, p. 2.

<sup>141</sup> Rosset en Liodden 2015.

<sup>142</sup> Voorstel voor een Asielprocedureverordening, COM (2016) 467, definitieve versie.

deling van een asielverzoek te gebruiken. In de Nederlandse vertaling van het voorstel voor een Asielprocedureveroordeling wordt overigens gesproken over passend onderzoek in plaats van deugdelijk onderzoek.<sup>143</sup> Verder wordt in het voorstel bepaald dat de lidstaten landeninformatie in acht moeten nemen voor het individueel, objectief en onpartijdig onderzoek.<sup>144</sup>

Het is opvallend dat een uitdrukkelijke verwijzing naar het verzamelen en ter beschikking stellen van landeninformatie is verdwenen uit het voorstel voor art. 33 van de Asielprocedureverordening over de behandeling van asielverzoeken. Ik sluit me dan ook aan bij de aanbeveling van Vogelaar om in art. 33 een expliciete verwijzing op te nemen naar het verzamelen en het gebruik van landeninformatie.<sup>145</sup> Daaraan wil ik nog toevoegen het ‘ter beschikking stellen van landeninformatie aan de behandelaars van asielverzoeken’ omdat, zoals in dit artikel is toegelicht, het verzamelen een ander proces is dan het ter beschikking stellen van landeninformatie. Beide processen zijn echter noodzakelijk om landeninformatie daadwerkelijk te kunnen gebruiken tijdens de behandeling van asielverzoeken.

Deze Asielprocedureverordening zal rechtstreeks toepasselijk zijn in de lidstaten.<sup>146</sup> Een implementatie is dan niet meer nodig. Dit maakt een onderzoek naar de praktijk des te noodzakelijker. Hoe hebben de lidstaten, en in het bijzonder Nederland, het proces van verzamelen en ter beschikking stellen ingericht en gebeurt dat op een objectieve en onpartijdige manier?

#### Over de auteur

*Mr. N. (Norma) Fötsch*

Buitenpromovenda bij het Centrum voor Migratierecht en informatiespecialiste bij de universiteitsbibliotheek van de Radboud Universiteit Nijmegen.

143 Art. 33 lid 2 Voorstel voor een Asielprocedureverordening COM (2016) 467, definitieve versie.

144 Art. 33 lid 2 onder b Voorstel voor een Asielprocedureverordening, COM (2016) 467, definitieve versie.

145 Vogelaar 2020, p. 236.

146 Art. 288 VWEU.

## 14. Een faciliterend visum voor broers en zussen van minderjarige Nederlandse kinderen

Uitspraak ABRvS 10 september 2021, 202100861/1/V3, ECLI:NL:RVS:2021:2042.

*Elles Besselsen en Lotte van Diepen*

*Alhoewel de uitspraak van 10 september 2021 hoopgevend is voor Chavez-Vilchez ouders en hun minderjarige derdelander kinderen, moet worden afgewacht hoe de gevolgen zullen uitpakken in de praktijk. Niet alleen valt te bezien hoe wordt getoetst of een broer of zus in aanmerking komt voor een faciliterend visum en een afgeleid verblijfsrecht, maar de hiervoor gestelde vragen over de aard van het verblijfsrecht, mogelijkheden voor permanente vestiging en reguliere verblijfsvergunningen voor gezinshereniging blijven vooralsnog onbeantwoord. Een volledige analoge toepassing van de Richtlijn op deze categorie vreemdelingen, waar de ABRvS in deze uitspraak niet onwelwillend tegenover lijkt te staan, zou veel van de bestaande onduidelijkheid en onevenredigheid wegnemen.*

### Inleiding

Gladys heeft de Ghanese nationaliteit en woont met haar twee minderjarige kinderen in Ghana. Haar éénjarige dochter van haar huidige partner heeft de Nederlandse nationaliteit, haar vierjarige zoon van een andere vader, heeft de Ghanese nationaliteit. Gladys wil met beide kinderen bij haar partner in Nederland wonen. Het lukt Gladys echter niet voor alle onderdelen van het inburgeringsexamen te slagen en haar partner voldoet ook net niet aan de inkomenseis voor reguliere gezinshereniging. Als de verzorgende ouder van een minderjarig Nederlands kind doet Gladys daarom een beroep op het *Chavez-Vilchez*-arrest.<sup>1</sup> Aan haar wordt een faciliterend visum afgegeven om samen met haar dochter naar Nederland te reizen. Het verzoek om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) op grond van art. 8 EVRM en de aanvraag voor een faciliterend visum voor haar zoon, worden echter allebei afgewezen. De staatssecretaris meent dat de zoon niet onder het bereik van het *Chavez-Vilchez*-arrest valt en daarom niet in aanmerking komt voor het afgeleide verblijfsrecht op grond van art. 20 VWEU en een daarmee samenhangend faciliterend

visum. De staatssecretaris wil ook geen mvv op grond van art. 8 EVRM afgeven, omdat Gladys als referent nog geen rechtmatig verblijf in Nederland heeft. Om zich met het gezin in Nederland te kunnen vestigen, zou Gladys haar zeer jonge zoon, die net zo goed afhankelijk is van haar zorg als zijn jongere zusje, eerst alleen in Ghana moeten achterlaten. Dit betekent dat Gladys en haar zoon minstens zes maanden gescheiden zouden zijn.

De staatssecretaris vond dat kennelijk ook onredelijk en bood in deze casus – na indiening van bezwaar en beroep – uiteindelijk een oplossing door soepel om te gaan met de inkomensen inburgeringsvoorwaarden voor gezinshereniging en aan zowel Gladys als haar zoon alsnog een mvv af te geven, mits het beroep zou worden ingetrokken. Het gezin kon hierdoor samen naar Nederland reizen om zich hier duurzaam te vestigen.

Deze situatie komt in de praktijk regelmatig voor. Maar wat zijn de mogelijkheden als er geen partner in Nederland aanwezig is? Wat als het *Chavez-Vilchez* verblijfsrecht echt de enige mogelijkheid is voor de derdelander ouder van een Nederlands kind om toegang tot Nederland te krijgen en zich hier te vestigen? De staats-

<sup>1</sup> HvJ EU (Grote Kamer) 10 mei 2017, zaak C-133/15, ECLI:EU:C:2017:354 (*Chavez-Vilchez e.a.*).