



NANSEN BIJDRAGE 2021/6

Country of Origin Informatie

NANSEN ontwikkelt juridische expertise over internationale bescherming en een interdisciplinaire benadering van asiel. NANSEN is ook een operationele partner van de UNHCR bij het verlenen van rechtshulp aan asielzoekers. De hier gedane aanbevelingen zijn het resultaat van een structurele analyse van de doeltreffendheid van de toegang tot internationale bescherming, het toezicht op de detentie van personen die bescherming zoeken en de individuele bijstand aan personen die bescherming nodig hebben (met inbegrip van staatlozen). In al zijn activiteiten besteedt NANSEN bijzondere aandacht aan mensen in kwetsbare situaties, waaronder slachtoffers van foltering.

Auteur : Katrien Desimpelaere

Redactie : Julie Lejeune – Marjan
Claes

INHOUDSTAFEL

Landeninformatie of Country of Origin Information (COI)	3
1. Aanbeveling om artikel 10 van de Procedurerichtlijn om te zetten	3
2. Aanbeveling om kwaliteitsstandaarden voor COI in de Belgische wetgeving in te voeren.....	4
3. Aanbeveling om artikel 57/7, §3 van de wet van 15.12.1980 te wijzigen.....	6
4. Aanbeveling om de toegankelijkheid van COI-rapporten opgesteld door CEDOCA te garanderen voor alle actoren in de asielprocedure.....	6

Landeninformatie of Country of Origin Information (COI).

Landeninformatie of Country of Origin Information (COI) is informatie die gebruikt wordt in asielprocedures om de nood aan internationale bescherming te beoordelen, zoals informatie over de mensenrechten- en veiligheidssituatie in een land van herkomst. Dergelijke informatie is van cruciaal belang om het asielrelaas van een verzoeker en de bewijzen die zij/hij aandraagt in de juiste context te plaatsen en te zorgen voor een compleet begrip van de relevante risico's. Het vormt aldus een essentiële basis om de nood aan internationale bescherming te beoordelen.

Verschillende instanties publiceren COI, waaronder het EASO, UNHCR en verschillende mensenrechtenorganisaties. Het Belgische Commissariaat Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen heeft ook een eigen onderzoeksdienst, CEDOCA, die COI verzamelt en analyseert.

1. Aanbeveling om artikel 10 van de Procedurerichtlijn om te zetten

NANSEN adviseert om de volledig artikel 10¹ van de Procedurerichtlijn naar Belgisch recht te omzetten, zodat het belang aan nauwkeurige en actuele COI in de Belgische wetgeving opgenomen wordt.

Artikel 10 van de Procedurerichtlijn werd niet omgezet naar Belgisch recht, in strijd met artikel 51 van de Procedurerichtlijn dat de omzetting van de bepalingen uit die Richtlijn gebiedt.

Dit artikel voorziet onder meer in de mogelijkheid om het advies van deskundigen te vragen over specifieke kwesties zoals medische, culturele, religieuze kind- of gender-gerelateerde kwesties (art. 10.3.d)).² Het voorziet eveneens in de verplichting om actuele en nauwkeurige COI te verzamelen, uit verschillende bronnen zoals EASO, UNHCR en relevante internationale mensenrechtenorganisaties (art. 10.3.b)).

NANSEN stelt voor om, in overeenstemming met artikel 51 van de Procedurerichtlijn, de bepalingen van artikel 10 van diezelfde richtlijn om te zetten naar Belgisch recht. Zodoende

¹ Artikel 10 van de Procedurerichtlijn luidt als volgt: "Vereisten voor de behandeling van verzoeken

1. De lidstaten zorgen ervoor dat verzoeken om internationale bescherming niet worden afgewezen of van behandeling worden uitgesloten louter op grond van het feit dat zij niet zo snel mogelijk zijn gedaan.

2. Bij de behandeling van verzoeken om internationale bescherming gaat de beslissingsautoriteit eerst na of de verzoekers als vluchteling kunnen worden aangemerkt en zo niet, of zij voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen.

3. De lidstaten zien erop toe dat de beslissingen van de beslissingsautoriteit over verzoeken om internationale bescherming zijn gebaseerd op een deugdelijk onderzoek. Daartoe zorgen de lidstaten ervoor dat:

a) het onderzoek naar en de beslissing over verzoeken individueel, objectief en onpartijdig wordt verricht, respectievelijk genomen;

b) er nauwkeurige en actuele informatie wordt verzameld uit verschillende bronnen, zoals het EASO en de UNHCR, en relevante internationale mensenrechtenorganisaties, over de algemene situatie in de landen van oorsprong van verzoekers en, waar nodig, in de landen van doorreis, en dat het personeel dat de verzoeken behandelt en daarover beslist, over deze informatie kan beschikken;

c) het personeel dat de verzoeken behandelt en daarover beslist, de nodige kennis heeft over de normen die van toepassing zijn op het gebied van het asiel- en vluchtelingenrecht;

d) het personeel dat de verzoeken behandelt en daarover beslist, de mogelijkheid heeft om, telkens wanneer dat nodig is, advies te vragen van deskundigen over specifieke kwesties, zoals medische, culturele, religieuze, kind- of gendergerelateerde kwesties.

4. De in hoofdstuk V bedoelde instanties hebben via de beslissingsautoriteit of de verzoeker dan wel anderszins toegang tot de in lid 3, onder b), bedoelde algemene informatie die zij nodig hebben om hun taak uit te oefenen.

5. De lidstaten stellen voorschriften vast voor de vertaling van stukken die relevant zijn voor de behandeling van verzoeken."

² Zie NANSEN Note 2021-2: Vrouwelijke Genitale Verminking, p. 34-35 (te publiceren, beschikbaar op aanvraag).

wordt met de omzetting van artikel 10.3.d) van de Richtlijn de verplichting om actuele en nauwkeurige COI te verzamelen uit relevante bronnen in de Belgische wetgeving opgenomen.

2. Aanbeveling om kwaliteitsstandaarden voor COI in de Belgische wetgeving in te voeren

NANSEN adviseert om kwaliteitsstandaarden op te nemen in de Belgische wetgeving die de gebruikers van COI toelaten om de kwaliteit en de bewijswaarde van de COI te beoordelen.

De nauwkeurige en actuele COI die uit verschillende bronnen verzameld werd (cf. artikel 10.b.3) van de Procedurerichtlijn) speelt een essentiële rol in de beoordeling van de nood aan internationale bescherming. Het is daarom van cruciaal belang dat de asielinstanties die die COI gebruiken, in staat zijn om de kwaliteit en de bewijswaarde van die COI te beoordelen. Dit kunnen asielinstanties doen door de COI te toetsen aan objectieve kwaliteitsstandaarden.

NANSEN stelt vast dat de wet van 15.12.1980, noch enige andere Belgische rechtsregel, kwaliteitsnormen bevat voor COI.

CEDOCA, de onderzoeksdienst van het CGVS die zelf ook COI-rapporten opstelt, publiceerde in 2015 een eigen *Stijlgids voor de redactie van COI-producten*, die grotendeels gebaseerd is op de *Common EU Guidelines for processing COI*, gepubliceerd door EASO in april 2008.³ CEDOCA vermeldt op haar website dat zij gebruik maakt van die Stijlgids voor de redactie van COI-producten. Ze verwijst op haar website eveneens naar de nieuwe richtlijnen die EASO publiceerde in 2019 in hun *COI Report Methodology*.⁴ Dit rapport bouwt verder op de *Common EU Guidelines for processing COI (2008)*, de *Common Guidelines on (Joint) Fact Finding Missions (2010 – voor orale bronnen)* en op de *ACCORD Training Manual: Researching COI (2013)*.⁵

De kwaliteitsstandaarden opgenomen in deze teksten zijn evenwel niet bindend.

De ACCORD Training Manual is de meest gedetailleerde en complete gids voor COI-kwaliteitsstandaarden.⁶ De belangrijkste kwaliteitsnormen daarin opgenomen zijn de volgende:⁷ relevantie, betrouwbaarheid, evenwichtigheid, accuraatheid, geldigheid, transparantie en traceerbaarheid. Deze criteria vinden we ook terug in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens die eveneens beroep doet op COI om mogelijke schendingen van artikel 3 EVRM te onderzoeken in geval van terugkeer naar het land van herkomst.

- (1) **Relevantie:** COI die gebruikt wordt in de asielprocedure is relevant wanneer deze gebaseerd is op vragen die geworteld zijn in juridische concepten van vluchtelingen- en mensenrechtenrecht of op vragen die afgeleid zijn uit de

³ CEDOCA, Stijlgids voor de redactie van COI-producten, 1.6.2015, https://www.cgra.be/sites/default/files/content/download/files/ced_stijlgidsvoorderedactievancoiproducten_update_20150601_0.pdf

⁴ EASO, Country of Origin Information (COI) Report Methodology, June 2019, https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/PLib/2019_EASO_COI_Report_Methodology.pdf

⁵ Ibid., p. 6

⁶ Femke Vogelaar, Country of Origin Information: The Essential Foundation for Fair and Credible Guidance for Decision-making on International Protection Needs, 2020, <https://research.vu.nl/en/publications/country-of-origin-information-the-essential-foundation-for-fair-a>, p. 52-54

⁷ Ibid., p. 54.

verklaringen van de verzoeker tot internationale bescherming.⁸ Er moet gebruik gemaakt worden van *verschillende* bronnen. Zo werd een beslissing van het CGVS vernietigd door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen omdat de aangewende informatie uit de COI-Focus op slechts 1 bron berustte.⁹

Het relevantiecriteria vinden we ook terug in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Wat de algemene situatie in een bepaald land betreft, hecht het Hof met name belang aan informatie uit recente rapporten van onafhankelijke mensenrechtenorganisaties, zoals Amnesty International, of van overheidsbronnen, waaronder the US Department of State.¹⁰

- (2) Betrouwbaarheid en evenwichtigheid: Beslissingen over de nood aan internationale beschermingen moeten gebaseerd zijn op COI die steunt op betrouwbare bronnen. De betrouwbaarheid van een bron wordt beoordeeld rekening houdend met de politieke en ideologische context van de bron, evenals zijn mandaat, de rapporteringsmethodologie en de motivatie ervan.

Verschillende soorten bronnen, elk met hun eigen perspectief en focus, moeten worden geraadpleegd om een volledig en evenwichtig beeld te krijgen van de situatie in een land van herkomst.¹¹

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens benadrukt het belang aan betrouwbare bronnen in haar rechtspraak. Om de betrouwbaarheid van een bepaalde bron na te gaan houdt het Hof rekening met (a) de autoriteit en de reputatie van de auteur; (b) de ernst van de onderzoeken die aan de basis ervan liggen; (c) de consistentie van bronnen onderling en het feit dat bepaalde conclusies bevestigd worden door andere bronnen; en (d) de aanwezigheid of rapporteringsmogelijkheden van de auteur in het land in kwestie.¹²

- (3) Accuraatheid en geldigheid: Er dient enkel informatie gebruikt te worden die geldig en juist is op het moment waarop de beslissing genomen wordt. Het cross-checken van informatie is hierbij essentieel.¹³

Dit sluit aan bij de vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat een volledig en *ex nunc* onderzoek moet gebeuren naar een mogelijke schending van artikel 3 EVRM in geval van terugkeer naar het land van herkomst.¹⁴

- (4) Transparantie en traceerbaarheid: De verwijzing naar bronnen in COI zorgt ervoor dat informatie kan getraceerd worden tot aan de bron en op die manier onafhankelijk kan worden geverifieerd en beoordeeld.¹⁵ Dit komt verder aan bod onder punt 3: wijziging van artikel 57/7, §3 van de wet van 15.12.1980.

⁸ ACCORD, Researching Country of Origin Information – Training Manual, 2013, <https://www.coi-training.net/site/assets/files/1021/researching-country-of-origin-information-2013-edition-accord-coi-training-manual.pdf>, 31.

⁹ Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, arrest nr.160.632 van 22.1.2016, §5.5.1.

¹⁰ *Saadi v. Italy*, 37201/06 (ECtHR [GC], 28.2.2008), §131; *Hirsi Jamaa a.o. v. Italy*, 27765/09 (ECtHR 23.2.2012), §118.

¹¹ ACCORD, Researching Country of Origin Information – Training Manual, 2013, <https://www.coi-training.net/site/assets/files/1021/researching-country-of-origin-information-2013-edition-accord-coi-training-manual.pdf>, 32.

¹² *Saadi v. Italy*, 37201/06 (ECtHR [GC], 28.2.2008), §143; *N.A. v. the United Kingdom*, 25904/07 (ECtHR, 17.7.2008), §120-121.

¹³ ACCORD, Researching Country of Origin Information – Training Manual, 2013, <https://www.coi-training.net/site/assets/files/1021/researching-country-of-origin-information-2013-edition-accord-coi-training-manual.pdf>, 34.

¹⁴ *F.G. v. Sweden*, 43611/11 (ECtHR, 23.3.2016), §115

¹⁵ ACCORD, Researching Country of Origin Information – Training Manual, 2013, <https://www.coi-training.net/site/assets/files/1021/researching-country-of-origin-information-2013-edition-accord-coi-training-manual.pdf>, 35.

NANSEN beveelt aan om een wetsartikel in te voegen waarin bovenstaande kwaliteitsnormen voor COI opgenomen worden. Over deze kwaliteitsnormen bestaat immers een brede consensus onder verschillende instanties die COI gebruiken (waaronder het EHRM, UNHCR en EASO).¹⁶ Het ontbreekt echter aan juridisch bindende bepalingen om de kwaliteit van de COI die in de praktijk gebruikt worden te verifiëren en zo te garanderen.

3. Aanbeveling om artikel 57/7, §3 van de wet van 15.12.1980 te wijzigen

NANSEN adviseert om artikel 57/7, §3 van de wet van 15.12.1980 in overeenstemming te brengen met het arrest nr. 23/2021 van het Grondwettelijk Hof en de aanbevelingen van EASO en ACCORD.

Artikel 57/7, §3 van de wet van 15.12.1980 betreft de omzetting naar Belgisch recht van artikel 23, lid 1 van de Procedurerichtlijn.

In haar arrest nr. 23/2021 van 25.2.2021 oordeelde het Grondwettelijk Hof dat artikel 57/7, §3 van de wet van 15.12.1980 geen correcte omzetting betreft van artikel 23, lid 1 van de Procedurerichtlijn en vernietigd dient te worden, “*in zoverre het de mogelijkheid voor de CGVS om bepaalde elementen betrouwbaar te houden niet beperkt tot de gevallen waarin de openbaarmaking van informatie of bronnen de nationale veiligheid, de veiligheid van de organisaties of personen die de informatie hebben verstrekt dan wel de veiligheid van de perso(o)n(en) op wie de informatie betrekking heeft, in gevaar zou brengen, of wanneer het belang van het onderzoek in verband met de behandeling van verzoeken om internationale bescherming door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten of de internationale betrekkingen van de lidstaten zouden worden geschaad.*”¹⁷

De ACCORD Training Manual stelt dat indien de naam van de bron beschermd dient te worden, er minstens een beschrijving van de bron gegeven moet worden.¹⁸ Ook EASO benadrukt dat indien een bron uit veiligheidsoverwegingen anoniem blijft, een zo goed mogelijke beschrijving van het type bron en de achtergrond van de bron moet gegeven worden.¹⁹

NANSEN is van mening dat artikel 57/7, §3 van de wet van 15.12.1980 gewijzigd dient te worden om haar in overeenstemming te brengen met het arrest nr. 23/2021 van het Grondwettelijk Hof en de richtlijnen van EASO en ACCORD om de traceerbaarheid van bronnen te garanderen.

4. Aanbeveling om de toegankelijkheid van COI-rapporten opgesteld door CEDOCA te garanderen voor alle actoren in de asielprocedure

NANSEN adviseert om een wetsbepaling in te voeren die voorziet in de publicatie van alle COI-Focus van CEDOCA.

CEDOCA, de onderzoeksdienst van het CGVS, stelt zelf ook COI-producten op: COI Case, die informatie bevat die relevant is voor één bepaald dossier, en COI Focus, die informatie bevat die nuttig is voor meer dan één asioldossier en die handelt over een bepaald thema. Alle COI-producten van CEDOCA worden op InSite geplaatst, het documentair intranet van het

¹⁶ Femke Vogelaar, Country of Origin Information: The Essential Foundation for Fair and Credible Guidance for Decision-making on International Protection Needs, 2020, <https://research.vu.nl/en/publications/country-of-origin-information-the-essential-foundation-for-fair-a>, p. 255.

¹⁷ Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 23/2001, 25.2.2021, <https://www.const-court.be/public/n/2021/2021-023n.pdf>, 95.

¹⁸ Ibid., 35.

¹⁹ EASO, Country of Origin Information (COI) Report Methodology, June 2019, https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/PLib/2019_EASO_COI_Report_Methodology.pdf, 14

CGVS.²⁰ Sommige COI-Focus worden publiek toegankelijk gemaakt door publicatie op de website van het CGVS, andere niet. CEDOCA specificeert niet welk criterium gehanteerd wordt om te bepalen waarom bepaalde COI-Focus gepubliceerd worden en andere niet. Ongepubliceerde COI-Focus die gebruikt worden in een bepaalde procedure, worden aan het administratief dossier van de verzoeker toegevoegd, dat kan geraadpleegd worden door de verzoeker nadat een beslissing genomen werd in haar/zijn dossier. Eerder is die informatie niet toegankelijk. De verzoeker verkeert bijgevolg slechts in graad van beroep in de mogelijkheid om te repliceren op COI die gebruikt werd om haar/zijn nood aan internationale bescherming te beoordelen.

De verzoeker tot internationale bescherming heeft recht op informatie. Dit recht is stevig verankerd in internationale en regionale verdragen: artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten; artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens; artikels 11 en 41 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie; en artikels 12 en 19 van de Procedurerichtlijn.

Het beginsel van de wapengelijkheid, een basisbeginsel in het strafrecht om het recht op een eerlijk proces te waarborgen, vindt eveneens toepassing in asielprocedures. In de ACCORD Training Manual wordt benadrukt dat hoewel asielprocedures meestal administratieve procedures betreffen, en slechts in geval van beroep door een rechtbank beslecht worden, het beginsel van wapengelijkheid in alle fases van de procedure gewaarborgd dient te worden. Zelfs tijdens de administratieve procedure dienen verzoekers op de hoogte gebracht worden van het gebruikte bewijsmateriaal en moeten zij in de gelegenheid verkeren om daarop te reageren.²¹

In de ACCORD Training Manual wordt benadrukt dat om het recht op informatie en de wapengelijkheid te eerbiedigen, COI in gelijke mate beschikbaar moet zijn voor alle asielinstanties en verzoekers en hun raadslieden.²²

EASO publiceerde in 2020 de *Practical Guide on the use of country of origin information by case officers*. Daarin wordt wapengelijkheid als één van de drie procedurele kernbeginselen voor het gebruik van COI aangeduid. EASO benadrukt dat:

*“Statements of applicants may differ from the COI you found, which could have a negative impact on the credibility and the final decision. COI that might make a decision-maker inclined to make a negative credibility assessment should be presented to the applicant for their response, in accordance with the principle of equality of arms. **The applicant should be, if possible, given the opportunity to explain contradictions with COI during the interview**, in order to challenge the information if they need to, and/or be prepared to deal with any information that might tend to negate the credibility of their claim.”* (originele aanduiding)

Om de wapengelijkheid en het recht op informatie van de verzoeker te waarborgen dient de COI die gebruikt wordt bijgevolg bij aanvang van de procedure toegankelijk te zijn, zodat de verzoeker in staat is om daar tijdens het gehoor op te reageren.

Thans maakt CEDOCA slechts een deel van haar COI-Focus publiek toegankelijk via publicatie op haar website. Waarom bepaalde COI-Focus wel en andere niet gepubliceerd worden, is niet duidelijk. Dit belemmert de rechtszekerheid en is bovendien strijdig met het

²⁰ CGVS, CEDOCA – Producten en diensten, <https://www.cgvs.be/nl/landeninfo/over-cedoca>

²¹ ACCORD, Researching Country of Origin Information – Training Manual, 2013, <https://www.coi-training.net/site/assets/files/1021/researching-country-of-origin-information-2013-edition-accord-coi-training-manual.pdf>, 37.

²² Ibid., 37.

verbod op discriminatie, aangezien er geen objectieve en redelijke rechtvaardiging gegeven wordt voor de verschillende behandeling van verzoekers in een gelijkaardige situatie.

NANSEN is van mening dat het publiek toegankelijk maken van alle COI-Focus noodzakelijk is om het recht op informatie van de verzoekers en het beginsel van de wapengelijkheid tijdens de ganse asielprocedure te waarborgen. Dit is in overeenstemming met de hierboven vermelde internationale en regionale verdragsbepalingen daaromtrent en de richtlijnen van het EASO en de ACCORD Training Manual. Dat alle en niet slechts een selectie van de COI-Focus gepubliceerd zouden worden, zal bovendien de rechtszekerheid bevorderen en vermijden dat verzoekers in hun recht op toegang tot informatie onderling gediscrimineerd worden.