



NANSEN NOTE 2 - 22

Het gebruik van beleidsrichtlijnen van UNHCR en het Europees Asielagentschap in Afghaanse dossiers

De NANSEN NOTE is een thematische tool die zich richt tot praktijkjuristen en advocaten die asielzoekers bijstaan. Ze kadert en analyseert juridisch een praktijk die invloed heeft op de toegang tot en het effectief genieten van internationale bescherming evenals op het recht op vrijheid en beschermingsstandaarden in detentie. Bijzonder aandacht wordt besteed aan kwetsbaarheid, detentie en effectieve toegang tot kwaliteitsvolle juridische bijstand.

Auteur: Femke Vogelaar

Redactie: Julie Lejeune

Nansen note 2-2022

Het gebruik van beleidsrichtlijnen van UNHCR en het Europees Asielagentschap in Afghaanse dossiers

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Inleiding	3
1. Het gebruik van beleidsrichtlijnen bij de beoordeling van verzoeken om internationale bescherming	5
1.1. Het verschil tussen landeninformatie en beleidsrichtlijnen	5
1.2. UNHCR Position Papers & Eligibility Guidelines	7
1.2.1. Doel	7
1.2.2. Totstandkoming	7
1.2.3. Inhoud.....	8
1.2.4. Juridische status	9
1.3. EUAA Country Guidance.....	10
1.3.1. Doel	11
1.3.2. Totstandkoming	12
1.3.3. Inhoud.....	12
1.3.4. Juridische status	13
1.4. CGVS Beleidsnota's	15
2. Richtlijnen over Afghanistan	16
2.1. Actuele informatie	17
2.2. Onpartijdigheid & betrouwbaarheid.....	18
2.3. Interpretatie van de richtlijnen	19
2.4. Conclusie.....	21
3. CGVS-beleid ten aanzien van Afghanistan	21
4. Conclusie	25

Samenvatting

Deze NANSEN NOTE bespreekt het gebruik van beleidsrichtlijnen van UNHCR en het Europees Asielagentschap in Afghaanse dossiers. De note gaat eerst in op het wezenlijke verschil tussen landeninformatie en de juridische analyse van deze landeninformatie in beleidsrichtlijnen. De note bespreekt vervolgens de doelstelling, totstandkoming, inhoud en de juridische status van de beleidsrichtlijnen van UNHCR en het Europees Asielagentschap. De richtlijnen van UNHCR en het Europees Asielagentschap verschillen in het bijzonder met betrekking tot de onafhankelijkheid van de auteurs van de richtlijnen en de mate van transparantie van de analyse van landeninformatie in de richtlijnen.

Een analyse van de meest recente richtlijnen van UNHCR en het Europees Asielagentschap over Afghanistan laat zien dat er meer gewicht moet worden toegekend aan de UNHCR richtlijnen nu de richtlijnen van het Europees Asielagentschap op beperkte en inmiddels verouderde informatie zijn gebaseerd. Daarnaast is er sprake van een zekere vooringenomenheid bij de EU-lidstaten bij het ontwikkelen van de richtlijnen. Er wordt bovendien geconcludeerd dat de bewijslast van het CGVS bijzonder hoog is indien het van het advies van UNHCR wil afwijken en negatieve beslissingen wilt nemen in Afghaanse dossiers.

Het CGVS zal hiertoe *nauwkeurige* en *actuele* informatie moeten inbrengen uit *verschillende soorten bronnen* overeenkomstig artikel 10 lid 3 onder (b) van de herziene Asielprocedurerichtlijn. De informatie moet **relevant, up-to-date, accuraat, betrouwbaar** en **gebalanceerd** zijn met betrekking tot het profiel van een Afghaanse verzoeker en de situatie in de regio waar de verzoeker vandaan komt en naartoe terug gestuurd zal worden. Afsluitend worden er enkele kanttekeningen geplaatst bij de COI Focus op basis waarvan het CGVS de beslissingen in Afghaanse dossiers volledig heeft hervat. Er wordt met betrekking tot verschillende elementen geconcludeerd dat de COI Focus op zichzelf niet voldoende is voor een beoordeling in individuele dossiers en dat het CGVS bijkomende nauwkeurige en actuele informatie zal moeten inbrengen om tot een zorgvuldige beoordeling te kunnen komen.

Inleiding

Met de inname van het presidentieel paleis in Kabul op zondag 15 augustus 2021, was de machtsovername door de Taliban in Afghanistan een feit. De machtsovername door de Taliban leidde tot het besluit van het Commissariaat Generaal voor Vluchtelingen en Staatlozen (hierna CGVS) om beslissingen voor verzoekers uit Afghanistan tijdelijk, gedeeltelijk op te schorten. In het bijzonder werd de beoordeling van de status van subsidiaire bescherming tijdelijk opgeschort.¹

Op 2 maart 2022 kondigde het CGVS aan dat er terug voldoende informatie beschikbaar was over de situatie in Afghanistan en dat het opnieuw voor alle Verzoeken om Internationale Bescherming (hierna VIBs) een beslissing kon nemen. Alhoewel het CGVS erkende dat veel Afghanen in aanmerking zullen komen voor het vluchtelingenstatuut wegens de verslechterde mensenrechtensituatie na de machtsovername van de Taliban, concludeerde het CGVS ook dat de status van subsidiaire bescherming niet langer zal worden toegekend omwille van de verbeterde veiligheidssituatie.² In maart 2022 nam het CGVS meer dan 700 weigeringsbeslissingen.³ Op 31 maart 2022 vernietigde de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (hierna RvV) echter een niet-ontvankelijkheidsbeslissing van het CGVS van 10 augustus 2021.⁴ Naar aanleiding van de vernietiging van de RvV heeft het CGVS de landeninformatie geactualiseerd en het beleid verder op punt gesteld. Eind mei 2022 werd de dossierbehandeling van Afghaanse VIBs volledig hervat door het CGVS.⁵

Bij het opmaken van het nieuwe beleid heeft het CGVS niet volledig het advies gevolgd van de Hoge Commissaris voor Vluchtelingen van de Verenigde Naties (hierna UNHCR). Op 9 februari 2022 publiceerde UNHCR immers nieuwe richtlijnen voor wat betreft de beoordeling van de beschermingsnoden van personen die Afghanistan ontvluchten.⁶ Deze richtlijnen vervangen de positie van UNHCR met betrekking tot terugkeer naar Afghanistan van augustus 2021⁷ als ook de UNHCR richtlijnen die dateren van augustus 2018.⁸ UNHCR geeft aan dat, ondanks de afname van het willekeurig geweld en de verbetering van de toegang van humanitaire organisaties tot veel delen van Afghanistan, de situatie in Afghanistan nog altijd zeer onvoorspelbaar is met wijdverspreide zorgen over gericht geweld en mensenrechtenschendingen. Bovendien wordt Afghanistan getroffen door een humanitaire

¹ CGVS, nieuwsbericht beleid Afghanistan, august 2021 en 17 november 2021, beschikbaar op <https://www.cgvs.be/nl/actueel/tijdelijke-gedeeltelijke-opschorting-van-de-betekening-van-beslissingen-voor-verzoekers-uit>

² CGVS, nieuwsbericht beleid Afghanistan, 2 maart 2022, beschikbaar op <https://www.cgvs.be/nl/actueel/afghanistan-nieuw-beleid>

³ CGVS, nieuwsbericht Asielstatistieken maart 2022, beschikbaar op <https://www.cgvs.be/nl/actueel/asielstatistieken-maart-2022>; VRT Nieuws, Honderder Afghaanse asielzoekers krijgen geen bescherming en moeten ons land verlaten, 23 april 2022 beschikbaar op <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2022/04/23/afghaanse-asielzoekers-krijgen-weer-het-bevel-om-ons-land-te-ver/>

⁴ RvV, 31 maart 2022, nr. 270.813

⁵ CGVS, nieuwsbericht Behandeling Afghaanse verzoeken, 24 mei 2022, beschikbaar op <https://www.cgvs.be/nl/actueel/behandeling-afghaanse-verzoeken>

⁶ UNHCR, *Guidance Note on the international protection needs of people fleeing Afghanistan*, 9 februari 2022, beschikbaar op <https://www.refworld.org/pdfid/61d851cd4.pdf>

⁷ UNHCR, *UNHCR Position on Returns to Afghanistan*, August 2021, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/611a4c5c4.html>

⁸ UNHCR, *Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan*, 30 August 2018, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/5b8900109.html>

crisis van ongekende proporties.⁹ Gezien de huidige onzekerheden met betrekking tot de rechtsstaat, de angst en onzekerheden met betrekking tot het autoritaire bestuur en het gebrek aan uitgebreide informatie over de mensenrechtensituatie in Afghanistan, is UNHCR van mening dat het momenteel geen uitgebreide beleidsrichtlijnen kan opstellen. UNHCR overweegt dat het in veel gevallen mogelijk zal zijn om, op basis van het profiel van de verzoeker en het beschikbare bewijs, een verzoeker uit Afghanistan het vluchtelingenstatuut toe te kennen. Andersom is het niet mogelijk om met voldoende zekerheid vast te stellen dat iemand geen bescherming nodig heeft. UNHCR roept dan ook specifiek op tot opschorting van alle beslissingen op VIBs van Afghaanse asielzoekers, tenzij het ineens duidelijk is, op basis van het profiel van de persoon en de beschikbare informatie, dat hij of zij een vluchteling is op grond van de voorwaarden van artikel 1 van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen (het Vluchtelingenverdrag).¹⁰

Inmiddels publiceerde het Europese Asielagentschap op 20 april 2022 ook een update van de richtlijnen van het Asielagentschap voor de beoordeling van asielverzoeken van verzoekers uit Afghanistan.¹¹ Officieel vervangt deze nieuwe 'Country Guidance' de richtlijnen van november 2021.¹² Het gaat echter om een gerichte update en focust op significante veranderingen tijdens de eerste maanden na de machtsovername van de Taliban op 15 augustus 2021.¹³ Alhoewel het EU Asielagentschap erkent dat er over bepaalde onderwerpen slechts gelimiteerde en/of tegenstrijdige informatie beschikbaar is, geeft het Agentschap in tegenstelling tot UNHCR niet expliciet aan dat er door het gebrek aan uitgebreide informatie niet voldoende zorgvuldige (negatieve) beslissingen kunnen worden genomen. Het Europees Asielagentschap roept dan ook niet specifiek op tot opschorting van beslissingen voor Afghaanse asielzoekers.

In deze analyse van Nansen wordt dieper ingegaan op de richtlijnen voor de beoordeling van VIBs die worden opgesteld door UNHCR en het Europees Asielagentschap. De analyse beoogt achtergrond informatie te verschaffen over het doel, de totstandkoming, de inhoud, de juridische status en de relatieve waarde van deze richtlijnen om zodoende advocaten te voorzien van argumenten met betrekking tot het gebruik van de richtlijnen in individuele dossiers. In het eerste deel van de analyse zal meer algemeen worden ingegaan op de richtlijnen. In het tweede deel zal specifiek worden ingegaan op de richtlijnen met betrekking tot de beoordeling van de beschermingsnood van personen die Afghanistan ontvluchten.¹⁴

⁹ UNHCR, *Guidance Note on the international protection needs of people fleeing Afghanistan*, paragraaf 2 – 3.

¹⁰ *Ibid.*, 12.

¹¹ European Union Agency for Asylum, *Country Guidance: Afghanistan, Common analysis and guidance note*, April 2022, beschikbaar op <https://euaa.europa.eu/country-guidance-afghanistan-2022>

¹² European Asylum Support Office, *Country Guidance: Afghanistan, Common analysis and guidance note*, November 2021, beschikbaar op <https://euaa.europa.eu/country-guidance-afghanistan-2021>

¹³ *Ibid.*, p. 6.

¹⁴ Nansen heeft reeds eerder gepubliceerd over de nood aan internationale bescherming van Afghaanse asielzoekers, zowel over de nood van vóór als na de machtsovername door de Taliban, zie Nansen Profiel 2021/3, Beoordeling van de beschermingsnood van Afghaanse man in het kader van een volgend verzoek, 9 november 2021, beschikbaar op <https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2021/11/NANSEN-Profile-5-21-Volgend-verzoek-Taliban-machtsovername.pdf>; Nansen Profiel 2021/3, De beschermingsnood van Hazara's in Afghanistan, 7 mei 2021, beschikbaar op <https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2021/05/NANSEN-Profile-3-21-Hazaras->

1. Het gebruik van beleidsrichtlijnen bij de beoordeling van verzoeken om internationale bescherming

Deze paragraaf bespreekt eerst het verschil tussen landeninformatie en de analyse van deze landeninformatie in beleidsrichtlijnen. Dit verschil is van wezenlijk belang nu het bepaalt wanneer en hoe er op relevante wijze een beroep kan worden gedaan op de richtlijnen van UNHCR en het Europees Asielagentschap ter ondersteuning van de beoordeling van een VIB door zowel asielinstanties als advocaten. Vervolgens zullen respectievelijk de richtlijnen van UNHCR en het Europees Asielagentschap worden besproken, er zal specifiek worden ingegaan op de doelstelling, de totstandkoming, de inhoud en de juridische status van deze richtlijnen. Afsluitend zal kort worden ingegaan op de beleidsnotas van het CGVS.

1.1. Het verschil tussen landeninformatie en beleidsrichtlijnen

‘Country of Origin Information’ (COI) oftewel landeninformatie is essentieel voor de beoordeling van wie een nood heeft aan internationale bescherming. Volgens UNHCR vloeit het belang van het gebruik van landeninformatie direct voort uit de definitie van een vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag. Staten moeten beoordelen of VIBs gegrond zijn, dat houdt in dat VIBs voldoende moeten zijn vastgesteld op basis van de feiten en/of het beschikbare bewijs, aldus UNHCR.¹⁵ Daartoe zal een Protection Officer een VIB in de context moeten plaatsen van de relevante achtergrond informatie.¹⁶

Er lijkt tegenwoordig een oneindige hoeveelheid informatie beschikbaar te zijn over de situatie in een land van herkomst van een asielzoeker. Via het internet is er toegang tot rapporten van de Verenigde Naties, nationale overheden, NGOs, media, academici, etc. Daarnaast is sociale media zeer belangrijk geworden voor de verspreiding van nieuws. De informatie wordt verzameld en geanalyseerd door COI onderzoekers in zogenaamde COI units. Deze COI units bestaan binnen de nationale asielinstanties, maar ook binnen het Europees Asielagentschap of in de vorm van NGOs.¹⁷

Binnen het CGVS wordt COI verzameld door Cedoca, de onderzoeksafdeling voor informatie over landen van herkomst. Deze afdeling bestaat uit gespecialiseerde onderzoekers die

[Afghanistan.pdf](#); Nansen Note 2020/3, Kabul als intern beschermingsalternatief voor personen met nood aan subsidiaire bescherming, 9 november 2020, beschikbaar op <https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2020/11/NANSEN-NOTE-2020-3-updated-Kabul-als-intern-beschermingsalternatief-voor-personen-met-nood-aan-subsidiaire-bescherming.pdf>; Nansen Profiel 2020/2, Nood aan bescherming voor Afghaanse verwesterde vrouw, 29 juni 2020, beschikbaar op <https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2020/05/NANSEN-Profiel-2-20-Nood-aan-internationale-bescherming-van-Afghaanse-verwesterde-vrouw.pdf>; Nansen Note 2019/2, Kabul als intern beschermingsalternatief voor personen met nood aan subsidiaire bescherming, 17 februari 2020, beschikbaar op <https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2020/02/Def-NANSEN-NOTE-2019-2-Kabul-als-intern-beschermingsalternatief.pdf>

¹⁵ UNHCR Policy paper, Country of Origin Information: Towards enhanced international cooperation, februari 2004, paragraaf 4, beschikbaar op <https://www.refworld.org/pdfid/403b2522a.pdf>

¹⁶ UNHCR, Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, UN Doc HCR/1P/4/ENG/REV.3 (1979, heruitgave 2019), paragraaf 42, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>

¹⁷ Zie bijvoorbeeld Asylos <https://www.asylos.eu/what-we-do>

informatie over landen van herkomst van verzoekers om internationale bescherming verzamelen, onderzoeken en COI-rapporten opstellen.¹⁸ De COI-rapporten synthetiseren de beschikbare informatie uit primaire en secundaire bronnen: synthetiseren betekent dat informatie wordt georganiseerd, gecombineerd en gegroepeerd in een relevante en toegankelijke structuur.¹⁹ Cedoca produceert twee soorten COI-rapporten, namelijk COI Case (informatie relevant voor een bepaald dossier) en COI Focus (informatie relevant voor meerdere asioldossiers). Binnen de Europese Unie worden er veel van deze compilatie rapporten geproduceerd, onder andere door het Europees Asielagentschap,²⁰ de UK Home Office,²¹ het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken,²² het Noorse Landinfo,²³ etc.

De compilatie COI-rapporten bevatten geen juridische analyse van de informatie, zij bevatten immers geen conclusies met betrekking tot de betekenis van de informatie voor de nood aan bescherming. Een algemene beoordeling van de bewijswaarde van de landeninformatie in het licht van de criteria voor het verkrijgen van het vluchtelingenstatuut of subsidiaire bescherming wordt namelijk gemaakt door beleidsmedewerkers werkzaam binnen de nationale asielinstanties, bij UNHCR of het Europees Asielagentschap. Deze beoordeling wordt neergelegd in beleidsrichtlijnen.

De beleidsrichtlijnen dienen ter ondersteuning van de beoordeling door de Protection Officers van het CGVS of de rechters van de RvV die verantwoordelijk zijn voor de beoordeling van de bewijswaarde van de landeninformatie in het licht van de criteria voor het verkrijgen van het vluchtelingenstatuut of subsidiaire bescherming én de omstandigheden van het individuele geval. Over het algemeen identificeren de beleidsregels specifieke profielen van mensen die mogelijk een gegronde vrees voor vervolging kunnen hebben of een reëel risico op ernstige schade kunnen lopen. Daarnaast worden er een aantal factoren benoemd die relevant zijn voor de beoordeling van een individueel VIB. Beleidsrichtlijnen kunnen uiterst relevant zijn in het geval van de situatie in Afghanistan. De richtlijnen bevatten namelijk een eerste beoordeling van een sterk gewijzigde situatie (de machtsovername door de Taliban) die van grote invloed kan zijn op de nood aan bescherming van Afghaanse verzoekers en de parameters waar binnen deze nood moet worden beoordeeld.

Het is van groot belang om er bewust van te zijn dat richtlijnen, zoals de Eligibility Guidelines van UNHCR en de Country Guidance van het Europees Asielagentschap, een beoordeling van de bewijswaarde van beschikbare landeninformatie behelst. Het is zelf geen landeninformatie. Bij het inbrengen van de richtlijnen in een individueel dossier moet er goed worden gelet op wat de richtlijnen precies zeggen over het niveau van een risico (welke behandeling, de ernst en zekerheid van het risico) en in het licht van welk bewijs/landeninformatie het risico is beoordeeld. Het volstaat niet om enkel naar de richtlijnen

¹⁸ CGVS, CEDOCA – producten en diensten, beschikbaar op <https://www.cgvs.be/nl/landeninfo/over-cedoca>

¹⁹ EASO, Country of Origin Report Methodology, juni 2019, p. 19, beschikbaar op https://coi.euaa.europa.eu/administration/easo/PLib/2019_EASO_COI_Report_Methodology.pdf

²⁰ Europees Asielagentschap, COI reports, beschikbaar op <https://euaa.europa.eu/country-origin-information>

²¹ UK Home Office, Country policy and information notes, beschikbaar op <https://www.gov.uk/government/collections/country-policy-and-information-notes>

²² Nederlands Ministerie van Buitenlandse Zaken, Algemene Ambstberichten, beschikbaar op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten>

²³ Landinfo, Country reports, beschikbaar op <https://landinfo.no/en/>

te verwijzen. Om *in casu* aan te tonen dat een verzoeker om internationale bescherming tot een bepaald profiel behoort én effectief een risico zal lopen bij terugkeer naar het land van herkomst, zal er ook moeten worden verwezen naar de relevante landeninformatie die ten grondslag ligt aan een beleidsrichtlijn en indien nodig of mogelijk naar andere (meer recente) landeninformatie. Er moet een concrete link worden gemaakt tussen het vastgestelde risico in een richtlijn en de feitelijke omstandigheden van het individuele geval.

1.2. UNHCR Position Papers & Eligibility Guidelines

UNHCR superviseert de interpretatie en toepassing van het Vluchtelingenverdrag.²⁴ In het kader van haar toezichthoudende taken publiceert UNHCR thematische richtlijnen met betrekking tot specifieke juridische vraagstukken. UNHCR publiceert daarnaast ook richtlijnen met daarin de officiële positie van UNHCR met betrekking tot de beschermingsnoden van personen die bepaalde specifieke landen van herkomst ontvluchten. De richtlijnen betreffen een analyse van de beschikbare landeninformatie en de interpretatie van wat die informatie betekent voor de nood aan bescherming van personen afkomstig uit dat bepaalde land van herkomst.

1.2.1. Doel

De richtlijnen die door UNHCR worden gepubliceerd hebben als doel de harmonisatie te bevorderen van de interpretatie en toepassing van de definitie van een vluchteling in de zin van artikel 1(A) van het Vluchtelingenverdrag.

‘UNHCR issues Eligibility Guidelines to promote the accurate interpretation and application of the abovementioned refugee criteria in line with its supervisory responsibility as contained in paragraph 8 of its Statute in conjunction with Article 35 of the 1951 Convention and Article II of its 1967 Protocol and based on the expertise it has developed over the years in matters related to eligibility and refugee status determination.’²⁵

UNHCR Eligibility Guidelines worden uitgegeven met het oog op de ondersteuning van beslismedewerkers, inclusief werknemers van UNHCR, nationale overheden en advocaten, bij de beoordeling van de nood aan internationale bescherming van verzoekers.

1.2.2. Totstandkoming

Verschillende redenen kunnen aanleiding geven tot de totstandkoming van nieuwe UNHCR richtlijnen. Zo kunnen regionale of lokale kantoren van UNHCR aangeven dat er een behoefte is aan richtlijnen nu er geen of tegenstrijdige informatie beschikbaar is over een land van

²⁴ Convention relating to the Status of Refugees (adopted 28 July 1951, entered into force 22 April 1954) 189 UNTS 137, artikel 35 (Vluchtelingenverdrag); UNHCR Executive Committee Conclusion No 8 (XXVIII), ‘Determination of Refugee Status’ (1977).

²⁵ Zie bijvoorbeeld UNHCR Eligibility Guidelines Afghanistan, 2018.

herkomst. Ook Staten kunnen een gebrek aan bewijs of een juridische kwestie identificeren die gebaat zou kunnen zijn met richtlijnen van UNHCR.²⁶

De totstandkoming van de UNHCR richtlijnen kent geen vaste formule. Verschillende landen en omstandigheden kunnen een verschillende aanpak vergen. In principe start UNHCR met het verzamelen van informatie uit verschillende bronnen, informatie kan afkomstig zijn van zowel externe bronnen als ook personen die bescherming zoeken, regionale en lokale kantoren van UNHCR. Er wordt gelet op de relevantie van de informatie, maar er wordt ook op gelet dat er voldoende informatie wordt ingewonnen bij verschillende soorten bronnen zodat de informatie gebalanceerd is. De bronnen en hun informatie worden vervolgens beoordeeld op betrouwbaarheid. De informatie die is verzameld, betrouwbaar is bevonden en opgenomen zal worden in de richtlijnen, wordt geanalyseerd in het licht van UNHCR beleid en bewijsstandaarden. Bij de de beoordeling van het risico niveau wordt UNHCR geleid door het institutioneel geheugen met betrekking tot de productie van Eligibility Guidelines en de beoordeling van VIBs.²⁷

1.2.3. Inhoud

UNHCR richtlijnen, eender welke vorm zij aannemen, bevatten landeninformatie. In de richtlijnen wordt rechtsstreeks verwezen naar de bronnen van landeninformatie die ten grondslag liggen aan de analyse van UNHCR. Als gevolg is het mogelijk om na te gaan welke informatie precies door UNHCR in de analyse is betrokken en welke betekenis UNHCR geeft aan deze informatie met betrekking tot een nood aan bescherming.

UNHCR landgebonden beleidsrichtlijnen kunnen verschillende vormen aannemen, zoals Position Papers (meestal met betrekking tot terugkeer) of meer uitgebreide International Protection Considerations en Eligibility Guidelines.

UNHCR Position Papers zijn over het algemeen korter en er kunnen verschillende thema's aangestipt worden afhankelijk van het land van herkomst. In principe gaat UNHCR in op de veiligheids- en mensenrechtensituatie, de humanitaire situatie, de positie van vluchtelingen en intern ontheemden, internationale beschermingsnoden en geeft afsluitend een advies over terugkeer.²⁸ UNHCR kan ook ingaan op thema's zoals de toegang tot het grondgebied of *sur place claims*.²⁹

International Protection Considerations en Eligibility Guidelines kunnen wel honderden pagina's beslaan. Over het algemeen wordt door UNHCR in International Protection Considerations en Eligibility Guidelines een meer vaste structuur aangehouden. Een samenvatting wordt gevolgd door een overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen in een

²⁶ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR public statement in relation to AMM and others v. Secretary of State for the Home Department pending before the Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber)*, 6 juni 2011, paragraaf 10, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/4edc7b7f2.html>

²⁷ Ibid., paragraaf 14-17.

²⁸ Zie bijvoorbeeld UNHCR, UNHCR Position on Returns to Ethiopia, maart 2022, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/623079204.html>

²⁹ UNHCR, UNHCR Position on Returns to Gaza, maart 2022, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/6239805f4.html> of UNHCR, UNHCR Position on Returns to Ukraine, maart 2022, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/621de9894.html>

land van herkomst sinds de laatst gepubliceerde UNHCR richtlijnen. Vervolgens geeft UNHCR een beoordeling van de nood aan bescherming van personen uit het desbetreffende land van herkomst. UNHCR gaat hierbij in op de verschillende risicoprofielen voor wat betreft het vluchtelingenstatuut als ook de nood aan complementaire vormen van bescherming (zoals subsidiaire bescherming in Europees verband), het intern vlucht- of vestigingsalternatief en overwegingen met betrekking tot uitsluiting op basis van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag.³⁰

1.2.4. Juridische status

Er bestaat geen juridische verplichting voor het CGVS om UNHCR beleidsrichtlijnen te volgen. Echter gezien het feit dat UNHCR verantwoordelijk is voor de supervisie van de interpretatie en toepassing van het Vluchtelingenverdrag, zal er op zorgvuldige wijze rekening moeten worden gehouden met de UNHCR richtlijnen bij de beoordeling van individuele dossiers. Een deugdelijk gemotiveerde CGVS beslissing zal, indien beschikbaar, moeten verwijzen naar UNHCR richtlijnen en ingaan op de manier waarop de richtlijnen zijn meegewogen in de beslissing. Indien het CGVS een ander standpunt inneemt met betrekking tot een bepaald risico dan moet het CGVS afdoende en pertinente elementen aanbrengen die onderbouwen waarom *in casu* kan worden afgeweken van de beoordeling van UNHCR. Het zwaartepunt van de bewijslast verschuift in wezen naar het CGVS.

Zowel in Belgische wetgeving als in relevante Europese regelgeving wordt er verwezen naar UNHCR informatie in het algemeen. Zo bepaalt artikel 57/7 inzake de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna: de Vreemdelingenwet) dat de Commissaris-Generaal zich tot UNHCR *kan* wenden ten einde alle nuttige inlichtingen in te winnen voor het vervullen van zijn opdracht. In de Belgische wetgeving wordt verder naar informatie van UNHCR verwezen in het kader van de beoordeling van een veilig land van herkomst (artikel 57/6/1 §3 d) van de Vreemdelingenwet) en de beoordeling van een veilig derde land (artikel 57/6/6 §3 van de Vreemdelingenwet).

De herziene Asielprocedurerichtlijn³¹ bevat ook een relevante bepaling met betrekking tot informatie van UNHCR. Zo stelt artikel 10 lid 3 onder (b) specifiek dat bij de behandeling van een individueel verzoek om internationale bescherming er deugdelijk onderzoek moet worden gedaan dat steunt op *nauwkeurige* en *actuele* informatie afkomstig uit *verschillende bronnen*, waaronder UNHCR. Artikel 10 lid 3 onder (b) van de herziene Asielprocedure richtlijn werd niet omgezet in Belgische wetgeving.³² De bepaling kent echter rechtsstreekse werking nu de verplichting die uit artikel 10 lid 3 onder (b) van de herziene Asielprocedurerichtlijn voortvloeit voldoende nauwkeurig, duidelijk en onvoorwaardelijk is en geen aanvullende maatregelen

³⁰ Zie bijvoorbeeld UNHCR Eligibility Guidelines Afghanistan 2018 & UNHCR, International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update VI, maart 2021, HCR/PC/SYR/2021/06, beschikbaar op <https://www.refworld.org/pdfid/606427d97.pdf>.

³¹ 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, OJ L 180, 29.6.2013, p. 60–95, beschikbaar op <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0032>

³² Zie ook Nansen Bijdrage 2021/6, Country of Origin Informatie, 29 september 2021, beschikbaar op <https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2021/09/6.-Country-of-Origin-Information.pdf>

eist.³³ Op basis van artikel 10 lid 3 onder (b) van de herziene Asielprocedurerichtlijn kan beargumenteerd worden dat informatie van UNHCR, waaronder informatie in de vorm van beleidsrichtlijnen, moet worden meegenomen bij de beoordeling van een individueel asielverzoek.

In het kader van de Europese regelgeving, wordt er hier ook gewezen op artikel 11 van de Verordening ter oprichting van het Europees Asielagentschap.³⁴ Artikel 11 betreft de coördinatie van het Asielagentschap van de inspanningen van de lidstaten bij het ontwikkelen van een gemeenschappelijke analyse over de situatie in specifieke landen van herkomst en richtsnoeren. Artikel 11 lid 1 stelt dat 'bij het ontwikkelen van de gemeenschappelijke analyse en richtsnoeren houdt het Agentschap rekening met de meest recente UNHCR-richtsnoeren voor de beoordeling van de behoefte aan internationale bescherming van asielzoekers uit specifieke landen van herkomst.'

Op basis van de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) moet ook rekening worden gehouden met UNHCR richtlijnen. Het EHRM stelt dat de agentschappen van de Verenigde Naties in het bijzonder in staat zijn om informatie te verzamelen die zeer relevant is voor de beoordeling van het Hof. Deze agentschappen hebben immers toegang tot nationale overheden, kunnen inspecties en beoordelingen uitvoeren op het grondgebied op een manier die Staten en andere organisaties niet kunnen.³⁵ Specifiek met betrekking tot UNHCR, geeft het EHRM aan dat het significante waarde hecht aan de beoordeling van UNHCR in individuele dossiers.³⁶ Het EHRM geeft verder aan dat het een substantieel of aanzienlijk waarde hecht aan UNHCR Eligibility Guidelines en Position Papers, die een meer algemeen overzicht verschaffen van de verschillende risicoprofielen in tegenstelling tot een echt individuele beoordeling. Alhoewel UNHCR richtlijnen niet beslissend worden geacht door het EHRM, moeten de richtlijnen wel worden meegewogen in de beoordeling van een reëel risico.³⁷

1.3. EUAA Country Guidance

Het Europees Asielagentschap is het Europese agentschap gemandateerd met de ondersteuning van de EU lidstaten bij het toepassen van het pakket van EU regelgeving aangenomen in het kader van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (hierna GEAS). Een belangrijke taak van het Europees Asielagentschap is het bieden van technische ondersteuning door middel van het opstellen van landeninformatie rapporten met accurate, betrouwbare en recente informatie. Het Asielagentschap publiceert ook gemeenschappelijke

³³ Arrest van het Hof van 5 februari 1963 – Verzoek tot het geven van een prejudiciële beslissing in de zin van artikel 177 van het EEG-verdrag vervat in de beschikking van de tariefcommissie te Amsterdam van 14 augustus 1962 in het rechtsgeding N.V. Algemene Transport – en Expeditie – Onderneming Van Gend & Loos tegen Nederlandse Administratie der Belastingen, zaak nr. 26/62. Zie ook <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=LEGISSUM:l14547>.

³⁴ Verordening (EU) 2021/2303 van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2021 inzake het Asielagentschap van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 439/2010, beschikbaar op <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A32021R2303>.

³⁵ *NA. v. The United Kingdom*, Appl. No. 25904/07, EHRM, 17 juli 2008, par. 121.

³⁶ *Jabari v. Turkey*, no. 40035/98, EHRM, 11 juli 2000, par. 41.

³⁷ *NA v. The United Kingdom*, par. 122, 127.

analyses van de situatie in landen van herkomst en richtlijnen voor de beoordeling van individuele dossiers. Deze EUAA Country Guidance is niet de officiële positie van het Europees Asielagentschap. Het vertegenwoordigt de gemeenschappelijke beoordeling van de situatie in een land van herkomst door alle EU lidstaten, goedgekeurd door het management van het Europees Asielagentschap.

1.3.1. Doel

De Country Guidance van het Europees Asielagentschap heeft als doel de bevordering van de harmonisatie van de beoordeling van verzoeken om internationale bescherming en het type bescherming dat wordt toegekend in de context van het GEAS.

De oprichting van het Europees Asielagentschap is voort gekomen uit de oproep tot meer praktische samenwerking tussen EU lidstaten. Praktische samenwerking zou de lidstaten in staat stellen bekend te worden met de systemen en praktijken in andere lidstaten als ook werkrelaties te ontwikkelen op het operationele niveau van de asielinstanties.³⁸ Praktische samenwerking zou moeten leiden tot kwalitatief betere beslissingen en het harmoniseren van het asiel speelveld. Voor wat betreft landeninformatie betekende dat dat EU lidstaten moesten toewerken naar het toepassen van dezelfde bronnen op dezelfde manier.³⁹ Het Europees Asielondersteuningsbureau (hierna EASO) werd in eerste instantie gemandateerd met het faciliteren van deze samenwerking. Sinds kort is het Europees Asielagentschap hiervoor verantwoordelijk met een steviger mandaat dan EASO.

In eerste instantie is er op EU niveau gewerkt aan gemeenschappelijke standaarden voor de verwerking van transparante, objectieve, onpartijdige en gebalanceerde landeninformatie.⁴⁰ Vervolgens is er in gezet op de productie van landeninformatie rapporten door EASO. Echter, aanzienlijke verschillen tussen de asielprocedures in lidstaten zijn blijven bestaan. De Europese Raad oordeelde dat het niet voldoende was dat lidstaten toegang hadden tot dezelfde bronnen en landeninformatie op dezelfde manier toepasten. Om deze reden werd EASO in 2016 gevraagd landeninformatie te analyseren ten einde de convergentie van de beoordelingscriteria te bevorderen.⁴¹ Dit leidde tot de publicatie van de eerste Country Guidance voor Afghanistan in 2018.⁴²

³⁸ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthened practical co-operation - New structures, new approaches: improving the quality of decision making in the Common European Asylum System {SEC(2006) 189} /* COM/2006/0067 final*/ [2006] (Commission communication SEC(2006)), par 3, 4.

³⁹ European Commission staff working document - Annexes to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthened practical co-operation - New structures, new approaches: improving the quality of decision making in the common European asylum system {COM(2006) 67 final} /* SEC/2006/0189 */, Annex C (European Commission staff working document SEC(2006)) par 25.

⁴⁰ European Union, 'Common EU Guidelines for Processing Country of Origin Information (COI)' (EU Common guidelines) [2008] JLS/2005/ARGO/GC/0, 3, 2 – 3; European Asylum Support Office, 'EASO Country of Origin Information report methodology' (July 2012, updated June 2019).

⁴¹ Council of the European Union, Outcome of the 3461st Council meeting, 21 April 2016, 8065/16, available at <http://www.consilium.europa.eu/media/22682/st08065en16.pdf>.

⁴² European Asylum Support Office (EASO), 'Country Guidance: Afghanistan, Guidance Note and Common Analysis' (June 2018).

Het Europees Asielagentschap geeft aan dat,

The country guidance is intended as a tool for policy-makers and decision-makers in the context of the Common European Asylum System (CEAS). It aims to assist in the examination of applications for international protection by applicants [from Afghanistan], and to foster convergence in decision practices across Member States.⁴³

1.3.2. Totstandkoming

Country Guidance wordt ontwikkeld door de leden van het zogenaamde ‘Country Guidance Network.’ Dit netwerk bestaat uit senior beleidsmedewerkers van de EU lidstaten en geassocieerde landen. ‘Drafting teams’ ondersteunen het werk van het ‘Country Guidance Network.’ Een nieuw team van nationale experts wordt steeds samengesteld voor de ontwikkeling en/of update van een richtlijn, dit team bereidt een eerste document voor dat zal worden herzien, bediscussieerd en goedgekeurd door het ‘Country Guidance Network.’⁴⁴

Het Europees Asielagentschap organiseert en coordineert het werk van de ‘Drafting teams’ en het ‘Country Guidance Network.’ Het Asielagentschap draagt er zorg voor dat de ontwikkeling van de richtlijnen is gebaseerd op objectieve en recente informatie als ook relevante richtlijnen met betrekking tot de kwalificatie voor internationale bescherming.⁴⁵

De Europese Commissie en UNHCR worden geconsulteerd tijdens het proces.

Bij het verwijzen naar de EUAA Country Guidance moet elke keer in overweging worden genomen dat de beleidsrichtlijnen worden samengesteld door senior beleidsmedewerkers en de gemeenschappelijke beoordeling van een situatie in een land van herkomst door alle EU lidstaten vertegenwoordigt. Er bestaat bij deze beoordeling mogelijks bij de EU lidstaten een vooringenomenheid wegens diplomatieke en/of politieke belangen. Het risico op een potentiële vooringenomenheid is anders voor UNHCR die stelt een humanitaire en geen politieke organisatie te zijn.⁴⁶ De potentiële vooringenomenheid van de EU lidstaten kan, afhankelijk van de omstandigheden, een reden zijn om minder gewicht toe te kennen aan een EUAA Country guidance ten op zichte van bijvoorbeeld de richtlijnen van UNHCR.

1.3.3. Inhoud

De richtlijnen van het Europees Asielagentschap bestaan uit twee delen, namelijk de Guidance note en de Common analysis. In de Guidance note worden de conclusies uit de Common analysis samengevat uit het oogpunt van gebruikersvriendelijkheid. Het zijn praktische richtlijnen voor de beoordeling van individuele dossiers die in samenhang moeten worden gelezen met de gemeenschappelijke analyse. De Guidance note vat samen de actoren die verantwoordelijk kunnen zijn voor vervolging, risicoprofielen voor het verkrijgen van het vluchtelingenstatuut, de toepassing van subsidiaire bescherming, actoren die

⁴³ European Union Agency for Asylum, Country Guidance: Afghanistan, Common analysis and guidance note, April 2022, p. 6.

⁴⁴ Ibid., p. 7.

⁴⁵ Zie [Country Guidance | European Union Agency for Asylum \(europa.eu\)](https://europeanunion.europa.eu/country-guidance)

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld David Forsythe, *UNHCR Working paper nr. 33: UNHCR Mandate, the politics of being non-political*, maart 2001.

bescherming kunnen bieden, het intern vlucht- en vestigingsalternatief en de overwegingen met betrekking tot uitsluiting op grond van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag.

Voor elk geïdentificeerd risicoprofiel bevat de Common analysis of gemeenschappelijke analyse een samenvatting van de relevante landeninformatie uit de rapporten van het Europees Asielagentschap, een risico analyse, de nexus naar de vervolgingsgronden en eventuele uitsluitingsoverwegingen.

In tegenstelling tot de UNHCR richtlijnen, verwijst het Europees Asielagentschap niet direct naar primaire en secundaire bronnen van informatie. Het Asielagentschap verwijst naar relevante hoofdstukken en paragrafen in landeninformatie rapporten: compilatie rapporten van het Asielagentschap zelf. De richtlijnen van het Asielagentschap missen echter een betekenisvolle interactie tussen de beschikbare landeninformatie en de juridische voorwaarden voor het verkrijgen van internationale bescherming. Zo geeft de risico analyse niet de daadwerkelijke analyse weer maar eerder de uitkomst van de juridische beoordeling van de landeninformatie in de landeninformatie rapporten van het Europees Asielagentschap. Bovendien is de beoordeling van de bewijswaarde van de landeninformatie, welke informatie door het netwerk van senioren beleidsmedewerkers van de EU lidstaten doorslaggevende werd bevonden of juist minder gewichtig, niet zichtbaar in de Country guidances van het Europees Asielagentschap. Kortom, het blijft onduidelijk in het licht van welke landeninformatie het niveau van risico voor een bepaald profiel beoordeeld is waardoor het moeilijker wordt om in individuele dossiers deze specifiek relevante informatie aan te halen of juist te weerleggen. De gebrekkige transparantie van de richtlijnen van het Europees Asielagentschap kunnen een bijkomende reden zijn om meer waarde te hechten aan UNHCR richtlijnen.

1.3.4. Juridische status

Er bestaat geen juridische verplichting voor het CGVS om EUAA richtlijnen te volgen, toch moet er op zorgvuldige wijze rekening worden gehouden met de richtlijnen bij de beoordeling van individuele dossiers. Een deugdelijk gemotiveerde CGVS beslissing zal, indien beschikbaar, moeten verwijzen naar EUAA richtlijnen en ingaan op de manier waarop de richtlijnen zijn meegewogen in de beslissing. Indien het CGVS een ander standpunt inneemt met betrekking tot een bepaald risico dan moet het CGVS afdoende en pertinente elementen aanbrengen die onderbouwen waarom *in casu* kan worden afgeweken van de gemeenschappelijke beoordeling van de EU lidstaten in de EUAA Country guidance. Het zwaartepunt van de bewijslast verschuift in wezen naar het CGVS.

De Belgische wetgeving bevat weinig relevante bepalingen met betrekking tot het gebruik van landeninformatie en beleidsrichtlijnen van het Europees Asielagentschap. In de Belgische wetgeving wordt enkel naar informatie van EUAA verwezen in het kader van de beoordeling van een veilig land van herkomst (artikel 57/6/1 §3 d) van de Vreemdelingenwet) en de beoordeling van een veilig derde land (artikel 57/6/6 §3 van de Vreemdelingenwet).

Artikel 10 lid 3 onder (b) van de herziene Asielprocedurerichtlijn is echter ook de relevante bepaling met betrekking tot informatie van het Europees Asielagentschap. Zo stelt artikel 10 lid 3 onder (b) herziene Asielprocedure richtlijn specifiek dat bij de behandeling van een individueel VIB er deugdelijk onderzoek moet worden gedaan dat steunt op nauwkeurige en

actuele informatie afkomstig uit verschillende bronnen, waaronder het EU Asielagentschap. Artikel 10 lid 3 onder (b) van de herziene Asielprocedure richtlijn werd niet omgezet in Belgische wetgeving. De bepaling kent echter rechtsstreekse werking nu de verplichting die uit artikel 10 lid 3 onder (b) van de herziene Asielprocedurerichtlijn voortvloeit voldoende nauwkeurig, duidelijk en onvoorwaardelijk is en geen aanvullende maatregelen eist.⁴⁷ Op basis van artikel 10 lid 3 onder (b) van de herzien Asielprocedure richtlijn kan beargumenteerd worden dat informatie van EUAA, waaronder informatie in de vorm van beleidsrichtlijnen, moet worden meegenomen bij de beoordeling van een individueel asielverzoek.

De verplichting om rekening te houden met de richtlijnen van het Europees Asielagentschap vloeit verder voort uit artikel artikel 11 lid 3 van de Verordening ter oprichting van het Europees Asielagentschap.⁴⁸ Artikel 11 lid 3 stelt dat 'bij de beoordeling van verzoeken om internationale bescherming houden de lidstaten rekening met de gemeenschappelijke analyse en richtsnoeren, onverminderd hun bevoegdheid om te besluiten op individuele verzoeken om internationale bescherming.' Op basis van artikel 73 van de Verordening tot oprichting van het Europees Asielagentschap is deze bepaling rechtsstreeks van toepassing.

De Algemene Vergadering van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) heeft in een reeks van uitspraken op 21 oktober 2019 bevestigd dat het CGVS EUAA richtlijnen in aanmerking moet nemen bij de beoordeling van een nood aan bescherming in individuele dossiers.⁴⁹

De Raad redeneerde in deze zaken dat,

EASO guidance notes vormen immers een instrument van praktische samenwerking tussen EU-lidstaten en dit in het kader van de doelstellingen van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (hierna: GEAS), met name de ondersteuning van het onderzoek van verzoeken om internationale bescherming en de bevordering van convergentie in de besluitvormingspraktijken en asielbeslissingen doorheen de EU-lidstaten. Deze EASO guidance notes worden opgesteld door een netwerk waar senior beleidsambtenaren van alle lidstaten in betrokken zijn en dat wordt gecoördineerd door EASO. Dit netwerk kreeg de taak om op basis van gemeenschappelijke landeninformatie een gezamenlijke beoordeling en een gezamenlijke interpretatie van de situatie in de herkomstlanden uit te voeren in het licht van de relevante bepalingen van het EU asielacquis [...] De EASO guidance note van juni 2019 vormt de weerslag van de gezamenlijke beoordeling van de situatie in Afghanistan door de senior beleidsambtenaren van de EU-lidstaten en werd goedgekeurd door de raad van bestuur van EASO, dat bestaat uit de operationele hoofden van de asieldiensten in de lidstaten, of hun vertegenwoordigers. Hieruit blijkt

⁴⁷ Arrest van het Hof van 5 februari 1963 – Verzoek tot het geven van een prejudiciële beslissing in de zin van artikel 177 van het EEG-verdrag vervat in de beschikking van de tariefcommissie te Amsterdam van 14 augustus 1962 in het rechtsgeding N.V. Algemene Transport – en Expeditie – Onderneming Van Gend & Loos tegen Nederlandse Administratie der Belastingen, zaak nr. 26/62. Zie ook [EUR-Lex - I14547 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

⁴⁸ Verordening (EU) 2021/2303 van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2021 inzake het Asielagentschap van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 439/2010

⁴⁹ RvV, 21 oktober 2019, nr 227.621, zie ook nr 227.622 & 227.623.

dat verwerende partij betrokken was in het totstandkomingsproces van deze EASO guidance note.

De Raad concludeert dat, gelet op de doelstellingen van het GEAS, alhoewel de richtlijnen niet bindend zijn het CGVS afdoende en pertinente elementen zal moeten aanreiken die onderbouwen waarom in casu kan worden afgeweken van de beoordeling in een EUAA Country Guidance.

1.4. CGVS Beleidsnota's

De CGVS beleidsnota's geven de grote krijtlijnen weer van de beleidsregels die door het CGVS worden gehanteerd bij de beoordeling van de VIBs afkomstig uit een welbepaald land. De beleidsnota's bestaan uit een disclaimer, een korte situatieschets waarin enkel de voor internationale bescherming relevante aspecten worden besproken, een niet-limitatief overzicht van de risicoprofielen en een bespreking van eventueel andere relevante beleidsthema's (zoals bijvoorbeeld subsidiaire bescherming, dubbele nationaliteit of uitsluiting). Het CGVS stelt dat de beleidsnota's geen volledige weergave bevatten van alle mogelijke problematieken waarmee burgers in hun land van herkomst geconfronteerd kunnen worden.

Het CGVS geeft verder aan dat het beleid is gestoeld op een grondige analyse van nauwkeurige en actuele informatie over de algemene situatie in het land van herkomst. Die informatie wordt verzameld uit verschillende objectieve bronnen, waaronder het EASO, het UNHCR, relevante internationale mensenrechtenorganisaties, niet-gouvernementele organisaties, vakliteratuur en berichtgeving in de media. Het CGVS stelt nadrukkelijk dat het beleid niet enkel gebaseerd is op de COI Focussen die op de website van het CGVS worden gepubliceerd. Verder stelt het CGVS,

Een beleidsnota heeft een louter informatieve waarde en wordt enkel ter inlichting en volledig vrijblijvend gepubliceerd. Er kunnen geen rechten van welke aard dan ook ontleend worden aan de inhoud van een landgebonden beleidsnota. De erin vervatte gegevens zijn louter van algemene aard en zijn niet aangepast aan de persoonlijke of specifieke omstandigheden van een verzoeker. Een landgebonden beleidsnota kan dan ook niet gebruikt worden als een middel om het verzoek om internationale bescherming of een beroep tegen de beslissing van de commissaris-generaal te staven.⁵⁰

Ten opzichte van de UNHCR richtlijnen en de richtlijnen van het Europees Asielagentschap, zijn de beleidsnota's van het CGVS zeer kort. Alhoewel het CGVS stelt dat de beleidsnota's zijn gebaseerd op een grondige analyse van nauwkeurige en actuele informatie, bevatten de beleidsnota's geen directe verwijzingen naar landeninformatie. Op basis van de beleidsnota's is het onmogelijk vast te stellen op basis van welke informatie het CGVS specifiek haar beleid vast stelt. Bovendien zijn er momenteel slechts 5 beleidsnota's van het CGVS openbaar

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld de disclaimer in CGVS, Beleidsnota Syrië, 19 juli 2021.

gemaakt van de 47 landen van herkomst waarover het CGVS landeninformatie voorziet op haar website.⁵¹

Kort samengevat,

	Doel	Inhoud	Auteurs	Juridische Status
UNHCR	Harmonisatie	Directe verwijzing naar/analyse van landeninformatie	Research and Information Officers van de afdeling Internationale Bescherming	Verplichting tot in overweging name
Het Europees Asielagentschap	Harmonisatie	Samenvatting van landeninformatie, geen analyse	Senior beleidsmedewerkers van de EU lidstaten	Verplichting tot in overweging name
CGVS	Informatieve waarde	Geen directe verwijzingen naar landeninformatie	Medewerkers van het CGVS	Geen bewijswaarde

2. Richtlijnen over Afghanistan

Een analyse van de relatieve bewijswaarde van de UNHCR Guidance note van februari 2022 en de EUAA Country Guidance van april 2022 over de beschermingsnoden van Afghaanse verzoekers is bijzonder relevant nu UNHCR, in tegenstelling tot het Europees Asielagentschap, specifiek aangeeft dat er op dit moment niet voldoende informatie beschikbaar is over de situatie in Afghanistan om zorgvuldig *negatieve* beslissingen te kunnen nemen. Bovendien volgt het CGVS dit specifieke deel van het advies van UNHCR niet en stelt het juist dat er opnieuw voldoende informatie beschikbaar is over de situatie in Afghanistan om zorgvuldig te kunnen beslissen op VIBs.⁵² De waarde die kan worden toegekend aan de UNHCR Guidance note en de EUAA Country Guidance bepaalt in hoeverre het CGVS deze richtlijnen zal moeten volgen in individuele dossiers. Het bepaalt ook de bewijslast die op het CGVS zal rusten als het *in casu* zal willen afwijken van deze richtlijnen.

Bij het vaststellen van de bewijswaarde van de UNHCR Guidance note en de EUAA Country Guidance met betrekking tot de beschermingsnoden van Afghaanse asielzoekers zijn de volgende elementen relevant om in overweging te nemen: (1) hoe actueel de informatie is die

⁵¹ Zie CGVS, Landeninformatie – beleidsnota's, beschikbaar op <https://www.cgvs.be/nl/landeninfo>; Het CGVS heeft beleidsnota's gepubliceerd voor Burundi, Irak, Pakistan, Somalië, en Syrië. Binnenkort zou er een beleidsnota voor Afghanistan worden gepubliceerd.

⁵² CGVS, nieuwsbericht beleid Afghanistan, 2 maart 2022, beschikbaar op <https://www.cgvs.be/nl/actueel/afghanistan-nieuw-beleid>; CGVS, nieuwsbericht Behandeling Afghaanse verzoeken, 24 mei 2022, beschikbaar op <https://www.cgvs.be/nl/actueel/behandeling-afghaanse-verzoeken>

ten grondslag ligt aan deze specifieke richtlijnen, (2) het risico op potentiële vooringenomenheid ten gevolge van de politieke belangen die de EU lidstaten hebben bij het niet oproepen tot het bevriezen van beslissingen met betrekking tot Afghaanse verzoekers, en (3) de interpretatie van de informatie zelf.

2.1. Actuele informatie

De UNHCR Guidance note dateert van 9 februari 2022. UNHCR verwijst in de Guidance note enkel naar landeninformatie in verband met rapporten over wijdverspreide mensenrechtenschendingen, deze landeninformatie dateert van september tot december 2021.⁵³ De EUAA Country Guidance dateert van 22 april 2022. Het Asielagentschap stelt dat de landeninformatie waarnaar verwezen wordt betrekking heeft op gebeurtenissen die voor 8 december 2021 hebben plaatsgevonden in Afghanistan.⁵⁴ In principe bevatten de richtlijnen van UNHCR en het Europees Asielagentschap dus een juridische analyse van landeninformatie over eenzelfde periode. Alhoewel de EU Country Guidance twee maanden later is gepubliceerd, bevat het geen analyse van recentere informatie dan die door UNHCR werd geanalyseerd. Bovendien zijn er enkele kanttekeningen te plaatsen bij hoe recent de informatie is waarop het Europees Asielagentschap zijn analyse baseert.

Zoals reeds eerder vermeld, bevat de EUAA Country Guidance van april 2022 een gerichte update van de richtlijnen en wordt er gefocust op significante veranderingen tijdens de eerste maanden na de machtsovername van de Taliban op 15 augustus 2021. Het gevolg is dat bepaalde richtlijnen nog van november 2021⁵⁵ of zelfs van december 2020⁵⁶ dateren en dus een analyse bevatten van oudere landeninformatie van vóór de machtsovername door de Taliban. De datum van 8 december 2021 ziet dan ook op het einde van de onderzoeksperiode die ten grondslag lag aan het meest recente rapport van het Europees Asielagentschap over Afghanistan, namelijk de EUAA Country Focus van januari 2022. De analyse is echter niet enkel op dit rapport gebaseerd, maar ook op oudere landeninformatie rapporten van het Europees Asielagentschap. Het is van belang om bij elk risicoprofiel de onderliggende landeninformatie in de EUAA rapporten op te zoeken en na te gaan hoe recent de informatie in deze rapporten precies is.

Bijvoorbeeld, de analyse met betrekking tot de nood aan subsidiaire bescherming in de EUAA Country Guidance van april 2022, zeer relevant gezien het standpunt van UNHCR, is gebaseerd op hoofdstuk 3 van de EUAA Country Focus van januari 2022. Dit hoofdstuk bevat voornamelijk informatie van september en oktober 2021, uitzonderlijk wordt er verwezen naar informatie van (begin) november 2021.⁵⁷ De conclusie van het Europees Asielagentschap dat op het moment van schrijven van de EUAA Country Guidance het niveau van willekeurig

⁵³ UNHCR Guidance note, voetnoten 10 & 13 tot en met 22.

⁵⁴ EUAA Country guidance, p. 6.

⁵⁵ Zie de richtlijnen met betrekking tot religieuze leiders en Hindoes en Sikhs.

⁵⁶ Zie de richtlijnen met betrekking tot personen die vrezen voor gedwongen rekrutering, vrouwen die vrezen voor geweld en schadelijke traditionele huwelijkspraktijken (slechts kleine updates in april 2022), alleenstaande vrouwen en huishoudens met aan het hoofd een vrouw (slechts kleine updates in april 2022), beschermingsnoden van kinderen (anders dan de toegang tot educatie voor meisjes), personen betrokken bij bloedwraak en personen die in Iran of Pakistan zijn geboren/daar langere tijd hebben gewoond.

⁵⁷ EASO, Country Focus on Afghanistan, januari 2022, p. 58 e.v.

geweld significant lager is bevonden dan voor de machtsovername van de Taliban, is dan ook op oudere landeninformatie gebaseerd dan men op een eerste oogopslag zou denken (gebrekkige transparantie).⁵⁸ Gezien de fragiele en onvoorspelbare situatie in Afghanistan is het gebruik van actuele informatie des te belangrijker. Om deze reden kan er niet te veel gewicht worden toegekend aan de conclusie dat het niveau van willekeurig geweld significant lager is geworden. Belangrijker is het om de nuancering in aanmerking te nemen die het Europees Asielagentschap zelf aanbrengt,

Nevertheless, the future risk of indiscriminate violence in any part of the country, should always be based on the most recent information concerning the dynamics in the particular area as well as the country as a whole. Limitations with regard to reliable reporting from the country should also be taken into account.⁵⁹

2.2. Onpartijdigheid & betrouwbaarheid

Er wordt nogmaals benadrukt dat de EUAA Country Guidance wordt samengesteld door senior beleidsmedewerkers en de gemeenschappelijke beoordeling van de situatie in Afghanistan door alle EU lidstaten vertegenwoordigd. Over de politieke belangen van de EU lidstaten in verband met de aanpak van Afghaanse verzoekers is al veel geschreven. Zo zouden er politieke belangen spelen bij het voorkomen van een te grote influx van asielzoekers zoals tijdens de crisis in 2015,⁶⁰ ook worden de EU lidstaten beschuldigd van het hanteren van een dubbele standaard met betrekking tot welke vluchtelingen de EU lidstaten wel zouden willen toelaten.⁶¹ Verschillende maatregelen genomen door de Europese Unie met betrekking tot de crisis in Afghanistan benoemen ook het zoveel mogelijk voorkomen van illegale migratiestromen naar Europe.⁶²

⁵⁸ EUAA Country guidance, p. 130.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld, Le Monde, 'Accueil de réfugiés afghans : le discours d'Emmanuel Macron indigne la gauche ; la France n'a « pas du tout à rougir » selon l'Elysée, 17 augustus 2021 [Accueil de réfugiés afghans : le discours d'Emmanuel Macron indigne la gauche ; la France n'a « pas du tout à rougir » selon l'Elysée \(lemonde.fr\)](#); The New York Times, 'Why Europe's Leaders Say They Won't Welcome More Afghan Refugees,' 18 augustus 2021, [Why Europe's Leaders Say They Won't Welcome More Afghan Refugees - The New York Times \(nytimes.com\)](#); OpenDemocracy, 'Why Afghans at risk have a right of admission to EU member states,' 30 augustus 2021, [Why at-risk Afghans have a right of admission to EU member states | openDemocracy](#); UK in Changing Europe, 'Europes Afghanistan problem,' 31 augustus 2021, <https://ukandeu.ac.uk/europes-afghanistan-problem/>; CBS News, 'As Afghanistan crisis worsens, Europe adopts less welcoming stance, 13 september 2021; [As Afghanistan crisis worsens, Europe adopts less welcoming stance towards refugees - CBS News](#)

⁶¹ The Conversation, 'I've been talking to Afghans stuck on the Bosnian border,' 14 september 2021, [I've been talking to Afghans stuck on the Bosnian border – their predicament is horrifying \(theconversation.com\)](#); The New York Times, 'Afghan Refugees Face a Two-Tier System in Europe,' 5 februari 2022, [Afghan Refugees Face Two-Tier System in Europe - The New York Times \(nytimes.com\)](#); ABC news, 'Europe's unified welcome exposes 'double standard' for nonwhite asylum seekers,' [Europe's unified welcome of Ukrainian refugees exposes 'double standard' for nonwhite asylum seekers: Experts - ABC News \(go.com\)](#)

⁶² Zie bijvoorbeeld Commission implementing decision of 16.12.2021 on the financing of the Special Measure for a regional response to the Afghanistan refugee and displacement crisis for 2021, Brussels, 16.12.2021 C(2021) 9312 final, beschikbaar op <https://www.gtai.de/resource/blob/784968/8f5798b9fcf3c0946404e5fa2c729ab3/PRO20220120784>

Om die reden zouden er politieke belangen aan ten grondslag kunnen liggen dat er in de EUAA Country Guidance niet expliciet door de EU lidstaten wordt opgeroepen tot het opschorten van beslissingen in Afgaanse dossiers nu dit mogelijk, in de ogen van de EU lidstaten, een ‘aanzuigende’ werking zou kunnen hebben. Aan het gegeven dat er niet expliciet wordt opgeroepen tot opschorting van beslissingen in Afgaanse dossiers kan dan ook minder bewijswaarde worden gehecht. Het is met name relevant om te kijken naar wat er precies wordt geschreven in de EUAA Country Guidance over de beschikbaarheid van informatie en de zekerheid waarmee conclusies zijn genomen met betrekking tot risiconiveau's. De informatie in de Country Guidance kan geïnterpreteerd worden in lijn met het advies van UNHCR: een organisatie van de Verenigde Naties die door haar toegang tot het Afgaanse grondgebied en de brede monitoring van Afgaanse vluchtelingen en binnenlands ontheemden geacht kan worden een beter zicht te hebben op de situatie in Afghanistan.

2.3. Interpretatie van de richtlijnen

UNHCR verwijst slechts zeer beperkt naar landeninformatie in de UNHCR Guidance note. De beperkte verwijzing naar landeninformatie is niet verwonderingswaardig nu UNHCR aangeeft dat het zeer moeilijk is om uitgebreid informatie te verzamelen over de mensenrechtensituatie in de verschillende delen van Afghanistan. UNHCR stelt dat het de volgende obstakels ondervindt bij het verzamelen van informatie, namelijk beperkingen voor Afgaanse media organisaties, het feit dat het ‘Afghan Independent Human Rights Commission (AIHRC)’ zijn functie niet meer kan uitoefenen en dat het monitoren van de mensenrechten is gelimiteerd, in het bijzonder de mensenrechtensituatie van vrouwen en meisjes.⁶³ UNHCR concludeert,

Given current uncertainties including disregard for the rule of law, the fear and uncertainties related to authoritarian governance, and the lack of comprehensive information about the human rights situation in Afghanistan as outlined above, in UNHCR's assessment it is not currently possible to issue comprehensive guidance on the international protection needs of people fleeing Afghanistan.⁶⁴

Op basis van de gelimiteerde informatie concludeert UNHCR dat het geen uitgebreide richtlijnen kan vaststellen en roept het op tot het opschorten van alle beslissingen in Afgaanse dossiers anders dan de toekenning van het vluchtelingenstatuut.

Het Europees Asielagentschap geeft in de EUAA Country Guidance van april 2022 eveneens aan dat informatie over bepaalde onderwerpen zeer gelimiteerd en/of tegenstrijdig was over de onderzoeksperiode van de richtlijnen.⁶⁵ Daarnaast stelt het Europees Asielagentschap dat, op het moment van schrijven van de richtlijnen, de situatie in Afghanistan nog evoluerend is hetgeen het moeilijk maakt om in bepaalde gevallen een definitieve beoordeling te maken

[932.PDF](#) – deze speciale maatregel heeft als doel het ondersteunen van Afgaanse vluchtelingen in de buurlanden van Afghanistan met het oogpunt op voorkomen van illegale migratie stromen richting de Europese Unie

⁶³ UNHCR Guidance note, paragraaf 11.

⁶⁴ Ibid., paragraaf 12.

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld personen geaffilieerd met de voormalige Afgaanse regering, individuen die voor buitenlandse troepen hebben gewerkt en/of gezien worden als dat zij buitenlandse troepen ondersteunen, religieuze leiders, en educatie personeel.

over internationale beschermingsnoden. Het Europees Asielagentschap onderstreept de volgende elementen die van belang zijn bij het nemen van beslissingen in Afghaanse dossiers,

- Due to the transitional period that Afghanistan undergoes at the time of writing, a number of forward-looking questions related to the type of state and rule that may be established by the Taliban are difficult to answer with certainty at this stage.
- While the future behaviour of the Taliban lacks certain predictability, profiles who were previously targeted by the Taliban may be at an increased risk, taking into account this actor's increased capabilities and territorial control.
- The level of indiscriminate violence in the country is considered to be significantly lower than before (the Taliban takeover). However, the future risk of indiscriminate violence in any part of the country, should always be based on the most recent information concerning the dynamics in the particular area as well as the country as a whole.
- Limitations with regard to reliable reporting should also be taken into account, as underreporting from Afghanistan or certain parts of the country is likely.
- Taliban's perception and potential treatment of individuals leaving Afghanistan remains unclear.⁶⁶

Daarnaast is het relevant om in overweging te nemen wat het Europees Asielagentschap heeft geschreven in de Country Focus van januari 2022 over de beperkingen op het monitoren van de ontwikkelingen in Afghanistan. Zo stelt het Europees Asielagentschap dat er sprake is van een grote 'information gap' over de situatie in het land en over de intenties van de Taliban, maar ook als gevolg van de transitionele en instabiele periode waar Afghanistan doorheen gaat. Het Europees Asielagentschap benadrukt dat experts aangeven dat het nog te vroeg is om finale conclusies te trekken over de situatie in Afghanistan of hoe de situatie zich in de toekomst zal ontwikkelen. De bevindingen van EASO zijn dan ook preliminair.⁶⁷ Verder stelt het Europees Asielagentschap dat de mogelijkheden van journalisten om de situatie te overzien sterk zijn gereduceerd doordat veel journalisten Afghanistan hebben verlaten en er veel restricties zijn gekomen op de persvrijheid.⁶⁸ Het verifiëren van informatie afkomstig uit Afghanistan van lokale bronnen was zeer moeilijk en als gevolg is de Country Focus met name gebaseerd op informatie van Westerse media, in het bijzonder Amerikaanse media, en van journalisten die voornamelijk buiten Afghanistan werken. Bovendien is er sprake van een concentratie van rapporten over gebeurtenissen in Kabul.⁶⁹ Afsluitend merkt het Europees Asielagentschap op dat er sprake was van een afname van relevante rapporteringen. Zo hielden een aantal organisaties op met het publiceren van relevant materiaal.⁷⁰

In essentie zegt het Europees Asielagentschap hetzelfde als UNHCR over de mogelijkheid van het verzamelen van nauwkeurige en actuele informatie over de situatie in Afghanistan en de zekerheid waarmee er op dit moment conclusies kunnen worden getrokken over het

⁶⁶ EUAA Country Guidance on Afghanistan, p. 11, algemene opmerkingen voorafgaande aan de richtlijnen.

⁶⁷ EASO Country Focus Afghanistan, p. 9.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid., p. 10.

⁷⁰ Ibid., p. 11.

risiconiveau en de nood aan internationale bescherming van Afghaanse verzoekers. De identificatie van de risicoprofielen in de EUAA Country Guidance is veelal gebaseerd op informatie over hoe de Taliban in het verleden deze personen heeft behandeld. De richtlijnen zeggen eigenlijk weinig over het niveau van risico in de toekomst nu er niet voldoende informatie beschikbaar is over de intenties van de Taliban op de lange termijn en/of in hoeverre militaire groeperingen als ISKP de stabiliteit in Afghanistan kunnen ondermijnen.

2.4. Conclusie

Het advies van UNHCR in de Guidance note van februari 2022 heeft een significante bewijswaarde. Het advies van UNHCR om alle beslissingen in Afghaanse dossiers op te schorten zou zwaarder moeten wegen dan de richtlijnen van het Europees Asielagentschap die werden gepubliceerd in de Country Guidance van april 2022 nu deze richtlijnen op beperkte en inmiddels verouderde informatie zijn gebaseerd. Daarnaast is er sprake van een zekere vooringegenomenheid bij de EU lidstaten bij het ontwikkelen van de richtlijnen. Er moet dus zorgvuldig rekening worden gehouden met het feit dat de EUAA Country Guidance maar met weinig zekerheid conclusies trekt over het toekomstige risico op een gegronde vrees en/of reëel risico op ernstige schade en in essentie hetzelfde aangeeft als UNHCR. De bewijslast van het CGVS is dan ook bijzonder hoog wil het van het advies van UNHCR afwijken en negatieve beslissingen nemen in Afghaanse dossiers. Het CGVS zal hiertoe *nauwkeurige* en *actuele* informatie moeten inbrengen uit *verschillende soorten bronnen* overeenkomstig artikel 10 lid 3 onder (b) van de herziene Asielprocedurerichtlijn. De informatie moet relevant zijn met betrekking tot het profiel van een Afghaanse verzoeker en de situatie in de regio waar de verzoeker vandaan komt en naartoe terug gestuurd zal worden.

3. CGVS-beleid ten aanzien van Afghanistan

Het CGVS stelt dat de situatie in Afghanistan bijzonder problematisch is en erkent dat veel verzoekers afkomstig uit Afghanistan een nood aan bescherming zullen hebben. Die zal geboden worden door erkenning van de status van vluchteling. Alhoewel het CGVS concludeert dat er heden minder gedetailleerde en betrouwbare informatie voor handen is over de situatie in Afghanistan, stelt het dat er actueel wel voldoende informatie beschikbaar is om het risico te kunnen beoordelen voor een burger om het slachtoffer te worden van willekeurig geweld. Volgens het CGVS is er minder reden tot toekenning van de status van subsidiaire bescherming als gevolg van de sterk gewijzigde veiligheidssituatie. Het beleid van het CGVS is in het bijzonder gebaseerd op de COI Focus die het CGVS publiceerde op 5 mei. Cedoca stelt dat de COI Focus een beknopte update van het EUAA rapport van januari 2022 is.⁷¹ De volgende overwegingen kunnen worden meegenomen in de analyse van CGVS beslissingen in individuele zaken om te bepalen of de beslissing steunt op voldoende *nauwkeurige* en *actuele* informatie uit *verschillende soorten bronnen* overeenkomstig artikel 10 lid 3 onder (b) van de herziene Asielprocedure richtlijn.

⁷¹ CGVS, nieuwsbericht beleid Afghanistan, 2 maart 2022, beschikbaar op [Veiligheidssituatie | CGVS](#)

Allereerst wordt er hier kort gewezen op de kwaliteitsstandaarden voor het gebruik van landeninformatie.⁷² Dat een beslissing moet steunen op voldoende *nauwkeurige* informatie, houdt in dat de informatie **relevant** moet zijn. De informatie moet specifiek zien op individuele omstandigheden van de verzoeker om internationale bescherming. Het moet gebaseerd zijn op vragen die geworteld zijn in de juridische concepten van het vluchtelingenrecht en de Mensenrechten dan wel op vragen die zijn voortgekomen uit de verklaringen van een verzoeker. De vereiste van *actuele* informatie ziet op het feit dat de informatie waar een beslissing op steunt zo **up-to-date** mogelijk moet zijn: Het moet een reflectie zijn van de situatie in een land van herkomst op het moment van de beslissing. Dat de beslissing steunt op informatie uit *verschillende soorten bronnen* garandeert dat er verschillende perspectieven worden mee gewogen zodoende er een **accuraat** beeld wordt verkregen van de situatie in een land van oorsprong. Daarbij is het **gebruik van primaire bronnen** van belang: bronnen die als eerste gerapporteerd hebben over een gebeurtenis. Voor het gebruik van de informatie in een beslissing moet het beoordeeld zijn op **betrouwbaarheid**: Wie publiceerde de informatie? Wat voor een informatie wordt precies gegeven? Waarom? Op welke manier is de informatie verkregen? En wanneer werd de informatie verzameld? De informatie moet verder **gebalanceerd** zijn: gelijkenissen, verschillen en contradicties moeten zijn afgewogen. Tenslotte wordt opgemerkt dat het gebruik van landeninformatie op **transparante wijze** moet gebeuren in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zodat onafhankelijk is na te gaan op basis van welke informatie een beslissing precies is genomen.⁷³

Voor wat betreft de COI Focus over Afghanistan wordt het volgende algemeen opgemerkt met betrekking tot de toegang tot bronnen en informatie. In de COI Focus wordt door Cedoca gesteld dat de berichtgeving uit en over Afghanistan niet gestopt is. Daar waar het EU Asielagentschap en de asielinstanties van andere EU lidstaten⁷⁴ benadrukken dat er beperkte informatie beschikbaar is, waarvan de betrouwbaarheid moeilijk te verifiëren is en op basis waarvan maar met beperkte zekerheid conclusies kunnen worden getrokken over toekomstige risico's, gaat Cedoca in op een aantal specifieke bronnen die momenteel wel rapporteren over de situatie in Afghanistan. Zo stelt Cedoca dat vertegenwoordigers van VN-instellingen en humanitaire organisaties verklaren dat ze toegang hebben tot bepaalde regio's die vroeger ontoegankelijk waren wegens de onveilige situatie.⁷⁵ Cedoca refereert hierbij 4 bronnen, twee van deze bronnen verwijzen naar hetzelfde interview dat werd gegeven door

⁷² Voor een uitgebreide analyse van kwaliteitsstandaarden voor het gebruik van landeninformatie, zie Femke Vogelaar, *Country of Origin Information: The Essential Foundation for Fair and Credible Guidance for Decision-making on International Protection Needs* (VU Universiteit Amsterdam, 2020)

⁷³ Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation (ACCORD), 'Researching Country of Origin Information: Training Manual' (ACCORD training manual) (November 2013)

⁷⁴ European Union Agency for Asylum, *Afghanistan, Country Focus*, januari 2022, p. 8 – 11: Landinfo, Afghanistan Taliban regime – situasjoner etter maktovertakelsen, 9 maart 2022, p. 6-7, beschikbaar op <https://landinfo.no/wp-content/uploads/2022/03/Afghanistan-temanotat-Talibans-regime-situasjoner-etter-maktovertakelsen-09032022.pdf>; Lifos, Afghanistan Säkerhetsläget, MR-situationen och vissa potentiella riskgrupper, september 2021, p. 5-6.

⁷⁵ CEDOCA, COI Focus Afghanistan, 5 mei 2022, p. 4, beschikbaar op https://www.cgvs.be/sites/default/files/rapporten/coi_focus_afghanistan_veiligheidssituatie_202205_05.pdf

de VN Hoge Commissaris voor Vluchtelingen aan de Washington Post (primaire bron).⁷⁶ In de derde bron, Landinfo, wordt geen primaire bron vermeld. Mogelijks baseert Landinfo zich ook op het interview met de VN Hoge Commissaris voor Vluchtelingen dan wel op het rapport van UNAMA, de vierde bron vermeld door Cedoca. Er is hier mogelijks sprake van 'round-tripping' of 'false corroboration',⁷⁷ er wordt de indruk gewekt dat de stelling van Cedoca onderbouwd is met informatie uit verschillende bronnen daar waar dat in werkelijkheid niet het geval is. Op basis van de informatie in de gerefereerde bronnen kan niet worden bepaald welke VN-instellingen en humanitaire organisaties nu precies actief zijn in Afghanistan of waar zij actief zijn. Deze informatie is van belang om te kunnen vaststellen welke organisaties toegang hebben tot de *de facto* regering en inspecties en beoordelingen kunnen uitvoeren op het grondgebied in de verschillende provincies en districten van Afghanistan.

Het Europees Asielagentschap geeft aan dat bij de beoordeling van de veiligheidssituatie in Afghanistan de volgende elementen moeten worden overwogen op basis van relevante en recente landeninformatie, namelijk de verschillende (1) actoren in het conflict, (2) incidenten en burgerslachtoffers, (3) geografisch spreiding van het geweld en (4) ontheemding. Deze elementen komen terug in de COI Focus van Cedoca.

De analyse van Cedoca van de typologie en doelwitten van het geweld (element 2: incidenten en burgerslachtoffers) is gebaseerd op voornamelijk informatie van ACLED en de United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA). Er wordt opgemerkt dat daar waar er door Cedoca naar rapporten van andere VN organisaties wordt verwezen, het in wezen vaak gaat om informatie van UNAMA.⁷⁸ Waar nieuwsberichten worden aangehaald van bijvoorbeeld Khaama Press of Pajhwok, kan het gaan om informatie die ook al in de ACLED databank is opgenomen en gecodeerd.⁷⁹ Het resultaat is dat de primaire bron van de informatie alsook het tijdstip van de rapportering van de informatie niet altijd even duidelijk is, bovendien is het niet altijd duidelijk in hoeverre de informatie steunt op informatie uit verschillende soorten bronnen. Deze gegevens zijn belangrijk om te kunnen bepalen hoe **up-to-date**, **accuraat**, **gebalanceerd** en **betrouwbaar** de informatie is en in hoeverre er bewijswaarde aan kan worden toegekend.

De paragraaf over de geografische spreiding van het geweld (element 3) is gebaseerd op enkel de informatie uit de ACLED databank dat geraadpleegd werd op 9 april 2022.⁸⁰ Voor de beoordeling van de risico's in een individueel dossier zal het CGVS de meest recente informatie in de ACLED databank moeten raadplegen met betrekking tot de veiligheidsincidenten in de specifieke provincie waar de verzoeker uit afkomstig is om te

⁷⁶ Vergelijk Ariana News, UN Refugee Agency notes engagement with IEA has been 'positive', 9 januari 2022, beschikbaar op https://www.ariananews.af/un-refugee-agency-notes-engagement-with-iea-has-been-positive/?utm_source=dvr.it&utm_medium=twitter en Washington Post, Transcript: Afghan Refugee Crisis with Filippo Grandi, 7 januari 2022, beschikbaar op <https://www.washingtonpost.com/washington-post-live/2022/01/07/transcript-afghan-refugee-crisis-with-filippo-grandi/>

⁷⁷ ACCORD Training manual, p. 87, 136, 137.

⁷⁸ Zie bijvoorbeeld, United Nations High Commissioner for Human Rights, Annual report: Situation of human rights in Afghanistan, 4 maart 2022, paragraaf 22.

⁷⁹ COI Focus Afghanistan, p. 17: ACLED Methodology and Coding Decisions around Political Violence and Demonstrations in Afghanistan, 2 februari 2022, p. 8

⁸⁰ COI Focus Afghanistan, p. 18 – 19

voldoen aan de vereiste van **relevante** (nauwkeurige) en **up-to-date** (actuele) informatie. Het CGVS zal telkens moeten nagaan hoe **betrouwbaar** de informatie is en in hoeverre de informatie verder aangevuld dient te worden met informatie uit andere verschillende soorten bronnen (VN-organisaties, gouvernementele organisaties, NGOs, media, academici) om een zo'n **accuraat** en **gebalanceerd** mogelijk beeld te krijgen van de situatie in de relevante provincie in Afghanistan.

De informatie over ontheemden als gevolg van conflict (element 4) dateert van 2021, er is geen enkele informatie opgenomen over ontheemden in Afghanistan over de eerste periode in 2022. De schatting van UNHCR, dat er eind 2021 170.000 ontheemden zijn teruggekeerd naar hun regio van herkomst, wordt niet bevestigd door andere bronnen.⁸¹ Bovendien focust de informatie enkel op *interne* ontheemden en niet op ontheemding in het algemeen. De informatie is niet **relevant** noch **up-to-date**, **accuraat** of **gebalanceerd** genoeg. Het CGVS dient in elk individueel dossier de informatie aan te vullen.

Afsluitend wordt opgemerkt dat de COI Focus van Cedoca geen enkele informatie bevat met betrekking tot de sociaal-economische en humanitaire omstandigheden in Afghanistan. Nochtans heeft de RvV in de uitspraak van 31 maart 2022, nr. 270.813, specifiek onderzoeksmaatregelen bevolen met betrekking tot de humanitaire crisis in Afghanistan. De summiere analyse van het CGVS, gebaseerd op onder andere het rapport van het Europees Asielagentschap van januari 2022,⁸² was immers niet voldoende om na te gaan of een verzoeker bij een terugkeer naar Afghanistan terecht zal komen in een situatie van extreme armoede waar zij niet in haar elementaire levensbehoeften kan voorzien.⁸³

⁸¹ COI Focus Afghanistan, p. 21, voetnoot 125

⁸² EASO, Country Focus Afghanistan, januari 2022

⁸³ RvV, nr. 270.813, 31 maart 2022, paragraaf 4.4.12

4. Conclusie

Beleidsrichtlijnen, zoals de UNHCR Eligibility Guidelines of de Country Guidance van het Europees Asielagentschap, bevatten een beoordeling van de beschikbare landeninformatie over de veiligheids- en mensenrechtensituatie in een land van herkomst in het licht van de criteria voor het verkrijgen van het vluchtelingenstatuut of subsidiaire bescherming. Beleidsrichtlijnen identificeren specifieke profielen van mensen die mogelijk een gegronde vrees voor vervolging kunnen hebben of een reëel risico op ernstige schade kunnen lopen. Daarnaast worden er een aantal factoren benoemt die relevant zijn voor de beoordeling van een individueel VIB.

Bij het inbrengen van deze beleidsrichtlijnen in een individueel dossier moet er goed worden gelet op wat de richtlijnen precies zeggen over het niveau van een risico (welke behandeling, de ernst en zekerheid van het risico) en in het licht van welk bewijs/landeninformatie het risico is beoordeeld. Het volstaat niet om enkel naar de richtlijnen te verwijzen. Om *in casu* aan te tonen dat een verzoeker om internationale bescherming tot een bepaald profiel behoort én effectief een risico zal lopen bij terugkeer naar het land van herkomst, zal er ook moeten worden verwezen naar de relevante landeninformatie die ten grondslag ligt aan een beleidsrichtlijn en indien nodig of mogelijk naar andere (meer recente) landeninformatie. Er moet een concrete link worden gemaakt tussen het vastgestelde risico in een richtlijn en de feitelijke omstandigheden van het individuele geval.

In het geval beleidsrichtlijnen tegenstrijdige adviezen geven, kan het nuttig zijn om de relatieve bewijswaarde van de verschillende beleidsrichtlijnen te bepalen. Bij de beoordeling van de waarde van een beleidsrichtlijn moet rekening worden gehouden met het doel van een richtlijn, de auteur van de richtlijnen en de inhoud van de richtlijnen. Voor wat betreft de specifieke richtlijnen van UNHCR en het Europees Asielagentschap wordt in het algemeen opgemerkt dat zij in het bijzonder verschillen met betrekking tot de onafhankelijkheid van de auteurs van de richtlijnen en de mate van transparantie van de analyse van landeninformatie in de richtlijnen.

Een analyse van de meest recente richtlijnen van UNHCR en het Europees Asielagentschap over Afghanistan laat zien dat er meer gewicht moet worden toegekend aan de UNHCR richtlijnen nu de richtlijnen van het Europees Asielagentschap op beperkte en inmiddels verouderde informatie zijn gebaseerd. Daarnaast is er sprake van een zekere vooringenomenheid bij de EU lidstaten bij het ontwikkelen van de richtlijnen. Er wordt bovendien geconcludeerd dat de bewijslast van het CGVS bijzonder hoog is indien het van het advies van UNHCR wil afwijken en negatieve beslissingen wilt nemen in Afghaanse dossiers.

Het CGVS zal hiertoe *nauwkeurige* en *actuele* informatie moeten inbrengen uit *verschillende soorten bronnen* overeenkomstig artikel 10 lid 3 onder (b) van de herziene Asielprocedurerichtlijn. De informatie moet **relevant**, **up-to-date**, **accuraat**, **betrouwbaar** en **gebalanceerd** zijn met betrekking tot het profiel van een Afghaanse verzoeker en de situatie in de regio waar de verzoeker vandaan komt en naartoe terug gestuurd zal worden. Afsluitend worden er enkele kanttekeningen geplaatst bij de COI Focus op basis waarvan het CGVS de beslissingen in Afghaanse dossiers volledig heeft hervat. Er wordt met betrekking

tot verschillende elementen geconcludeerd dat de COI Focus op zichzelf niet voldoende is voor een beoordeling in individuele dossiers en dat het CGVS bijkomende nauwkeurige en actuele informatie zal moeten inbrengen in elk individueel dossier om tot een zorgvuldige beoordeling te kunnen komen.