

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/187855>

Please be advised that this information was generated on 2019-11-13 and may be subject to change.



# Veilig land van herkomst?

*De toepassing van het concept veilig land van herkomst in de Nederlandse asielprocedure*

Radboud Universiteit



  
**VluchtelingenWerk  
Nederland**

# Colofon

Dit rapport is gemaakt door de Radboud Universiteit Nijmegen in opdracht van VluchtelingenWerk Nederland.

ISBN: 978-94-92896-27-8

Tekst: Karin Zwaan, Radboud Universiteit Nijmegen, Centrum voor Migratierecht

mmv: Evelien Flikweert (Centrum voor Migratierecht) en Swetha Raveerathan (VluchtelingenWerk Nederland)

Foto omslag: VluchtelingenWerk Nederland

Vormgeving: Studio Stennis

Druk: True Colours

@ 2018 Radboud Universiteit Nijmegen, Centrum voor Migratierecht, in opdracht van VluchtelingenWerk Nederland  
oplage 500 stuks

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>	4.4 Mongolië	41
<b>1. Inleiding</b>	<b>5</b>	4.4.1 inleiding	41
1.1 Achtergrond: veilig land van herkomst	5	4.4.2 Aanwijzing	42
1.2 Doel- en vraagstelling van het onderzoek	6	4.4.3 Asielprocedure	43
1.3 Inhoud van het rapport	7	4.4.4 Individuele asielrelaas	44
1.4 Methode van het onderzoek	8	4.5 Tunesië	45
<b>2. Internationale en Europese juridische kaders</b>	<b>9</b>	4.5.1 inleiding	45
2.1 Inleiding	9	4.5.2 Aanwijzing	46
2.2 Vluchtelingenverdrag en EVRM	9	4.5.3 Asielprocedure	47
2.3 Unierecht	10	4.4.4 Individuele asielrelaas	48
2.3.1 Inleiding en wettelijk kader	11	4.6 Conclusie	49
2.3.2 De Procedurerichtlijn	12	<b>5. Rechterlijke toetsing</b>	<b>50</b>
2.3.3 Voorstel Verordening lijst veilige landen van herkomst	14	5.1 Inleiding	50
2.3.4 Voorstel voor een Procedureverordening en Dublinverordening IV	16	5.2 Rechtspraak	50
2.4 Conclusies		5.2.1 Aanwijzing	50
<b>3. De nationale toepassing van het veilig land van herkomst concept</b>	<b>17</b>	5.2.2 De asielprocedure in spoor 2	53
3.1 Inleiding en Wettelijk kader	18	5.2.3 Individueel asielrelaas	53
3.2 Aanwijzing veilige landen van herkomst (tranches)	19	5.3 Conclusies	54
3.2.1 Eerste tranche 3 november 2015	19	<b>6. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>55</b>
3.2.2 Tweede tranche 9 februari 2016	20	6.1 Inleiding	55
3.2.3 Derde tranche 11 oktober 2016	21	6.2 Conclusies	55
3.2.4 Vierde tranche 6 december 2016	21	6.3 Aanbevelingen aanwijzing veilig land van herkomst	57
3.2.5 Vijfde tranche 24 april 2017	21	6.4 Aanbevelingen asielprocedure	57
3.2.6 Zesde tranche 12 december 2017	21	6.5 Aanbeveling individueel asielrelaas	58
3.3 Afdoening in spoor 2	24	<b>Samenvatting</b>	<b>59</b>
3.4 Terugkeer met IOM	28	<b>Summary</b>	<b>62</b>
3.5 Conclusies	28	<b>Literatuurlijst</b>	<b>65</b>
<b>4. Dossieronderzoek</b>	<b>30</b>	<b>Bijlagen:</b>	<b>66</b>
4.1 Inleiding	30	1: IND brochure: De vereenvoudigde asielprocedure	66
4.2 Bosnië-Herzegovina	32	2: Inlegblad voor asielzoekers uit veilige landen van herkomst	75
4.2.1 Inleiding	32	3: Bijlage 13 VV veilige landen van herkomst	77
4.2.2 Aanwijzing veilig land van herkomst	35	4: Tabellen veilige landen van herkomst in de periode 2000 - 2016:	78
4.2.3 Asielprocedure	35	4.1 aantal eerste asielaanvragen (per jaar in Nederland)	78
4.2.4 Individuele asielrelaas	36	4.2 aantal positieve beslissingen (vluchtelingschap en subsidiaire bescherming)	79
4.3 India	37	<b>Afkortingen</b>	<b>80</b>
4.3.1 inleiding	37		
4.3.2 Aanwijzing	38		
4.3.3 Asielprocedure	39		
4.3.4 Individuele asielrelaas	39		



# Voorwoord

Dit rapport gaat over de toepassing van het concept veilig land van herkomst in de Nederlandse asielprocedure. Een asielaanvraag kan als kennelijk ongegrond worden afgewezen als de aanvrager afkomstig is uit een veilig land van herkomst. In november 2015 stelde de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een lijst met dergelijke veilige landen van herkomst vast. Vanaf maart 2016 wordt een asielverzoek van een asielzoeker uit een als veilig aangemerkt land, versneld afgedaan in het zogenaamde spoor 2.

De vooronderstelling van de staatssecretaris bij de toepassing van veilig land van herkomst is dat dit verzoek om internationale bescherming niet voor inwilliging in aanmerking komt. Deze vooronderstelling of dit rechtsvermoeden is evenwel weerlegbaar. De asielzoeker kan namelijk substantiële redenen aanvoeren waarom het in het herkomstland in zijn specifieke geval niet veilig is.

Is de manier waarop in de Nederlandse asielprocedure het concept veilig land van herkomst wordt toegepast in overeenstemming met het internationale -, Europese - en nationale recht? Om deze vraag te beantwoorden heeft VluchtelingenWerk Nederland het Centrum voor Migratierecht van de Radboud Universiteit Nijmegen gevraagd onderzoek te doen. Dank gaat uit naar Evelien Flikweert, student-assistente, zij heeft de jurisprudentie over dit onderwerp verzameld. Carolus Grütters (senior onderzoeker Radboud Universiteit Nijmegen) heeft geholpen bij het zoeken en begrijpen van de beschikbare data. De grafieken en tabellen in dit onderzoek zijn van zijn hand. Swetha Raveerathan (documentalist bij VluchtelingenWerk Nederland in AC Ter Apel) heeft voor het schrijven van haar scriptie (masterscriptie Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Letteren, Master International Relations and International Organisation) 'De invoering van het Nederlandse sporenbeleid en de verenigbaarheid met de doelen van de Procedurerichtlijn 2013/32/EU' uitgebreid onderzoek gedaan in Aanmeldcentrum Ter Apel. Van de door dit onderzoek verkregen informatie is dankbaar gebruik gemaakt.

Het rapport 'Veilig land van herkomst?' geeft een overzicht van de relevante wetgeving, beleid en rechtspraak en beoogt een indruk te geven van de beslispraktijk. In het rapport wordt de periode tussen 1 november 2015 en 1 december 2017 beschreven. Het dossieronderzoek heeft in augustus en september 2017 plaatsgevonden.

De IND heeft medewerking verleend aan het onderzoek. Er is inzage gegeven in asieldossiers inclusief interne documenten, uit de periode 1 maart tot 31 december 2016, geselecteerd op de nationaliteiten Bosnië-Herzegovina, India, Mongolië en Tunesië. Op basis van dit indicatieve onderzoek wordt in het rapport nagegaan hoe IND-medewerkers het concept veilig land van herkomst toepassen en uitvoeren, en hoe de toepassing van dit concept wordt gemotiveerd in het besluit op het asielverzoek.

Vanuit VluchtelingenWerk Nederland bestond de begeleidingscommissie uit Femke de Vries, Matty Verburg, Daniëlle Castricum, Karina Franssen en Roswitha Weiler. Concepten van het rapport zijn verder van commentaar voorzien door een klankbordgroep bestaande uit Ashley Terlouw (begeleider van dit onderzoek, hoogleraar rechtssociologie, Radboud Universiteit Nijmegen), René Bruin (voormalig hoofd van het UNHCR-kantoor Den Haag) en Huub Verbaten (senior onderzoeker Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken). Ook leden van de Commissie Asiel van VluchtelingenWerk Nederland (Igna Oomen, advocaat en Marcelle Reneman, universitair docent Vrije Universiteit Amsterdam) hebben hun commentaar op het concept gegeven. Tevens dank aan de IND-medewerkers in Den Haag (kantoor Rijnstraat) voor hun gastvrijheid en behulpzaamheid bij het dossieronderzoek.

Daarnaast dank aan alle – niet hier met naam genoemde – IND-medewerkers, vrijwilligers van verschillende organisaties, advocaten, beveiligers, VWN-medewerkers en asielzoekers die we gedurende het onderzoek vragen hebben mogen stellen.

Het onderzoek is afgesloten op 1 december 2017. Materiaal van later datum is slechts incidenteel verwerkt.  
Nijmegen, 1 maart 2018

mr. Karin Zwaan (onderzoeker Centrum voor Migratierecht)  
prof. mr. Ashley Terlouw (begeleider)



# 1. Inleiding

*“In al die jaren dat ik hier werk en woon, waren er in Ter Apel nooit problemen met asielzoekers. De sfeer was gemoedelijk. Maar nu durf je na het boodschappen halen niet even je winkelwagentje weg te zetten zonder je auto af te sluiten. Anders zijn je boodschappen eruit gehaald. Er zijn nu grote groepen asielzoekers die hier voor hele andere redenen komen dan asiel zoeken.”*

*“Voor het eerst in al die jaren dat ik als vrijwilliger werkzaam ben in AC Ter Apel heb ik nu het gevoel dat ik meehelp een onmenselijk systeem in stand te houden dat niet goed functioneert. Asielzoekers moeten te snel door de asielprocedure, en wij moeten daar dan behulpzaam bij zijn. Dat voelt niet goed.”*

Deze twee citaten zijn afkomstig van een taxichauffeuse en van een vrijwilliger van VluchtelingenWerk. Ze zijn opgetekend aan het begin van het onderzoek tijdens een bezoek aan AC Ter Apel.<sup>1</sup> De reden waarom ze hier worden weergegeven, is omdat hiermee de context – en het spanningsveld bij de toepassing van het veilig land van herkomst concept enigszins zichtbaar en invoelbaar wordt. Het onderwerp veilig land van herkomst is niet alleen juridisch lastig, maar betreft ook vele andere aspecten.<sup>2</sup> In deze monitor wordt ‘slechts’ de juridische kant van het veilige land van herkomst concept besproken en geanalyseerd aan de hand van onder andere literatuur, rechtspraak en dossieronderzoek.

## 1.1 Achtergrond: veilig land van herkomst

Op grond van artikel 30b lid 1b Vw kan een asielaanvraag als kennelijk ongegrond worden afgewezen, als de aanvrager afkomstig is uit een veilig land van herkomst.<sup>3</sup> In november 2015 stelde de staatssecretaris van V&J een lijst met dergelijke veilige landen van herkomst vast. De reden hiervoor was de verhoogde instroom van asielzoekers uit met name de Westelijke Balkanlanden.<sup>4</sup>

Het aantal asielverzoeken in Nederland gedaan door asielzoekers uit als veilig aangemerkte landen van herkomst, was eind 2015 en in 2016 bijna 1.000 per maand (in de maanden september en oktober 2016 vormden de veilig land van herkomst asielaanvragen ongeveer 50% van het totale aantal asielverzoeken).<sup>5</sup>

Bij Regeling van 10 november 2015 wees de staatssecretaris de lidstaten van de EER (alle EU-lidstaten plus Liechtenstein, Noorwegen en IJsland), Albanië, Andorra, Australië, Bosnië-Herzegovina, Canada, Japan, Kosovo, Macedonië, Monaco, Montenegro, Nieuw-Zeeland, San Marino, Servië, Vaticaanstad, de Verenigde Staten en Zwitserland, aan als veilige landen van herkomst.<sup>6</sup> In februari 2016 (tweede tranche) volgden Ghana, India, Jamaica, Marokko, Mongolië en Senegal. In de zogenaamde derde tranche volgden op 11 oktober 2016 Algerije, Georgië, Oekraïne en Tunesië. In december 2016 werd Togo (vierde tranche) toegevoegd. Op 24 april 2017 werden in de vijfde tranche de landen Brazilië en Trinidad en Tobago aan de lijst toegevoegd.

Landen die wel door de staatssecretaris zijn beoordeeld, maar niet zijn aangemerkt als veilig land van herkomst zijn Bangladesh, Colombia, Cuba, Egypte, Gambia, Honduras, Jordanië, Libanon, Moldavië, Nepal, Kenia, Tsjad, Zambia, Zimbabwe en Zuid-Afrika. En in het licht van de uitzonderlijke situatie in Turkije ten gevolge van de nasleep van de mislukte coup poging (met inbreuken op mensenrechten) van 15 juli 2016 heeft het kabinet besloten de beoordeling van Turkije als veilig land van herkomst tot nader order aan te houden.

Deze ontwikkeling om lijsten van veilige landen van herkomst op te stellen, is niet beperkt tot Nederland. Ook andere Europese landen wijzen steeds meer landen aan als veilig land van herkomst. Op dit moment verschillen de diverse nationale lijsten van veilige landen van herkomst van elkaar. Hoewel de Nederlandse lijst tamelijk lang is in vergelijking tot andere EU-lidstaten, zijn er momenteel toch nog 32 landen die niet op de Nederlandse lijst staan, hoewel zij door minimaal één andere EU-lidstaat wel als

1 Werkbezoek AC Ter Apel d.d. 24 januari 2017.

2 Een analyse van een deel van deze andere aspecten is te vinden in het ACVZ-rapport ‘Op zoek naar veilige(r) landen’, Den Haag 2018 (hierna: ACVZ 2018). Daarin staan o.a. de volgende vragen centraal: Wat zijn de beweegredenen dat personen uit veilige landen asiel aanvragen in Nederland? Wat zijn de mogelijkheden om personen uit deze landen die nagenoeg geen kans op asiel maken te ontmoedigen asiel aan te vragen?

3 Zie voor een kort overzicht van de geschiedenis van de toepassing van het concept veilig land van herkomst in Nederland, H. Battjes, Veilige landen van herkomst. Verzwaring van de bewijslast?, AGMR 2016-6/7, p. 276-277.

4 TK 2015-2016, 19637, nr. 2076, p. 1.

5 Eurostat; Raveerathan 2018; ACVZ 2018. Zie ook par. 3.3.

6 Zie hierover ook de brief van de SvJ van 26 september 2017, TK 2017-2018, 19637, nr. 2349, p. 2. Op grond van Protocol nr. 24 bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, inzake Asiel voor onderdanen van lidstaten van de Europese Unie, (C326/1, 26.10.20124) beschouwen de lidstaten elkaar als veilige landen van oorsprong voor alle juridische en praktische doeleinden in verband met asielzaken. Dit Protocol heeft rechtstreekse werking en behoeft dus niet te worden geïmplementeerd in nationale wetgeving.



veilig zijn aangemerkt.<sup>7</sup> In de plannen voor een verdere harmonisatie van het asielbeleid (en met name de voorgestelde Procedureverordening) worden EU-staten wellicht zelfs verplicht om het concept toe te gaan passen (op basis van een gemeenschappelijke EU-lijst).

In Nederland wordt een asielverzoek van een asielzoeker uit een als veilig aangemerkt land versneld behandeld vanwege 'vermoedelijke kennelijke ongegrondheid', c.q. 'kennelijke ongegrondheid', in het zogenaamde spoor 2.<sup>8</sup> Er gelden minder waarborgen dan in de normale algemene asielprocedure. Er is geen rust- en voorbereidingstermijn, de asielzoeker krijgt geen medische check door de Forensisch Medische Maatschappij Utrecht (FMMU) aangeboden, krijgt later in de procedure toegang tot gratis rechtsbijstand en één in plaats van twee gehoren. Ook krijgt de vreemdeling geen termijn voor vrijwillig vertrek.

## 1.2 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

Dit onderzoeksrapport is geschreven in opdracht van VluchtelingenWerk Nederland. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) heeft medewerking verleend aan het onderzoek door inzage te geven in asioldossiers van asielzoekers uit vier veilige landen van herkomst (Bosnië-Herzegovina, India, Mongolië, Tunesië). Het doel van dit rapport is om inzicht te krijgen in de behandeling van asielverzoeken uit veilige landen van herkomst. VluchtelingenWerk vraagt zich af of de wijze waarop het concept veilig land van herkomst wordt toegepast in Nederland, voldoende recht doet aan de positie van asielzoekers uit 'veilige' landen die mogelijk wél recht hebben op internationale bescherming (asiel) - met specifieke aandacht voor kwetsbaarheid.<sup>9</sup>

Wanneer een asielzoeker afkomstig is uit een veilig land van herkomst betekent dit, dat er een presumptie is dat hij in zijn land van herkomst geen gegronde vrees voor vervolging heeft in de zin van het Vluchtelingenverdrag en dat hij evenmin een reëel risico loopt op ernstige schade in de zin van artikel 15 van de Kwalificatierichtlijn.<sup>10</sup> Deze twee grondslagen voor internationale bescherming zijn terug te vinden in artikel 29 lid 1 onder a en b Vw.<sup>11</sup> De staatssecretaris onderzoekt of een land als veilig land van herkomst kan worden aangemerkt. De bewijslast daarvoor ligt volledig bij hem.<sup>12</sup> Hij moet aantonen dat aan de vereisten voor aanwijzing als veilig land van herkomst is voldaan. Voor een beoordeling of aan deze norm wordt voldaan, moet de staatssecretaris de rechtstoestand in het land, de algemene politieke omstandigheden en de toepassing van de rechtsvoorschriften in een democratisch stelsel betrekken. Dit betekent dat hij de juridische en feitelijke situatie in het land moet onderzoeken en acht moet slaan op de algemene politieke omstandigheden.

De vooronderstelling is dat het verzoek om internationale bescherming van een asielzoeker uit een veilig land van herkomst niet voor inwilliging in aanmerking komt. Deze vooronderstelling of dit rechtsvermoeden is evenwel weerlegbaar. De asielzoeker kan de aanwijzing van een land als veilig ook aan de orde stellen. Dat kan, indien met succes gedaan, ertoe leiden dat de plaatsing van het land op de lijst met veilige landen door de rechter onverbindend wordt verklaard. De Afdeling spreekt in zodanige gevallen van exceptieve toetsing.<sup>13</sup> De asielzoeker kan substantiële redenen aanvoeren waarom het in het herkomstland in zijn specifieke geval niet veilig is.

7 Het betreft de volgende landen: Argentinië, Armenië, Bangladesh, Barbados, Benin, Bolivia, Botswana, Chili, China, Costa Rica, Ecuador, Egypte, Ethiopië, Faroër Eilanden, Gambia, Israël, Kaapverdië, Kenia, Liberia, Malawi, Mali, Mauritius, Moldavië, Namibië, Nigeria, Peru, Seychellen, Sierra Leone, Tanzania, Turkije, Zuid-Afrika en Zuid-Korea. Zie European Migration Network, EMN Ad Hoc Query on EE and NL joint ad-hoc query on safe countries of origin, 28 November 2016.

8 Zie verder par. 3.3.

9 Ook andere NGO's en auteurs hebben zich kritisch uitgelaten over het concept veilig land van herkomst, zie o.a. AIDA, 'Safe Countries of Origin'. A Safe Concept?, AIDA Legal Briefing No. 3, September 2015; ECRE, Comments on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an EU common list of safe countries of origin and amending the recast Asylum Procedures Directive (COM(2015) 452); Note on an EU list of safe countries of origin - Recommendations and amendments, 5 oktober 2015; C. Costello, Safe Country? Says Who?, International Journal of Refugee Law 2016, No. 4, p. 601-622; C. Engelmann, 'Convergence against the Odds: The Development of Safe Country of Origin Policies in EU Member States (1990-2013)', European Journal of Migration and Law, vol. 16(2014), issue 2, p.277-302; M. Hunt, The Safe Country of Origin Concept in European Asylum Law. Past, Present and Future, IJRL 2014 nr. 4, p. 500-535; V. Moreno Lax, The Legality of the "Safe Third Country" Notion Contested: Insights from the Law of Treaties, in G.S. Goodwin-Gill and P. Weckel (eds), Migration & Refugee Protection in the 21st Century: Legal Aspects - The Hague Martinus Nijhoff, 2015.

10 Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (Definitierichtlijn II ook wel Kwalificatierichtlijn II genoemd), PbEU 2011, L 337/9; herschikking van Richtlijn 2004/83/EG.

11 Zie verder par. 2.3.

12 Art. 3.105ba Vb. Zie ook TK 2015-2016, 19637, nr. 2076 (brief van 3 november 2015).

13 ABRv5 14 september 2016, 201603036/1/V2, JV 2016/271 m.nt. Boeles, r.o. 3.2.

De onderzoeksvraag die in dit rapport centraal staat is:

*Is de wijze waarop in de Nederlandse asielprocedure het concept veilig land van herkomst wordt toegepast in overeenstemming met het internationale -, Europese - en nationale recht?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen gesteld:

1. Wat is het juridisch kader (internationaal, Europees, nationaal) bij de toepassing van het concept veilig land van herkomst? (wet- en literatuuronderzoek, en beperkt inzicht in aantallen)
2. Hoe worden criteria om landen als veilig land van herkomst aan te merken toegepast bij de aanwijzing van deze landen? (onderzoek parlementaire stukken en literatuur)
3. Hoe wordt het concept veilig land van herkomst in de praktijk toegepast? (vier landen: dossieronderzoek IND)
4. Welke kaders worden door de rechtspraak gegeven als het gaat om de toepassing van het concept veilig land van herkomst? Met name zal worden gekeken naar de vaststelling van de veiligheid van een land en naar de mogelijkheid om de presumptie van veiligheid te weerleggen. (jurisprudentieonderzoek)

Bij de beantwoording van deze deelvragen wordt aandacht besteed aan de positie van kwetsbare groepen asielzoekers.

In de verschillende hoofdstukken wordt – met het oog op de vergelijkbaarheid – steeds aandacht gegeven aan: a. de aanwijzing en procedure tot vaststelling veiligheid van het land van herkomst (inclusief de gebruikte bronnen) – b. de asielprocedure in het geval van een veilig land van herkomst (spoor 2) – c. het individuele relaas, inclusief de asielmotieven en de mogelijke weerlegging van de presumptie van veiligheid.

De – al dan niet – daadwerkelijke terugkeer van de afgewezen asielzoekers komt slechts zijdelings aan de orde.<sup>14</sup>

### 1.3 Inhoud van het rapport

In het rapport wordt op basis van literatuuronderzoek, een indicatief dossieronderzoek en jurisprudentieonderzoek inzicht gegeven in de toepassing van het concept veilig land van herkomst in de asielprocedure.

In hoofdstuk 2 worden kort relevante internationale juridische bepalingen beschreven. Het gaat hierbij met name om het Vluchtelingenverdrag, het EVRM, het Unierecht en internationale rechtspraak.

In hoofdstuk 3 worden vervolgens de relevante nationale wettelijke bepalingen en het beleid beschreven, waaronder het beleid in de Vreemdelingencirculaire. De Nederlandse wetgeving en het beleid zijn deels een omzetting van Unierecht, maar omdat er – nog – geen Unierechtelijke lijst van veilige landen van herkomst is, kent het nationale recht ten aanzien van deze lijsten een eigen dynamiek.

In hoofdstuk 4 van het rapport wordt op basis van het dossieronderzoek beschreven hoe de toepassing van het concept van veilig land voor vier landen (Bosnië-Herzegovina, India, Mongolië en Tunesië) plaatsvindt. Ook wordt hierbij ingegaan op bijzondere situaties, met name met betrekking tot kwetsbare asielzoekers.

In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de rechterlijke toetsing, met name op de richtinggevende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). De rechtspraak over de toepassing van het concept van veilig land van herkomst is continu in ontwikkeling.

In hoofdstuk 6 worden op basis van de voorgaande hoofdstukken conclusies getrokken over de toepassing van het veilig land van herkomst concept in de Nederlandse asielprocedure. Hierbij worden ook aandachts- en verbeterpunten geformuleerd met het oog op de procedure en de beslispraktijk.

14 Zie hierover uitgebreid ACVZ 2018, pp. 22-23, 42-47 en de casestudies.

## 1.4 Methode van onderzoek

Het onderzoek is juridisch van aard. Onderzoek naar wet- en regelgeving, beleid en jurisprudentie is leidend. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een combinatie van – zeer beperkt – kwantitatieve en voornamelijk juridische onderzoeksmethodes. Er is gebruik gemaakt van alle beschikbare openbare bronnen en de – abonnee – databanken Migratieweb en Vluchtweb. De verkregen data zijn afkomstig uit openbare bronnen, namelijk uit de Eurostat database, UNHCR-cijfers en de rapportage vreemdelingenketen. Het rapport geeft een analyse van de relevante wetgeving, beleid en rechtspraak, en beoogt een indruk te geven van de beslispraktijk door middel van een beperkt dossieronderzoek. Vanwege de omvang van het onderzoek kan slechts sprake zijn van een indicatief onderzoek.

Het dossieronderzoek voor de betreffende landen heeft plaatsgevonden in Den Haag bij de IND, in de maanden augustus en september 2017 (zie hierover verder hoofdstuk 4).

In het onderzoek zijn zowel de beslispraktijk als de rechterlijke toetsing betrokken. Niet in alle zaken is het tot een rechterlijke uitspraak gekomen, bijvoorbeeld omdat de betrokkene met onbekende bestemming was vertrokken, het ingestelde beroep werd ingetrokken of behandeling hiervan is uitgesteld. In het rapport worden in de dossieranalyse de IND-besluiten en de voorbereiding daarvan beschreven. Het gaat dan met name om de (interne) minuut, het gehoor, het voornemen, zienswijze en de beschikking.

In de verschillende hoofdstukken wordt ingegaan op:

- a. de aanwijzing en procedure tot vaststelling veiligheid van het land van herkomst (inclusief de gebruikte bronnen).
- b. de asielprocedure in het geval van een veilig land van herkomst (spoor 2).
- c. het individuele relaas, inclusief de asielmotieven en de mogelijke weerlegging van de presumptie van veiligheid.

In de hoofdstukken 2, 3 en 5 ligt het accent op de onderdelen a en b, en in hoofdstuk 4 komen alle onderdelen a, b, en c aan de orde.

# 2. Internationale en Europese juridische kaders

## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden kort de internationaalrechtelijke en Unierechtelijke kaders beschreven waarbinnen de toepassing van het concept veilig land van herkomst plaatsvindt. Voor het asiel- en vluchtelingenrecht bepalen met name het Vluchtelingenverdrag, het internationaal verdrag inzake burger- en politieke rechten, het internationaal verdrag inzake de rechten van het kind, het Anti-folterverdrag, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS) hoe het Nederlandse asiel- en vluchtelingenrecht eruitziet. In zowel het EU-recht als het Nederlandse recht bestaat internationale bescherming in twee vormen: de bescherming als vluchteling en de zogenaamde subsidiaire bescherming. De Nederlandse overheid heeft ervoor gekozen om slechts die bescherming te verlenen waartoe zij op grond van internationale en Europese normen verplicht is. Nederland kent vanaf eind 2013 geen overige nationale asielgronden meer.<sup>15</sup>

Het veilig land van herkomst concept betreft de situatie waarin de algemene situatie in het land van herkomst dusdanig veilig is bevonden, dat personen met de nationaliteit van dit land, in beginsel niet in aanmerking komen voor internationale bescherming (asiel, internationale bescherming omvat de vluchtelingenstatus en subsidiaire beschermingsstatus).<sup>16</sup> Het gaat hierbij om specifieke bepalingen over 'veilig land van herkomst', maar ook over algemene procedurele bepalingen. In de eerste plaats worden de relevante artikelen van het Vluchtelingenverdrag, het EVRM en de zienswijzen van de UNHCR beschreven, zoals onder andere neergelegd in het UNHCR Handboek. Daarna wordt het relevante Unierecht beschreven.

<sup>15</sup> Zie Wet van 25 november 2013 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het herschikken van de gronden voor asielverlening, Stb. 2013, 478.

<sup>16</sup> De toepassing van het veilig land van herkomst concept op staatlozen is geen onderdeel van het onderzoek van deze monitor; dit vergt apart onderzoek.

## 2.2 Vluchtelingenverdrag en het EVRM

Het Vluchtelingenverdrag waarborgt te allen tijde een individuele beoordeling van het asielverzoek. Een reden die wordt aangevoerd voor mogelijke strijdigheid van toepassing van het veilig land van herkomst concept met het Vluchtelingenverdrag en ander internationaal recht, is dat bij toepassing van het veilige land van herkomst concept geen individuele beoordeling plaatsvindt.<sup>17</sup> Een asielzoeker afkomstig uit een veilig land moet eerst het vermoeden weerleggen dat zijn land voor hem veilig is. Vervolgens moet hij alsnog aantonen dat hij daadwerkelijk gegronde vrees heeft, dan wel een reëel risico loopt bij terugkeer naar dat land. Dat zou mogelijk kunnen betekenen dat de bewijslast voor asielzoekers uit een veilig land van herkomst wordt verhoogd tot boven het vereiste voortvloeiend uit artikel 1(A) lid 2 Vlv en artikel 3 EVRM.

UNHCR neemt het standpunt in dat het in strijd is met het Vluchtelingenverdrag om asielzoekers met een nationaliteit van een veilig land van herkomst automatisch (onderstreping KMZ) uit te sluiten van bescherming.<sup>18</sup> Volgens de UNHCR hoeft toepassing van het concept niet per se strijdigheid met het Vluchtelingenverdrag op te leveren.<sup>19</sup> De UNHCR is akkoord met de toepassing van het veilig land van herkomst concept in een versnelde procedure, mits gewaarborgd is dat het asielverzoek individueel wordt beoordeeld en het veilig land van herkomst concept slechts procedureel effect heeft.

*“UNHCR does not oppose the notion of ‘safe country of origin’ as long as it is used as a procedural tool to prioritize and/or accelerate examination of an application in carefully circumscribed situations. It is critical that each application is examined fully on its merits in accordance with procedural safeguards; each applicant has an effective opportunity to rebut the presumption of safety of the country of origin in his/her individual circumstances; the burden of proof on the*

<sup>17</sup> AIDA, 'Safe Countries of Origin': a Safe Concept?, AIDA Legal Briefing No. 3 September 2015, p. 8-10; ECRE Comments on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an EU common list of safe countries of origin and amending the recast Asylum Procedures Directive (COM(2015) 452), October 2015; M. Hunt, The Safe Country of Origin Concept in European Asylum Law: Past, Present and Future, IJRL 2014 nr. 4, pp. 500-535.

<sup>18</sup> UNHCR, Background Note on the Safe Country Concept and Refugee Status, EC/SCP/68.

<sup>19</sup> UNHCR, Note on Cessation Clauses, EC/47/SC/CRP.30 30 May 1997, p 7. Anders International Commission of Jurists, Compromising rights and procedures: ICJ observations on the 2011 Recast Proposal of the Procedure Directive, September 2011, par. 74. Zij wijzen toepassing van het concept als zodanig af.

*applicant is not increased, and applicants have the right to an effective remedy.”<sup>20</sup>*

Het aanmerken van een land als veilig land van herkomst geeft dan invulling aan de verhouding tussen de algemene omstandigheden in het land van herkomst en de individuele situatie van de asielzoeker, die bij de beoordeling van het asielverzoek betrokken moeten worden.<sup>21</sup> Indien de algemene situatie er een is van systematische mensenrechtenschendingen, zal de asielzoeker verhoudingsgewijs minder individuele omstandigheden hoeven aan te voeren om gegronde vrees aannemelijk te maken. Indien delen van het grondgebied van een land van herkomst onveilig zijn dan kan volgens de UNHCR een land in beginsel in zijn geheel niet als veilig worden aangemerkt.<sup>22</sup>

Als de situatie in het land van herkomst over het algemeen heel goed is, draagt de asielzoeker een zwaardere bewijslast. In de woorden van Hathaway: asielzoekers uit veilige landen van herkomst “must counter the established perception that their country is one that can be relied on to offer them meaningful protection”.<sup>23</sup> Een aantal NGO's en auteurs hebben betoogd dat de toepassing van een concept als veilig land van herkomst strijdig is met artikel 3 Vlv<sup>24</sup> en andere discriminatieverboden (o.a. EVRM), die discriminatie op grond van nationaliteit verbieden.<sup>25</sup> Dit betoog wordt in de jurisprudentie niet gevolgd.<sup>26</sup>

20 UNHCR, *Improving Asylum Procedures, Comparative analysis and recommendations for law and practice*, p. 65-66.

21 Vgl. artikel 4 lid 3 aanhef en onder a en c Definitierichtlijn, omgezet in artikel 31 lid 4 Vw.

22 Zie UNHCR (2010), *Improving Asylum Procedures, Comparative analysis and recommendations for law and practice*, UNHCR, p. 67.

23 J.C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, Toronto, Butterworths 1991, p. 80-81. Ontleend aan H. Battjes, *Veilige landen van herkomst. Verzwaring van de bewijslast?*, A&MR 2016-6/7, p. 276.

24 Artikel 3 Vlv luidt: De Verdragsluitende Staten zullen zonder onderscheid naar ras, godsdienst of land van herkomst de bepalingen van dit Verdrag op vluchtelingen toepassen.

25 AIDA, 'Safe Countries of Origin': a Safe Concept?, AIDA Legal Briefing No. 3 September 2015, p. 8-10; ECRE Comments on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an EU common list of safe countries of origin and amending the recast Asylum Procedures Directive (COM(2015) 452), oktober 2015, p. 3; ECRE, Comments on the Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation COM (2016) 467, November 2016, p. 58; M. Hunt, *The Safe Country of Origin Concept in European Asylum Law: Past, Present and Future*, IJRL 2014 nr. 4, pp. 500-535.

26 Zie o.a. HvJEU 31 januari 2013, C-175/11 (H. I. D.), JV 2013/88 r.o. 74-75. Zie voor een overzicht ook H. Battjes, *Veilige landen van herkomst. Verzwaring van de bewijslast?*, A&MR 2016-6/7, p. 275.

## 2.3 Unierecht

De volgende artikelen staan centraal in de Procedurerichtlijn bij de invulling van het begrip veilig land van herkomst:

### Artikel 36 Het begrip „veilig land van herkomst”

1. Een derde land dat op grond van deze richtlijn als veilig land van herkomst is aangemerkt, kan voor een bepaalde verzoeker, nadat zijn verzoek afzonderlijk is behandeld, alleen als veilig land van herkomst worden beschouwd wanneer:
  - a) hij de nationaliteit van dat land heeft, of
  - b) hij staatloos is en voorheen in dat land zijn gewone verblijfplaats had, en wanneer hij geen substantiële redenen heeft opgegeven om het land in zijn specifieke omstandigheden niet als een veilig land van herkomst te beschouwen ten aanzien van de vraag of hij voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt overeenkomstig Richtlijn 2011/95/EU.
2. De lidstaten stellen verdere nationale wetsvoorschriften en -bepalingen vast voor de toepassing van het begrip „veilig land van herkomst”.

### Artikel 37 Nationale aanmerking van derde landen als veilig land van herkomst

1. De lidstaten kunnen voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming wetgeving handhaven of invoeren met het oog op de nationale aanmerking, overeenkomstig bijlage I, van veilige landen van herkomst.
2. De lidstaten onderzoeken de situatie in derde landen die overeenkomstig dit artikel als veilige landen van herkomst zijn aangemerkt, regelmatig opnieuw.
3. De beoordeling of een land een veilig land van herkomst is overeenkomstig dit artikel dient te steunen op een reeks informatiebronnen, waaronder in het bijzonder informatie uit andere lidstaten, het EASO, de UNHCR, de Raad van Europa en andere relevante internationale organisaties.

4. De lidstaten stellen de Commissie in kennis van de landen die overeenkomstig dit artikel als veilige landen van herkomst worden aangemerkt.

BIJLAGE I Aanmerking van veilige landen van herkomst voor de toepassing van artikel 37, lid 1

Een land wordt als veilig land van herkomst beschouwd wanneer op basis van de rechtstoestand, de toepassing van de rechtsvoorschriften in een democratisch stelsel en de algemene politieke omstandigheden kan worden aangetoond dat er algemeen gezien en op duurzame wijze geen sprake is van vervolging in de zin van artikel 9 van Richtlijn 2011/95/EU, noch van foltering of onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, noch van bedreiging door willekeurig geweld in het kader van een internationaal of intern gewapend conflict.

Bij deze beoordeling wordt onder meer rekening gehouden met de mate waarin bescherming wordt geboden tegen vervolging of mishandeling door middel van:

- a) de desbetreffende wetten en andere voorschriften van het betrokken land en de wijze waarop die worden toegepast;
- b) de naleving van de rechten en vrijheden die zijn neergelegd in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en/of het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en/of het Verdrag van de Verenigde Naties tegen foltering, in het bijzonder de rechten waarop geen afwijkingen uit hoofde van artikel 15, lid 2, van voornoemd Europees Verdrag zijn toegestaan;
- c) de naleving van het beginsel van non-refoulement overeenkomstig het Verdrag van Genève;
- d) het beschikbaar zijn van een systeem van daadwerkelijke rechtsmiddelen tegen schendingen van voornoemde rechten en vrijheden.

### 2.3.1 Inleiding en wettelijk kader

In het Unierecht zijn regels te vinden over de toepassing van het veilig land van herkomst concept.<sup>27</sup> In het GEAS zijn bepalingen opgenomen over internationale bescherming (vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming). Dit stelsel bestaat uit een aantal verordeningen en richtlijnen, zoals de Dublin III Verordening (Dublin III),<sup>28</sup> de Procedurerichtlijn<sup>29</sup> (PRi II), de Definitierichtlijn<sup>30</sup> (DRi II), en de Opvangrichtlijn<sup>31</sup> (ORi II).

Binnen het recht van de Europese Unie is het recht op asiel neergelegd in artikel 18 van het Handvest van de Grondrechten. De tekst van artikel 18 Handvest luidt als volgt:

*“Het recht op asiel is gegarandeerd met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen, en overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.”*

De toelichting bij het Handvest<sup>32</sup> maakt duidelijk dat de tekst van het artikel is gebaseerd op artikel 78 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat de Unie verplicht het Vluchtelingenverdrag van Genève te eerbiedigen.<sup>33</sup>

- 27 Voor een historisch overzicht van de ontwikkeling van het veilig land van herkomst concept zie het proefschrift van C. Engelmann, *Common standards via the backdoor. The domestic impact of asylum policy coordination in the European Union*, University Pers Maastricht, March 2015, chapter 2.
- 28 Verordening 604/2013 van 26 juni 2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking): Dublin III, PbEU 2013, L180/3.
- 29 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: PRi II, PbEU 2011, L180/60: herschikking van Richtlijn 2005/85/EG.
- 30 Richtlijn 2011/95/EU van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming: DRi II, PbEU 2011, L 337/9: herschikking van Richtlijn 2004/83/EG.
- 31 Richtlijn 2013/33/EU van 26 juni 2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming: ORi II, PbEU 2011, L180/96; herschikking van Richtlijn 2003/9/EG.
- 32 De toelichting op het Handvest is te vinden in PbEU 2007, C303/17.
- 33 Artikel 78 lid 1 EUWv luidt: 'De Unie ontwikkelt een gemeenschappelijk beleid inzake asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming, teneinde iedere onderdaan van een derde land die internationale bescherming behoeft, een passende status te verlenen en de naleving van het beginsel van non-refoulement te garanderen. Dit beleid moet in overeenstemming zijn met het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen alsmede met de andere toepasselijke verdragen.'



De Procedurerichtlijn is van toepassing op alle verzoeken om internationale bescherming die op het grondgebied, daaronder begrepen aan de grens, in de territoriale wateren of in de transitzones van de lidstaten worden gedaan en op de intrekking van internationale bescherming (artikel 3). De Procedurerichtlijn schrijft voor dat het onderzoek individueel, objectief en onpartijdig wordt verricht, en de beslissing op een verzoek individueel, objectief en onpartijdig wordt genomen (artikel 10, lid 3, sub a). Voor dit onderzoek zijn met name de artikelen 36 en 37 en Bijlage I van de Procedurerichtlijn relevant. Ook de richtsnoeren van de UNHCR zijn van belang.<sup>34</sup>

Met het oog op mogelijke discriminatie van asielzoekers naar nationaliteit, heeft het Hof van Justitie eerder geoordeeld dat discriminatie vermeden wordt indien de uitoefening van de rechten uit de Procedurerichtlijn (onder meer om elementen ter staving van het verzoek aan te kunnen dragen en een volledige beoordeling door de autoriteiten te garanderen), 'ten volle' gewaarborgd blijft.<sup>35</sup>

*“Uit een en ander volgt dat artikel 23, leden 3 en 4, van richtlijn 2005/85 aldus moet worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat een lidstaat op bepaalde categorieën asielverzoeken die naar het land van oorsprong of de nationaliteit van de verzoeker zijn omschreven, met inachtneming van de uitgangspunten en waarborgen van hoofdstuk II van die richtlijn, een procedure bij voorrang of een versnelde procedure toepast.”<sup>36</sup>*

34 Zie preambule 46 van de Procedurerichtlijn. Zie o.a. UNHCR, Background Note on the Safe Country Concept and Refugee Status, 1991 EC/SCP/68; UNHCR, Improving Asylum Procedures, Comparative analysis and recommendations for law and practice, UNHCR 2010.

35 HvJEU 31 januari 2013, C-175/11 (H. I. D.), JV 2013/88, r.o. 74-75.

36 HvJEU 31 januari 2013, C-175/11 (H. I. D.), JV 2013/88, r.o. 77.

### 2.3.2 De Procedurerichtlijn

De Procedurerichtlijn bevat gedetailleerde bepalingen met betrekking tot het kader voor de asielprocedure. In de Procedurerichtlijn is ook vastgelegd (in het verlengde van het VIv, zie par. 2.2) dat de beoordeling van een asielverzoek individueel, objectief en zonder vooringenomenheid wordt verricht. De beslissingen op het verzoek om internationale bescherming moeten zijn gebaseerd op een deugdelijk onderzoek. Het personeel dat asielverzoeken behandelt en daarover beslist, heeft de nodige kennis en de mogelijkheid om advies te vragen van deskundigen.<sup>37</sup> Daarnaast dient de positie van kwetsbare asielzoekers meegenomen te worden, ook als het gaat om toepassing van het veilig land van herkomst concept (artikel 24 PRi II). De Procedurerichtlijn bevat in artikel 31 lid 8 de mogelijkheid om een asielverzoek versneld af te kunnen doen als de asielzoeker afkomstig is uit een veilig land van herkomst.

Artikel 32 lid 2b PRi II bepaalt dat lidstaten een aanvraag als kennelijk ongegrond kunnen afdoen wanneer de asielzoeker afkomstig is uit een veilig land van herkomst.<sup>38</sup>

Artikel 36 lid 1 PRi II<sup>39</sup> bepaalt dat de asielzoeker 'substantiële redenen' moet aanvoeren waarom het land in zijn specifieke omstandigheden niet als een veilig land van herkomst te beschouwen is. Het veilig land van herkomst is dus een vermoeden dat weerlegbaar is.

Artikel 37 PRi II stelt drie vereisten aan de nationale vaststelling van een veilig land van herkomst. Vaststelling dient overeenkomstig Bijlage I te geschieden, de vaststelling wordt regelmatig opnieuw onderzocht (regelmatig is vrij in te vullen), en dient te geschieden op basis van een reeks informatiebronnen (waar informatie van Lidstaten, EASO, UNHCR en Raad van Europa met name worden genoemd).

In Bijlage I van de Procedurerichtlijn worden de eisen gespecificeerd waaraan een land moet voldoen om te kwalificeren als veilig land van herkomst. Deze eisen zijn vrij ruim geformuleerd. Opvallend is dat qua terminologie niet volledig is aangesloten bij de Definitierichtlijn. Er mag in het algemeen gezien en op duurzame wijze geen sprake zijn van vervolging (in de zin van artikel 9 DRi II)<sup>40</sup> en geen sprake zijn van foltering. Deze terminologie sluit niet volledig aan bij de terminologie van ernstige schade uit artikel 15 DRi II.

37 Zie artikel 10 lid 3 PRi II.

38 Vgl. artikel 30b lid 2 Vw.

39 Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming: PRi II, PbEU 2011, L180/60: herschikking van Richtlijn 2005/85/EG.

40 Artikel 9 DRi II is te vinden in hoofdstuk III (voorwaarden voor het verkrijgen van de vluchtelingenstatus) en artikel 15 DRi II staat in hoofdstuk V (voorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidiaire bescherming).

Het HvJEU is van oordeel dat het EU-recht moet worden uitgelegd in het licht van het Vluchtelingenverdrag. Dit blijkt uit de uitspraak in de zaak *Salahadin Abdulla*. Hierin oordeelde het HvJEU dat het Vluchtelingenverdrag de hoeksteen is van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen en dat de bepalingen van de Definitierichtlijn dan ook zijn aangenomen om de bevoegde instantie van de lidstaten te helpen het Vluchtelingenverdrag toe te passen op basis van gemeenschappelijke begrippen en criteria. De bepalingen van de richtlijn moeten dus worden uitgelegd in het licht van de algehele systematiek en de doelstelling van de richtlijn met inachtneming van het Vluchtelingenverdrag.<sup>41</sup>

Op basis van bovenstaande kunnen de volgende eisen worden gesteld aan de behandeling van een asielerzoek binnen een veilig land van herkomst procedure<sup>42</sup>:

- Het onderzoek moet onpartijdig, individueel en objectief worden verricht en gebaseerd zijn op actuele informatie uit verschillende bronnen. Het personeel dat de aanvragen behandelt, moet beschikken over kennis van asiel- en vluchtelingenrecht en moet telkens de mogelijkheid hebben om advies te vragen over specifieke kwesties zoals medische, culturele, religieuze, kind- of gendergerelateerde kwesties. De lidstaten zien erop toe dat de beslissingen van de beslissingsautoriteit over verzoeken om internationale bescherming zijn gebaseerd op een deugdelijk onderzoek.
- Een beslissing moet zo spoedig mogelijk genomen worden, onverminderd het uitvoeren van een behoorlijke en volledige behandeling.
- Om verzoekers in staat te stellen dat ze de procedure beter begrijpen, moet er in eerste aanleg kosteloos juridische en procedure informatie verschaft worden, bijvoorbeeld via NGO's en bijzondere omstandigheden moeten gewaarborgd worden.
- Lidstaten moeten beschikken over precieze en actuele informatie uit relevante bronnen en van andere organisaties om te bepalen of er in het land van verzoeker een onzekere toestand is. Staten die aangemerkt worden als veilige landen moeten regelmatig opnieuw beoordeeld worden. De beoordeling moet plaatsvinden op basis van een reeks informatiebronnen: informatie uit andere lidstaten, het EASO, de Raad van Europa en andere relevante internationale organisaties.

In de Procedurerichtlijn is speciale aandacht besteed aan kwetsbare personen.<sup>43</sup> Hieruit volgt dat de volgende waarborgen gelden voor de asielprocedure betreffende kwetsbare personen:

- Verzoekers met bijzondere procedurele waarborgen moeten door de lidstaten worden herkend voordat er een beslissing in eerste aanleg wordt genomen. De lidstaten moeten voor die verzoekers passende steun bieden voor toegang tot de procedures en voor het aanvoeren van de elementen ter staving van hun verzoek om internationale bescherming.
- Indien in het kader van een versnelde procedure niet kan worden voorzien in passende steun voor een verzoeker met bijzondere procedurele waarborgen, moet die verzoeker van deze procedures worden vrijgesteld.
- Er moeten nationale maatregelen bestaan voor de herkenning en documentatie van symptomen en tekenen van foltering of andere ernstige vormen van fysiek, psychisch of seksueel geweld overeenkomstig internationale verdragen.
- De lidstaat moet ervoor zorgen dat de verzoeker voldoende in de gelegenheid wordt gesteld om zo volledig mogelijk noodzakelijke elementen aan te voeren ter staving van het onderzoek bij het afnemen van een persoonlijk onderhoud.
- De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een persoonlijk onderhoud plaatsvindt in zodanige omstandigheden dat een verzoeker de gronden voor zijn verzoek uitvoerig uiteen kan zetten. Er moet rekening gehouden worden met de persoonlijke omstandigheden zoals culturele achtergrond, gender en seksuele gerichtheid of kwetsbaarheid.
- Een medisch onderzoek wordt ingesteld door de lidstaat wanneer dit relevant wordt geacht voor de beoordeling van het verzoek om internationale bescherming en wanneer verzoeker hiermee akkoord gaat. De resultaten van het medisch onderzoek worden betrokken in de beoordeling.
- De lidstaten beoordelen binnen een redelijke termijn nadat een verzoek om internationale bescherming wordt gedaan of de verzoeker bijzondere procedurele waarborgen behoeft. De verzoeker moet dan zolang de asielprocedure loopt passende steun krijgen.

41 HvJEU 2 maart 2010, C-175/08, Aydin Salahadin Abdulla e.a., JV 2010/123.  
42 Considerans 17, 18, 22, 39 en artikelen 4, 6, 10, 36 en 37 PRI II; Raveerathan 2018, p. 17.

43 Considerans 29, 30, 31 en artikelen 15, 16, 18 en 24 PRI II; Raveerathan 2018, pp. 19-20. PRI II (considerans 29) geeft aan dat er aandacht moet zijn voor vreemdelingen met bijzondere procedurele waarborgen onder meer vanwege hun leeftijd, geslacht, seksuele gerichtheid, genderidentiteit, handicap, ernstige ziekte, psychische aandoeningen of als gevolg van foltering, verkrachting of andere vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld.



### 2.3.3 Commissievoorstel Verordening lijst veilige landen van herkomst

Op 9 september 2015 publiceerde de Europese Commissie een voorstel voor een verordening met een gemeenschappelijke lijst van veilige landen van herkomst.<sup>44</sup> Deze maatregel beoogt ter beperking van de 'ongekende druk op de asielstelsels' van de lidstaten, het 'misbruik' van de asielprocedure aan te pakken.<sup>45</sup>

Het Commissievoorstel omvat een regeling voor de aanmerking van landen als veilig door de Commissie. Deze lijst wordt volgens de gewone wetsprocedure vastgesteld en aangepast.<sup>46</sup> Daarbij geldt dat de Commissie 'regelmatig' de situatie in de veilige landen van herkomst evalueert aan de hand van de informatiebronnen die ook de lidstaten moeten hanteren.<sup>47</sup>

De criteria voor aanmerking van een land als veilig, nu neergelegd in Bijlage I bij de Procedurerichtlijn, gelden volgens de preambule bij de Verordening ook voor plaatsing op de gemeenschappelijke lijst.<sup>48</sup> Artikel 36 lid 1 dat bepaalt dat het vermoeden van veiligheid weerlegbaar is, geldt voortaan ook voor landen op de gemeenschappelijke lijst. Op grond van het gewijzigde artikel 37 mogen lidstaten landen die niet op de gemeenschappelijke lijst staan toch als veilig aanmerken.<sup>49</sup> In het Verordeningvoorstel worden Albanië, Bosnië-Herzegovina, Macedonië, Kosovo, Montenegro, Servië en Turkije als veilige landen aangemerkt (opgenomen in een annex).<sup>50</sup> De Commissie motiveert in de preambule per land waarom het voor opname op de lijst in aanmerking komt, aan de hand van de volgende criteria:

- Het bestaan van nationaal recht en ratificatie van verdragen vormen 'een adequate rechtsgrondslag voor bescherming tegen vervolging en mishandeling'; Op Kosovo na hebben deze landen het Vluchtelingenverdrag en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) geratificeerd.
- Inwoners van de Westelijke Balkanlanden zijn vrijgesteld van de visumplicht voor de Europese Unie. In het geval van Kosovo geldt een versoepeld regime wat betreft de visumplicht.
- Andere lidstaten, waaronder België, Denemarken, Luxemburg, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk, alsmede Noorwegen en Zwitserland hebben deze landen ook aangeduid als veilig land van herkomst.
- Het aantal 'aanvragen' bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens waarbij een schending werd geconstateerd in 2014.
- Of refoulement van eigen burgers plaatsvindt.
- Het percentage inwilligingen van asielverzoeken in 'de lidstaten'.
- Of het land kandidaat-lid van de EU is. Albanië, Macedonië, Montenegro en Servië zijn formeel kandidaat-lidstaten voor de EU. De Europese Commissie beoordeelt jaarlijks de voortgang die deze landen maken, onder andere ten aanzien van de mensenrechtensituatie en de bescherming van minderheden.

De Commissie specificeert niet welk percentage schendingen of welk inwilligingspercentage acceptabel is.<sup>51</sup> In de Toelichting bij het voorstel staat bijvoorbeeld ten aanzien van Albanië het volgende over 'individuele gevallen' van mensenrechtenschendingen: "*Geïsoleerde gevallen van bloedwraak, huiselijk geweld en discriminatie of geweld tegen personen die tot etnische minderheden of kwetsbare groepen behoren, zoals Roma, Balkan-Egyptenaren en leden van de LHBTI-gemeenschap*".<sup>52</sup> Al deze situaties staan volgens de Commissie niet in de weg aan het aanmerken van een herkomstland als veilig.

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

45 Vo gemeenschappelijke lijst, p. 2.

46 Artikel 2 lid 3 Vo gemeenschappelijke lijst.

47 Artikel 2 lid 2 Vo gemeenschappelijke lijst.

48 Preambule 5 en 8 Vo gemeenschappelijke lijst.

49 Artikel 4 Vo gemeenschappelijke lijst.

50 Preambules 10-16.

51 Preambules 12 en 16. Zie voor een uitgebreide kritische bespreking van de waarde van zulk statistisch materiaal AIDA, 'Safe Countries of Origin': a Safe Concept?, pp. 6-8.

52 Verordeningvoorstel, toelichting, p. 4 over Albanië.

In november 2016 publiceerde EASO zeven landenrapporten over de voorgestelde landen op de lijst. De rapporten behandelen onderwerpen als de staatsstructuur; het politieke landschap (politieke partijen, verkiezingen, media); het rechtssysteem en overheidsbescherming (politie, leger, inlichtingen/veiligheidsdiensten, corruptie); de veiligheidssituatie en de mensenrechtensituatie (etnische en religieuze minderheden, journalisten, mensenrechten- en vredesactivisten, vrouwen, kinderen, LHBTI's, slachtoffers van mensenhandel, terugkeerders). Het rapport over Turkije bevat ook informatie over de gevolgen van de coup poging van juli 2016.<sup>53</sup> EASO geeft geen oordeel over de vraag of deze landen mogelijk kunnen gelden als veilig land van herkomst. De landenrapporten zijn beschrijvend. In de inleidingen bij de rapporten staat (in dit geval over Bosnië-Herzegovina) *"This Country Focus report on Bosnia and Herzegovina was written at the request of the European Council for general background information and more detailed information relevant for international protection status determination and for the assessment of the applicability of the safe country of origin concept to Bosnia and Herzegovina. The Bosnia and Herzegovina Country Focus at hand covers the most important information needs related to the above-mentioned criteria for safe country of origin designation, namely state structure, socio-political landscape, rule of law and state protection, security situation and human rights situation. The report aims at providing an objective and neutral information base (without assessment or policy recommendations) that will allow for more informed policy discussions."*

Het Fundamental Rights Agency (FRA) geeft samenvattend weer wat het probleem zou kunnen zijn met de toepassing van een veilig land van herkomst concept, daar waar het gaat om – de naleving van – grondrechten. FRA schrijft<sup>54</sup>:

*"The establishment of safe country of origin lists is per se not incompatible with the right to asylum enshrined in Article 18 of the Charter, provided all relevant safeguards are in place to enable applicants to rebut the presumption of safety not only in law but also in practice.<sup>55</sup> This requires that each asylum applicant is properly heard. In light of the continuing human rights violations of individuals or specific groups, such as those targeted for their sexual orientation or gender identity or members of national minorities in parts of the Western Balkans, measures are needed to ensure that the application of the EU common list does not result in their refoulement. The establishment of an EU common list would naturally entail an increased responsibility of the EU not only for the assessment of the countries selected for such list but also for ensuring that safeguards currently provided in the Asylum Procedures Directive are sufficient and reflect this important shift in responsibility. If not adequately framed and applied, the concept of safe country of origin may affect different Charter rights, including absolute rights which do not allow for exceptions or derogations. Among these are:*

- *the right to liberty and security (Article 6);*
- *non-refoulement (Article 19);*
- *non-discrimination (Article 21);*
- *the rights of the child (Article 24);*
- *the right to good administration, in particular the right to be heard (Article 41);*
- *the right to an effective remedy and to a fair trial (Article 47)."*

EASO heeft op verzoek van het Europees Parlement en de Raad op 16 november 2016 rapporten uitgebracht over de landen op deze Europese lijst. In september 2016 is de triloog<sup>56</sup> begonnen, maar deze is opgeschort en zal hoogstwaarschijnlijk niet meer worden hervat. De bepalingen van de Verordening zijn ook opgenomen in de voorgestelde Procedureverordening en de onderhandelingen worden in dat kader voortgezet.

53 De rapporten zijn te vinden op [www.easo.europa.eu](http://www.easo.europa.eu).

54 FRA Opinion – 1/2016 – SCO, pp. 10-11.

55 In this sense, see CJEU, C175/11, H.I.D., B.A. v. Refugee Applications Commissioner, Refugee Appeals Tribunal, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, 31 January 2013.

56 Een informeel overleg tussen vertegenwoordigers van Commissie, Parlement en Raad.

### 2.3.4 Voorstel Procedureverordening en voorstel Dublinverordening IV

In het voorstel voor een Procedureverordening<sup>57</sup> worden nationale lijsten van veilige landen van herkomst vervangen door een uniforme en bindende lijst van veilige landen die voor de hele Europese Unie zal worden vastgesteld. De Europese Commissie stelt in haar ontwerp van 4 mei 2016 de volgende veilige landen voor: de 28 EU-lidstaten, de landen op de Westelijke Balkan<sup>58</sup> en Turkije.<sup>59</sup> De uniformering van lijsten, en de verplichte toepassing daarvan wordt door de Commissie voorgesteld met het oog op *'reduce the incentives to move to and within the EU'*.<sup>60</sup>

Op grond van artikel 40 voorstel Procedureverordening is het mogelijk kennelijk ongegronde asielverzoeken versneld af te doen. Uit eerder onderzoek (2015) is gebleken dat indien een asielverzoek wordt afgedaan in een versnelde procedure, dit in 90% van de gevallen leidt tot een afwijzing van het verzoek.<sup>61</sup> Dit is het geval wanneer de aanvrager duidelijk inconsistente valse verklaringen aflegt, de autoriteiten misleidt met valse informatie of wanneer een verzoeker uit een veilig land van herkomst komt. De Europese Commissie wil volledige harmonisering van de toepassing van het veilig land van herkomst concept op EU-niveau. Daarom zullen de nationale lijsten nog maximaal vijf jaar gebruikt kunnen worden, nadat de Procedureverordening in werking is getreden.

Op grond van de criteria in de zogenaamde Dublinverordening (Dublinverordening III is sinds januari 2014 van kracht)<sup>62</sup> wordt bepaald welk EU/EER-land verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om asiel. De Europese Commissie heeft in het ontwerp van de Dublinverordening IV<sup>63</sup> voorgesteld dat lidstaten verplicht worden asielaanvragen uit veilige landen op de ontwerp EU-lijst (EU-lidstaten, de Westelijke Balkanlanden en Turkije) altijd zelf te behandelen. Aanvragen van andere nationaliteiten op een nationale veilige landenlijst mogen de lidstaten niet zelf afhandelen in geval van een Dublin-mogelijkheid, tenzij er humanitaire gronden zijn.<sup>64</sup>

### 2.4 Conclusies

De toepassing van het concept veilig land van herkomst heeft vergaande gevolgen. Een asielaanvraag van een asielzoeker afkomstig uit een veilig land kan versneld worden afgedaan. De asielzoeker is - zo is de vooronderstelling - afkomstig uit een land waar hij geen internationale bescherming nodig heeft.

Het feit dat een land op de EU-lijst staat van veilige landen van herkomst is geen absolute waarborg voor de veiligheid van dat land. Er moet altijd een individuele toets mogelijk zijn waardoor kan worden vastgesteld dat het land van herkomst in een individueel geval niet veilig is voor de betreffende asielzoeker.<sup>65</sup>

Op basis van zowel het Vluchtelingenverdrag (inclusief het UNHCR-Handboek) als het GEAS (inclusief het EU-Grondrechtenhandvest), is toepassing van het veilig land van herkomst concept in de asielprocedure toegestaan en mag dit ook leiden tot een versnelling van de procedure en een mogelijke kennelijk ongegrondverklaring. Deze toepassing van het concept veilig land van herkomst is echter niet ongeclausuleerd. De presumpctie van veiligheid dient te kunnen worden weerlegd door een individuele beoordeling van het asielverzoek in een met voldoende waarborgen omklede asielprocedure.

57 COM(2016) 467 final.

58 Het betreft de volgende landen: Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Macedonië, Montenegro en Servië.

59 COM(2015) 452 final.

60 European Commission, Towards a reform of the CEAS, COM(2016) 197, p. 10.

61 EASO, Annual report of Asylum in the European Union 2015, p. 96.

62 Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bijeen van de lidstaten wordt ingediend (Dublinverordening III), PbEU 2013, L180/31.

63 COM(2016) 270 final.

64 Artikel 3 lid 3 voorstel Dublin IV. Zie hierover uitgebreid ACVZ 2018, pp. 39-41.

65 Zie ook N. Kalkan en K. Franssen, Kroniek Europees asielrecht, A&MR 2017, nr. 9, p. 422-437. Zie ook art. 47 lid 4 onder c PrVo: "he or she has not submitted any serious grounds for considering the country not to be a safe country of origin in his or her particular circumstances."

# 3. De nationale toepassing van het veilig land van herkomst concept

Het wettelijk kader voor de toepassing van het veilig land concept is als volgt geregeld:

## **Artikel 30b lid 1b Vw:**

De aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan worden afgewezen als kennelijk ongegrond in de zin van artikel 32, tweede lid, van de Procedurerichtlijn, indien de vreemdeling afkomstig is uit een veilig land van herkomst in de zin van de artikelen 36 en 37 van de Procedurerichtlijn.

## **Artikel 3.105ba Vb:**

**Lid 1:** Bij ministeriële regeling kan een lijst worden opgesteld van veilige landen van herkomst in de zin van de artikelen 36 en 37 van de Procedurerichtlijn.

**Lid 2:** De beoordeling of een land als veilig land van herkomst kan worden aangemerkt, dient te steunen op een reeks informatiebronnen, waaronder in het bijzonder informatie uit andere lidstaten, het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), de United Nations High Commissioner for Refugees, de Raad van Europa en andere relevante organisaties.

**Lid 3:** Onze Minister onderzoekt de situatie in derde landen die zijn aangemerkt als veilige landen van herkomst als bedoeld in het eerste lid regelmatig opnieuw.

## **Artikel 3.106b Vb:**

**Lid 1:** Een derde land kan voor een vreemdeling alleen als een veilig land van herkomst worden aangemerkt wanneer hij:

- a. ofwel de nationaliteit van dat land heeft, ofwel staatloos is en voorheen in dat land zijn gewone verblijfplaats had; en
- b. niet heeft onderbouwd dat het land in zijn specifieke omstandigheden niet als een veilig land van herkomst kan worden beschouwd ten aanzien van de vraag of hij voor internationale bescherming in aanmerking komt.

**Lid 2:** Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld omtrent de toepassing van het eerste lid.

## **Artikel 3.37f VV:**

**Lid 1:** Een land wordt als veilig land van herkomst beschouwd als bedoeld in artikel 30b, eerste lid, onder b, van de Wet, wanneer op basis van de rechtstoestand, de toepassing van de rechtsvoorschriften in een democratisch stelsel en de algemene politieke omstandigheden kan worden aangetoond dat er algemeen gezien en op duurzame wijze geen sprake is van vervolging, noch van foltering of onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, noch van bedreiging door willekeurig geweld in het kader van een internationaal of intern gewapend conflict.

**Lid 2:** Bij de beoordeling of een land als veilig land van herkomst kan worden beschouwd, wordt onder meer rekening gehouden met de mate waarin bescherming wordt geboden tegen vervolging of mishandeling door middel van:

- a. de desbetreffende wetten en andere voorschriften van het betrokken land en de wijze waarop die worden toegepast;
- b. de naleving van de rechten en vrijheden die zijn neergelegd in het EVRM en/of het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en/of het Verdrag van de Verenigde Naties tegen foltering, in het bijzonder de rechten waarop geen afwijkingen uit hoofde van artikel 15, lid 2, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) zijn toegestaan
- c. de naleving van het beginsel van non refoulement overeenkomstig het Vluchtelingenverdrag;
- d. het beschikbaar zijn van een systeem van daadwerkelijke rechtsmiddelen tegen schendingen van voornoemde rechten en vrijheden.

De lijst met veilige landen van herkomst is een bijlage (Bijlage 13) bij het Voorschrift Vreemdelingen.

Het beleid van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (staatssecretaris) ter zake is neergelegd in paragraaf C2/7.2 Vc.

### 3.1 Inleiding en wettelijk kader

In dit hoofdstuk wordt het nationaal wettelijke systeem beschreven met betrekking tot de toepassing van het concept veilig land van herkomst.<sup>66</sup> Hierbij wordt ingegaan op het relevante beleid. In het nationale recht is het asiel- en vluchtelingenrecht geregeld in de artikelen 28 tot en met 45 Vw en verder uitgewerkt in lagere regelgeving (Vb, VV, Vc). Het materiële asiel- en vluchtelingenrecht is met name te vinden in de artikelen 28 tot en met 35 Vw. Deze nationale kaders zijn uiteraard van groot belang voor de beslispraktijk. Dit systeem moet voldoen aan de eisen van het internationaal en Europees recht die in het voorgaande hoofdstuk zijn beschreven.

Kort gezegd kan een vreemdeling om drie redenen in aanmerking komen voor een vergunning voor bepaalde tijd asiel (vbt-a). In de eerste plaats indien hij gegronde redenen heeft om in het land van herkomst te vrezen voor vervolging op grond van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of omdat hij behoort tot een bepaalde sociale groep (vluchtelingschap). In de tweede plaats indien hij een reëel risico loopt op een onmenselijke, vernederende of wrede behandeling in het land van herkomst (subsidiäre bescherming). In de derde plaats kan een vreemdeling die een gezinslid is van iemand die in het bezit is van een verblijfsvergunning asiel een afgeleide vbt-a verkrijgen.<sup>67</sup>

Een asielverzoek is een vormvrij mondeling of schriftelijk verzoek om internationale bescherming. Als een vreemdeling een dergelijk verzoek doet, moet hij vervolgens – volgens de Nederlandse Vreemdelingenwet – in de gelegenheid worden gesteld een schriftelijke asielaanvraag in te dienen. Een asielzoeker is een persoon die een verzoek om internationale bescherming indient waarover nog geen definitieve beslissing is genomen.<sup>68</sup> Op grond van artikel 28 lid 1 Vw is de Minister bevoegd een asielaanvraag in te willigen, af te wijzen, niet in behandeling te nemen, niet-ontvankelijk te verklaren dan wel buiten behandeling te stellen.

In 2016 werden in totaal 7.880 aanvragen ingediend in Nederland door personen uit veilige landen, waarvan asielzoekers uit Albanië, Marokko en Georgië de top drie vormden.<sup>69</sup>

Een asielverzoek kan op grond van artikel 30b lid 1b Vw jo artikel 3.105 ba en artikel 3.106b Vb als kennelijk ongegrond worden afgewezen indien de asielzoeker afkomstig is uit een veilig land van herkomst in de zin van de artikelen 36 en 37 PRi II. Kennelijke ongegrondheid heeft procedurele gevolgen. Het beroep heeft geen schorsende werking (artikel 82 lid 2c Vw).<sup>70</sup> De verplichting kan worden opgelegd Nederland onmiddellijk te verlaten (artikel 62 lid 2b Vw).<sup>71</sup> Daardoor eindigt ook direct het recht op opvang. De IND kan ook in de grensprocedure op de aanvraag beslissen met toepassing van het veilig land van herkomst concept (artikel 3.109b lid 1 Vb).

Sinds 1 maart 2016 geldt spoor 2 van artikel 3.109 ca Vb. Deze procedure voorziet in één gehoor, waarbij geen rust- en voorbereidingstijd (RVT) geldt. Ook wordt er geen FMMU-advies gegeven en er is weinig ruimte voor voorbereiding door de advocaat.<sup>72</sup>

In 2016 heeft een aantal gemeenten overlast gehad van asielzoekers. Deze overlast bestond onder meer uit diefstal, verward gedrag, vechtpartijen in en rond opvanglocaties en intimidatie. De overlast gevende groepen asielzoekers kwamen vaak uit veilige landen van herkomst. De Nederlandse regering heeft diverse maatregelen tegen deze groepen genomen. De maatregelen bestonden o.a. uit: snellere asielprocedures en Dublinprocedures en een gecoördineerde casusgerichte aanpak van overlastgevers. Bij deze aanpak werken het Openbaar Ministerie (OM), de politie, de gemeente, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de IND intensief samen, met als doel overlast gevende vreemdelingen snel en gericht aan te pakken, zowel strafrechtelijk, vreemdelingrechtelijk als bestuursrechtelijk.<sup>73</sup>

66 Zie hiervoor ook uitgebreid ACVZ 2018 bijlage 2.

67 Artikel 29 lid 1 onder a en b Vw, artikel 29 lid 2 onder a, b en c Vw.

68 Zie bijvoorbeeld de definitie in artikel 1i DRi II.

69 Eurostat. ACVZ 2018, p. 20.

70 De uitspraak op het verzoek om een voorlopige voorziening ex art. 3.1 Vb mag wel in Nederland worden afgewacht.

71 Vgl. EHRM 5 februari 2002, appl.nr. 51564/99, JV 2002/17 (Conka t. België)

72 Zie ook S. Kok, Bij gebrek aan bewijs. De beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas onder Werkinstructie 2014/10, VluchtelingenWerk Nederland/Universiteit Leiden, 25 november 2016 (hierna Kok 2016), p. 46. Zie verder par. 3.3.

73 TK 2016-2017, 19637, nr. 2268.

## 3.2 Aanwijzing veilige landen van herkomst (tranches)

### 3.2.1 Eerste tranche 3 november 2015

De Tweede Kamer verzocht staatssecretaris Dijkhoff op 14 oktober 2015 om in afwachting van de gemeenschappelijke, bij verordening vast te stellen lijst<sup>74</sup>, een nationale lijst met veilige landen van herkomst op te stellen.<sup>75</sup> Bij brief van 3 november 2015 deelde de staatssecretaris mee alle Westelijke Balkanlanden, die op de Commissie-lijst staan, als veilige landen van herkomst aan te wijzen en verder een aantal landen in Europa, Noord-Amerika en Oceanië aan te merken als veilig.<sup>76</sup> De EU/EER-landen (28 EU lidstaten<sup>77</sup> + Liechtenstein, Noorwegen, IJsland), Andorra, Monaco, San Marino, Vaticaanstad, Zwitserland, Australië, Canada, Japan, de Verenigde Staten, Nieuw-Zeeland, Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Macedonië, Montenegro en Servië zijn veilig.<sup>78</sup>

Op grond van Protocol nr. 24 bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, inzake Asiel voor onderdanen van lidstaten van de Europese Unie, beschouwen de lidstaten elkaar al sinds 2012 als veilige landen van oorsprong voor alle juridische en praktische doeleinden in verband met asielzaken.<sup>79</sup>

Uit de brief van 3 november 2015 blijken de overwegingen van de staatssecretaris om de Westelijke Balkanlanden (Albanië, Bosnië Herzegovina, Kosovo, Macedonië, Montenegro en Servië) als veilig aan te merken. Deze landen zijn volgens hem om de volgende redenen veilig:

- a. Op Kosovo na hebben alle landen het Vluchtelingenverdrag en het EVRM geratificeerd. De Commissie heeft hierbij aangetekend dat Kosovo hiertoe niet in staat is vanwege zijn omstreden status als onafhankelijke staat. Wel heeft Kosovo in artikel 22 van de Grondwet een achttal verdragen opgenomen die zien op de waarborgen ten aanzien van mensenrechten.
- b. Inwoners van deze landen zijn vrijgesteld van de visumplicht voor de Europese Unie (EU). In het geval van Kosovo geldt een versoepeld regime wat betreft de visumplicht.

- c. Albanië, Macedonië, Montenegro en Servië zijn formeel kandidaat-lidstaten voor de EU. Bosnië en Servië zijn aangemerkt als potentiële kandidaatlidstaten voor de EU. De Commissie beoordeelt jaarlijks de voortgang die deze landen maken, onder andere ten aanzien van de mensenrechtensituatie en de bescherming van minderheden.
- d. Andere lidstaten, waaronder België, Denemarken, Luxemburg, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk, alsmede Noorwegen en Zwitserland hebben deze landen ook aangeduid als veilig land van herkomst.

De lijst, een bijlage bij het Voorschrift Vreemdelingen, werd van kracht met ingang van 14 november 2015.<sup>80</sup>

Bij de aanmerking van de Westelijke Balkanlanden als veilige landen van herkomst ontbreekt de bronvermelding. De staatssecretaris gaat bij het als veilig aanmerken van de Balkanlanden grotendeels af op het oordeel van de EU (voor wat betreft vrijstelling van visumplicht en toelating als kandidaat-lid), het oordeel van andere EU-lidstaten (die landen als veilig hebben aangemerkt) en het oordeel van de rechter. De staatssecretaris merkt op dat de rechtbanken de afgelopen jaren ten aanzien van Bosnië, Macedonië, Montenegro en Servië reeds hebben overwogen dat er, op basis van de argumenten a t/m c en het feit dat er geen ambtsberichten zijn waaruit blijkt dat deze landen elementaire mensenrechten schenden, een algemeen rechtsvermoeden is dat er geen rechtsgrond bestaat voor het verlenen van internationale bescherming. Voor Albanië en Kosovo is dergelijke jurisprudentie nog niet voorhanden, aldus de staatssecretaris in zijn brief.<sup>81</sup>

Op 26 september 2017 is de eerste tranche met veilige landen (in een bijlage) op basis van een beperkt aantal met name genoemde bronnen (met name de landenrapporten van het US State Departement en de rapporten van Freedom House) herbeoordeeld.<sup>82</sup> De criteria die de staatssecretaris daarbij hanteert zijn: democratisch bestuur; bescherming van het recht op vrijheid en veiligheid van de persoon; vrijheid van meningsuiting; vrijheid van godsdienst en vereniging; bescherming tegen discriminatie en vervolging door derden; toegang tot onafhankelijk onderzoek; toegang tot een onafhankelijke rechterlijke macht; en toegang tot rechtsmiddelen.

74 Zie par. 2.3.3.

75 TK 2015-2016, 21 501, nr. 20 (101), Motie-Pechtold: "De Kamer, ... verzoekt de regering voorts, mensen uit landen met weinig tot geen kans op asiel versneld in procedure te brengen en in geval van afwijzing spoedig terug te sturen naar het land van herkomst ...".

76 Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 3 november 2015, TK 2015-2016, 19637, nr. 2076 (brief van 3 november 2015).

77 De EU-landen zijn geen 'derde landen' in de zin van het GEAS.

78 Zie TK 2015-2016, 19637 nr. 2076.

79 Zie Protocol 24 VWEU, ook wel het 'Aznar Protocol' genoemd, Pb EU C326/1 van 26 oktober 2012.

80 Stcrt. 2015, 40568, Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 10 november 2015, nummer 695431, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000. De lijst is Bijlage 13 bij het VV; artikel I, onderdeel I voegt aan artikel 3.37f VV een derde lid toe dat de vereisten uit Bijlage I bij de Procedurerichtlijn implementeert, en een grondslag vormt voor de lijst in Bijlage 13. Deze lijst omvatte de volgende landen: lidstaten van de EER (d.w.z. alle lidstaten van de Europese Unie, Liechtenstein, Noorwegen en IJsland), Albanië, Andorra, Australië, Bosnië-Herzegovina, Canada, Japan, Kosovo, Macedonië, Monaco, Montenegro, Nieuw-Zeeland, San Marino, Servië, Vaticaanstad, Verenigde Staten en Zwitserland.

81 Zie ook ACVZ 2018.

82 Zie TK 2017-2018, 19637, nr. 2349 met bijlage.



Indien er een aanmerkelijke achteruitgang is op één van de eerste drie punten of als er op een meerderheid van de criteria een achteruitgang wordt geconstateerd, volgt een uitgebreide beoordeling van het land van herkomst. In de tussentijd zal dan het veilige landenbeleid ten aanzien van dat land worden opgeschort. Voor de in de eerste tranche aangemerkte landen is een dergelijke achteruitgang niet vastgesteld.

Een aantal punten is onvoldoende duidelijk bij de aanwijzing van veilige landen van herkomst in de eerste tranche. Voldoet de staatssecretaris in dit geval aan artikel 3.105ba Vb (vgl. artikel 37 PRi II)?<sup>83</sup> De lidstaat moet in eerste instantie zelf beoordelen of een land voldoet aan de neergelegde criteria (te vinden in Bijlage I PRi II). Het is niet geheel duidelijk waar de in de Bijlage genoemde criteria in de onderbouwing van de landen als veilig terug te vinden zijn, inclusief de naleving van de in de Bijlage genoemde verdragen. Bovendien moet er in het algemeen en duurzaam geen vervolging of ernstige schade dreigen.

Bij de aanmerking van de Westelijke Balkanlanden als veilig wordt door de Europese Commissie wel gevraagd om 'aandacht' voor Roma en andere groepen in de toelichting bij het Verordeningvoorstel.<sup>84</sup> Bij de Nederlandse aanmerking van de Westelijke Balkanlanden als veilig ontbreken overwegingen over mogelijk geweld en discriminatie jegens specifieke minderheden in het geheel.

De Tweede Kamer verzocht op 26 november 2016 de staatssecretaris om te onderzoeken of een aanzienlijk aantal - met name genoemde landen - konden worden toegevoegd.<sup>85</sup>

### 3.2.2 Tweede tranche 9 februari 2016

#### *Aanvulling lijst februari 2016*

In zijn brief van 9 februari 2016 geeft de staatssecretaris aan waarom hij Ghana, India, Jamaica, Marokko (m.u.v. LHBTI's), Mongolië en Senegal (m.u.v. LHBTI's) wel en Egypte niet veilig acht.<sup>86</sup> Asielaanvragen van onderdanen van Ghana, India, Jamaica, Mongolië, Marokko (m.u.v. LHBTI's) en Senegal (m.u.v. LHBTI's) zullen als gevolg hiervan worden behandeld in de snelle procedure voor evident kansarme asielaanvragen (spoor 2). Hierbij geldt evenwel dat verhoogde aandacht dient te worden besteed aan de mogelijkheid dat dit anders kan liggen in individuele gevallen ten aanzien van asielzoekers afkomstig uit:

- Ghana, met name LHBTI's, journalisten en andere personen die slachtoffer kunnen worden van sociale discriminatie;
- India, met name religieuze minderheden, leden van groeperingen die te maken kunnen krijgen met discriminatie en met personen die te maken krijgen met strafrechtelijke vervolging;
- Jamaica, met name LHBTI's;
- Marokko, met name personen die te maken krijgen met strafrechtelijke vervolging;
- Senegal, met name personen die te maken krijgen met strafrechtelijke vervolging of discriminatie.

Het toetsingskader is gegeven door de Procedurerichtlijn. Een land kan als veilig land van herkomst worden beschouwd wanneer kan worden aangetoond dat er algemeen gezien en op duurzame wijze geen sprake is van vluchtelingrechtelijke vervolging, of van foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing in de zin van artikel 3 EVRM. Bij deze beoordeling wordt onder meer rekening gehouden met de mate waarin bescherming wordt geboden door:

1. De desbetreffende wetten en andere voorschriften van het betrokken land en de wijze waarop die worden toegepast.
2. De naleving van de rechten en vrijheden in het EVRM en/of het IVBPR en/of het Anti-Folterverdrag, in het bijzonder met betrekking tot het recht op leven (artikel 2 EVRM), het verbod van foltering (artikel 3 EVRM), het verbod van slavernij en dienstbaarheid (artikel 4, eerste lid, EVRM) en het verbod om straf op te leggen zonder dat daaraan een wettelijke bepaling voorafgaat (artikel 7 EVRM).
3. De naleving van het non-refoulementbeginsel overeenkomstig het Verdrag van Genève.
4. De beschikbaarheid van een systeem van daadwerkelijke rechtsmiddelen tegen schendingen van voornoemde rechten en vrijheden.

83 Zie hierover ook S.G. Kok, Nederlands concept vergeleken met dat van de Procedurerichtlijn. Grenzen aan het veilig land van herkomst, A&MR 2017, afl. 3, p. 105-112.

84 Zie hierover par. 2.3.3.

85 Handelingen TK 2015-2016, 30, 16, p. 21: Albanië, Algerije, Bangladesh, Bosnië-Herzegovina, Brazilië, Tsjaad, Colombia, Cuba, Egypte, Frankrijk, Ghana, Griekenland, Honduras, India, Jamaica, Jordanië, Kenia, Kosovo, Libanon, Mongolië, Marokko, Nepal, Senegal, Servië, Zuid-Afrika, Macedonië, Togo, Trinidad en Tobago, Tunesië, Turkije, de VS, Zambia en Zimbabwe.

86 Zie TK 2016-2017, 19637, nr. 2123.

Daarbij wordt ook steeds gezien:

- bij welke verdragen het land partij is, en of het voorbehouden heeft gemaakt;
- de 'wetten en voorschriften' ten aanzien van discriminatie, mensenrechten en fair trial in het land, en of deze regels in het algemeen worden nageleefd;
- of 'vervolgving of ernstige schade' voorkomen;
- wat de algemene mensenrechtensituatie is;
- het aantal asielvragen vanuit het land in 2015 in Nederland;
- of het land door andere lidstaten als veilig is aangemerkt.

### 3.2.3 Derde tranche 11 oktober 2016

*Aanvulling lijst oktober 2016*

De per brief van 9 februari 2016 toegezegde beoordeling van Algerije, Georgië, Oekraïne, Tunesië en Turkije heeft enige tijd op zich laten wachten. Dit onder meer in afwachting van de Afdelingsuitspraak van 14 september 2016 over het aanmerken van veilige landen van herkomst in bredere zin.<sup>87</sup> In zijn brief van 11 oktober 2016 geeft de staatssecretaris aan waarom hij Algerije (m.u.v. LHBTI's), Georgië (m.u.v. gebieden die niet onder de effectieve controle van de centrale autoriteiten staan), Oekraïne (m.u.v. gebieden die niet onder de effectieve controle van de centrale autoriteiten staan) en Tunesië (m.u.v. LHBTI's) veilig acht en het oordeel over Turkije tot nader order heeft aangehouden.<sup>88</sup>

### 3.2.4 Vierde tranche 6 december 2016

*Aanvulling lijst december 2016*

In zijn brief van 6 december 2016 geeft de staatssecretaris aan waarom hij Togo (m.u.v. LHBTI's) wel en Gambia, Kenia, Tsjaad, Zambia, Zimbabwe en Zuid-Afrika niet veilig acht.<sup>89</sup> In individuele Togolese zaken moet bijzondere aandacht worden geschonken aan politieke activisten, journalisten en medewerkers van NGO's. Asielaanvragen van onderdanen van Togo zullen als gevolg hiervan worden behandeld in de snelle procedure voor evident kansarme asielaanvragen (spoor 2). Voor aanvragen van vreemdelingen uit landen die niet zijn aangemerkt als veilig land van herkomst, in dit geval Gambia, Kenia, Tsjaad, Zambia, Zimbabwe en Zuid-Afrika, is de 'normale' procedure van toepassing.

### 3.2.5 Vijfde tranche 24 april 2017

*Aanvulling lijst april 2017*

In zijn brief van 24 april 2017 geeft de staatssecretaris aan waarom hij Brazilië (verhoogde aandacht LHBTI's) en Trinidad en Tobago (m.u.v. LHBTI's) wel en Colombia, Cuba, Honduras niet veilig acht, aan de hand van het eerder gegeven beoordelingskader. Tevens wijzigt hij het beleid ten aanzien van Jamaica als veilig land van herkomst, nu met uitzondering van LHBTI's (eerder: verhoogde aandacht LHBTI's).<sup>90</sup> Uit de thans beschikbare informatie blijkt dat de situatie in Jamaica in hoge mate vergelijkbaar is met die in bijvoorbeeld Marokko, Senegal en Tunesië, waarbij LHBTI's categoriaal zijn uitgezonderd van het veilige landen beleid.

### 3.2.6 Zesde tranche 12 december 2017

*Aanvulling lijst 12 december 2017*

In zijn brief van 12 december 2017 geeft de staatssecretaris aan waarom hij Bangladesh, Jordanië, Libanon, Moldavië en Nepal niet veilig vindt.<sup>91</sup> De beoordeling vindt plaats volgens dezelfde lijnen als uiteengezet in de brief van 3 november 2015. Kernvraag is daarom of kan worden aangetoond dat er algemeen gezien en op duurzame wijze geen sprake is van vluchtelingrechtelijke vervolging, foltering of onmenselijke behandeling in de zin van artikel 3 EVRM. Het totaal aantal veilige landen op de Nederlandse lijst blijft 59.

<sup>87</sup> Zie hierover par. 5.2.

<sup>88</sup> Zie TK 2016-2017, 19637, nr. 2241.

<sup>89</sup> Zie TK 2016-2017, 19637, nr. 2266.

<sup>90</sup> Zie TK 2016-2017, 19637, nr. 2314.

<sup>91</sup> Zie TK 2016-2017, 19637, nr. 2356.



Dit overzicht levert schematisch het volgende beeld op<sup>92</sup>

Land	Aangemerkt als veilig land van herkomst per	Toelichting op beoordeling	Uitzonderingsgroep	Groep van bijzondere aandacht
Albanië	KST 19637, nr. 2076 (eerste tranche, 3 november 2015)	KST 19637, nr. 2076 KST 19637, nr. 2349 (Bijlage, herbeoordeling)		
Algerije	KST 19637, nr. 2241 (derde tranche, 11 oktober 2016)	KST 19637, nr. 2241 (Bijlage)	LHBTI's	Personen die via de media of internet kritiek hebben uitgeoefend op de autoriteiten
Andorra	KST 19637, nr. 2076 (eerste tranche, 3 november 2015)	KST 19637, nr. 2076 KST 19637, nr. 2349 (Bijlage, herbeoordeling)		
Australië	KST 19637, nr. 2076 (eerste tranche, 3 november 2015)	KST 19637, nr. 2076 KST 19637, nr. 2349 (Bijlage, herbeoordeling)		
Bosnië-Herzegovina	KST 19637, nr. 2076 (eerste tranche, 3 november 2015)	KST 19637, nr. 2076 KST 19637, nr. 2349 (Bijlage, herbeoordeling)		
Brazilië	KST 19637, nr. 2314 (vijfde tranche, 27 april 2017)	KST 19637, nr. 2314 (Bijlage)		LHBTI's
Canada	KST 19637, nr. 2076 (eerste tranche, 3 november 2015)	KST 19637, nr. 2076 KST 19637, nr. 2349 (Bijlage, herbeoordeling)		
EU-lidstaten	KST 19637, nr. 2076 (eerste tranche, 3 november 2015)	KST 19637, nr. 2076 Protocol 24 VWEU, 'Aznar Protocol' Pb EU C326/1 van 26 oktober 2012.		
Georgië	KST 19637, nr. 2241 (derde tranche, 11 oktober 2016)	KST 19637, nr. 2241 (Bijlage)	Personen afkomstig uit gebieden die niet onder effectieve controle van de centrale autoriteiten staan (Abchazië en Zuid-Ossetië)	
Ghana	KST 19637, nr. 2123 (tweede tranche, 9 februari 2016)	KST 19637, nr. 2123 (Bijlage)		LHBTI's Journalisten Andere personen die slachtoffer kunnen worden van sociale discriminatie
IJsland	KST 19637, nr. 2076 (eerste tranche, 3 november 2015)	KST 19637, nr. 2076 KST 19637, nr. 2349 (Bijlage, herbeoordeling)		
India	KST 19637, nr. 2123 (tweede tranche, 9 februari 2016)	KST 19637, nr. 2123 (Bijlage)		Religieuze minderheden Leden van groeperingen die te maken kunnen krijgen met discriminatie Personen die te maken kunnen krijgen met strafrechtelijke vervolging
Jamaica	KST 19637, nr. 2123 (tweede tranche, 9 februari 2016)	KST 19637, nr. 2123 (Bijlage)	LHBTI's (wijziging per 27 april 2017, KST 19637, nr. 2314)	
Japan	KST 19637, nr. 2076 (eerste tranche, 3 november 2015)	KST 19637, nr. 2076 KST 19637, nr. 2349 (Bijlage, herbeoordeling)		
Kosovo	KST 19637, nr. 2076 (eerste tranche, 3 november 2015)	KST 19637, nr. 2076 KST 19637, nr. 2349 (Bijlage, herbeoordeling)		
Liechtenstein	KST 19637, nr. 2076 (eerste tranche, 3 november 2015)	KST 19637, nr. 2076 KST 19637, nr. 2349 (Bijlage, herbeoordeling)		

92 Grotendeels ontleend aan het schema op Vluchtweb en Raveerathan 2018, pp. 53-56.

Macedonië	KST 19637, nr. 2076 (eerste tranche, 3 november 2015)	KST 19637, nr. 2076 KST 19637, nr. 2349 (Bijlage, herbeoordeling)		
Marokko	KST 19637, nr. 2123 (tweede tranche, 9 februari 2016)	KST 19637, nr. 2123 (Bijlage)	LHBTI's	personen die te maken krijgen met strafrechtelijke vervolging
Monaco	KST 19637, nr. 2076 (eerste tranche, 3 november 2015)	KST 19637, nr. 2076 KST 19637, nr. 2349 (Bijlage, herbeoordeling)		
Mongolië	KST 19637, nr. 2123 (tweede tranche, 9 februari 2016)	KST 19637, nr. 2123 (Bijlage)		
Montenegro	KST 19637, nr. 2076 (eerste tranche, 3 november 2015)	KST 19637, nr. 2076 KST 19637, nr. 2349 (Bijlage, herbeoordeling)		
Nieuw-Zeeland	KST 19637, nr. 2076 (eerste tranche, 3 november 2015)	KST 19637, nr. 2076 KST 19637, nr. 2349 (Bijlage, herbeoordeling)		
Noorwegen	KST 19637, nr. 2076 (eerste tranche, 3 november 2015)	KST 19637, nr. 2076 KST 19637, nr. 2349 (Bijlage, herbeoordeling)		
Oekraïne	KST 19637, nr. 2241 (derde tranche, 11 oktober 2016)	KST 19637, nr. 2241 (Bijlage)	Personen afkomstig uit gebieden die niet onder de effectieve controle van de autoriteiten staan (de Krim en het conflictgebied dat een deel van de oostelijke provincies Donetsk en Loegansk beslaat en in handen is van door Rusland gesteunde gewapende groeperingen)	
San Marino	KST 19637, nr. 2076 (eerste tranche, 3 november 2015)	KST 19637, nr. 2076 KST 19637, nr. 2349 (Bijlage, herbeoordeling)		
Senegal	KST 19637, nr. 2123 (tweede tranche, 9 februari 2016)	KST 19637, nr. 2123 (Bijlage)	LHBTI's	Personen die te maken krijgen met strafrechtelijke vervolging of discriminatie
Servië	KST 19637, nr. 2076 (eerste tranche, 3 november 2015)	KST 19637, nr. 2076 KST 19637, nr. 2349 (Bijlage, herbeoordeling)		
Togo	KST 19637, nr. 2266 (vierde tranche, 6 december 2016)	KST 19637, nr. 2266 (Bijlage)	LHBTI's	Politiek activisten Journalisten Medewerkers van NGO's
Trinidad en Tobago	KST 19637, nr. 2314 (vijfde tranche, 27 april 2017)	KST 19637, nr. 2314 (Bijlage)	LHBTI's	
Tunesië	KST 19637, nr. 2241 (derde tranche, 11 oktober 2016)	KST 19637, nr. 2241 (Bijlage)	LHBTI's	
Vaticaanstad	KST 19637, nr. 2076 (eerste tranche, 3 november 2015)	KST 19637, nr. 2076 KST 19637, nr. 2349 (Bijlage, herbeoordeling)		
Verenigde Staten	KST 19637, nr. 2076 (eerste tranche, 3 november 2015)	KST 19637, nr. 2076 KST 19637, nr. 2349 (Bijlage, herbeoordeling)		
Zwitserland	KST 19637, nr. 2076 (eerste tranche, 3 november 2015)	KST 19637, nr. 2076 KST 19637, nr. 2349 (Bijlage, herbeoordeling)		

### 3.3 Afdoening in spoor 2

Sinds maart 2016 kunnen asielzoekers bij aanmelding in een 'spoor' worden geplaatst met een eigen procedure.<sup>93</sup> Er zijn in totaal vijf sporen. Binnen deze sporen kan worden afgeweken van de achtdaagse algemene asielprocedure. Door binnen deze 'sporen' procesaanpassingen door te voeren, moet de procedure op een effectievere manier plaatsvinden. De indeling in een spoor volgt direct nadat de IND de asielzoeker heeft geïdentificeerd en geregistreerd.

Sinds maart 2016 wordt het sporenbeleid toegepast op asielzoekers die afkomstig zijn uit veilige landen. De afhandeling van hun aanvraag is versneld en als zij in beroep gaan tegen de uitspraak mogen zij de uitkomst daarvan niet in Nederland afwachten.<sup>94</sup> Het beroep heeft geen automatisch schorsende werking (dus dient er eventueel door de advocaat een verzoek om een (spoed) voorlopige voorziening te worden ingediend). Aanvragen van asielzoekers uit een veilig land van herkomst worden aangemerkt als 'evident kansarm'.<sup>95</sup> Aanvragen van asielzoekers die uit veilige landen van herkomst komen, worden als ze aan de grens kenbaar worden gemaakt niet in spoor 2 behandeld, maar in de algemene asielprocedure.<sup>96</sup>

De onderstaande vijf sporen zijn beschikbaar; alleen spoor 1, 2 en 4 worden ook daadwerkelijk gebruikt.

#### *Spoor 1: Dublinprocedure*

Dit spoor is bedoeld voor asielzoekers die in een ander Europees land asiel hebben aangevraagd of dat hadden moeten doen, bijvoorbeeld als zij via dat land Nederland hebben bereikt.

In augustus 2016 heeft de staatssecretaris het beleid gewijzigd voor asielzoekers uit bepaalde veilige landen van herkomst voor wie eigenlijk een andere lidstaat verantwoordelijk is in het kader van de Dublinverordening. Dit geldt alleen voor asielzoekers afkomstig uit één van de Westelijke Balkanlanden die als veilig land van herkomst zijn aangemerkt (Albanië, Kosovo, Servië, Macedonië, Bosnië-Herzegovina en Montenegro).

93 Besluit van 17 februari 2017 tot wijziging van het Vb 2000, houdende invoering van bijzondere procedurele bepalingen die kunnen worden toegepast in situaties waarin sprake is van een aanzienlijke toename van het aantal asielaanvragen en enkele andere wijzigingen, Stb. 2016, 87.

94 Indien de aanvraag kennelijk ongegrond is verklaard op grond van artikel 30b lid 1b Vw (veilig land van herkomst) heeft het beroep geen schorsende werking op grond van art. 82 lid 2c Vw.

95 Brief van de staatssecretaris van V&J 27 november 2016, Sporenbeleid, TK 2015-2016, 19637, nr. 2086, p. 2.

96 Zie Besluit van 17 februari 2016 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, houdende de invoering van bijzondere procedurele bepalingen die kunnen worden toegepast in situaties waarin sprake is van een aanzienlijke toename van het aantal asielaanvragen en enkele andere wijzigingen, Staatsblad 2016, 87.

Sinds de wijziging behandelt de IND de asielverzoeken van aanvragers afkomstig uit de Westelijke Balkanlanden in de nationale spoor 2-procedure, hoewel er aanknopingspunten zijn voor een claim op een ander land op grond van de Dublinverordening. Terugkeer naar het land van herkomst na afdoening in de nationale procedure is in die gevallen veelal sneller te realiseren dan een overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat op grond van de Dublinverordening.<sup>97</sup> Deze toevoeging sluit aan bij het nationale beleid inzake veilige landen van herkomst om zo spoedig mogelijk duidelijkheid te geven ten aanzien van aanvragen die evident niet voor inwilliging in aanmerking komen. Asielaanvragen van personen uit een veilig land van herkomst kunnen in Nederland in het kader van een versnelde procedure afgehandeld worden.<sup>98</sup> Sinds 3 juli 2017 behandelt de IND asielverzoeken van aanvragers afkomstig uit Georgië in spoor 2, ook al kan Dublin worden geclaimd.<sup>99</sup> In EU-verband blijkt dat alleen Finland en Noorwegen ook voorrang geven aan de toepassing van een veilig land van herkomst voordat zij Dublin toepassen. De overige EU/EER-landen laten toepassing van de Dublinverordening prevaleren.<sup>100</sup>

#### *Spoor 2: Veilig land of internationale bescherming in een ander EU-land*

Asielaanvragen worden in spoor 2 behandeld als de aanvrager afkomstig is uit een veilig land van herkomst of als de vreemdeling internationale bescherming heeft in een ander Europees Unie land.<sup>101</sup> Welk land wordt aangemerkt als een veilig land van herkomst, bepaalt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.<sup>102</sup> Mocht tijdens de procedure blijken dat de persoon een Dublinclaimant is<sup>103</sup>, behoort tot een categorie personen uitgezonderd van het veilige landenbeleid, of meer onderzoek naar de aanvraag nodig is, dan kan gedurende de gehele versnelde procedure alsnog volgens spoor 1 of 4 worden behandeld. Spoorwijzigingen lijken – op basis van indicatieve onderzoeken<sup>104</sup> – incidenteel (minder dan 2%).

97 Zie voor het verschil in de doorlooptijden in het geval van Dublin of veilig land van herkomst ACVZ 2018, pp. 39-41 en de casestudies.

98 Besluit van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 23 augustus 2016 nummer WBV 2016/10, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000.

99 Zie Vluchtweb nieuwsbericht 27 juni 2017.

100 EMN Ad-Hoc query on safe countries of origin, 28 November 2016, question 8.

101 Vgl. art. 30a lid 1a Vw: 1. Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan niet-ontvankelijk worden verklaard in de zin van artikel 33 van de Procedurerichtlijn, indien: a. de vreemdeling in een andere lidstaat van de Europese Unie internationale bescherming geniet.

102 Zie bijlage 13 bij het VV.

103 Tenzij dus van de Westelijke Balkan of Georgië.

104 Raveerathan 2018, p. 66 noemt 1%; dit percentage is geschat op basis van de beantwoording van een online enquête gehouden onder verschillende ketenpartners in mei/juni 2017. In dit onderzoek, Zwaan 2018, is een percentage geschat van 2% (informatie van VWN-medewerkers, schatting op 800 zaken).

Voor vreemdelingen uit landen die zijn aangemerkt als veilig land van herkomst geldt dat de asielaanvragen in spoor 2 in een versnelde procedure van ongeveer zeven tot tien dagen (kennelijk ongegrond) worden afgehandeld.<sup>105</sup> Eerst vindt identificatie en registratie plaats (IND/AVIM) (dag 1), er volgt een TBC-test (dag 2), en de asielzoeker wordt door VluchtelingenWerk geïnformeerd en voorbereid op de procedure (door de advocaat, dag 3). Op dag 4 vindt een veilig land van herkomst gehoor plaats (IND), op dag 5 volgt het voornemen (IND), op dag 6 volgen de correcties en aanvullingen en een zienswijze (advocaat), op dag 7 volgt de beschikking (IND). De gehele procedure neemt in ieder geval niet meer dan acht dagen in beslag, gerekend vanaf de dag waarop de asielzoeker wordt gehoord.<sup>106</sup>

In spoor 2 is geen rust- en voorbereidingstijd en ook een medisch onderzoek ontbreekt. Wanneer tijdens de procedure blijkt dat de zaak zich toch niet leent voor snelle afdoening wordt deze zaak doorgeleid naar de algemene asielprocedure.<sup>107</sup> In dat geval stroomt de asielzoeker door naar de rust- en voorbereidings-termijn (en krijgt dus een medische check aangeboden). De staatssecretaris maakt in de algemene asielprocedure voor deze medische check gebruik van de Forensisch Medische Maatschappij Utrecht (FMMU).<sup>108</sup> De FMMU geldt als 'deskundige' (een externe deskundige in de zin van artikel 3:9 Awb) en geeft een medisch advies (kennis waarover de staatssecretaris zelf niet beschikt) op de vraag of en hoe een vreemdeling kan worden gehoord.<sup>109</sup> Het doel van het medisch advies is om medische beperkingen in kaart te brengen die van invloed zijn op het horen en beslissen door de IND.<sup>110</sup> Binnen de algemene asielprocedure beziet een verpleegkundige door middel van een gesprek of er misschien belemmeringen zijn voor het horen en beslissen. Het gesprek is met name gericht op het achterhalen van informatie, waardoor de vreemdeling niet in staat zou zijn om gehoord te worden door de IND. Het is ook de bedoeling om eventuele trauma's te signaleren en, indien noodzakelijk, wordt de procedure uitgesteld of wordt een arts geraadpleegd.

105 ACVZ 2018, p. 35: 'Hoewel aanzienlijk gedaald, ligt de gemiddelde behandelduur nog steeds aanmerkelijk hoger dan de maximaal 10 dagen die staan voor de afhandeling van een verzoek in het veiligelandenspoor. Het is niet mogelijk om accurate cijfers voor de behandelduur per spoor te genereren aangezien asielaanvragen kunnen wisselen tussen de sporen.'

106 Zie art. 3.109ca lid 11 Vb: De beschikking wordt uiterlijk op de achtste dag na het in het vierde lid bedoelde gehoor genomen en wordt bekendgemaakt door uitreiking of toezending ervan.

107 Art. 3.109ca lid 7 Vb: 'Indien na het in het vierde lid bedoelde gehoor niet voldoende duidelijk is dat kan worden besloten tot niet-ontvankelijkverklaring of tot kennelijk ongegrondverklaring op de in het eerste lid bedoelde gronden, wordt voor de verdere behandeling van de aanvraag alsnog de in paragraaf 2 van deze Afdeling beschreven procedure gevolgd.'

108 FMMU, zie ook [www.fmmu.nl/home.html](http://www.fmmu.nl/home.html)

109 Zie o.a. Rb. Den Haag zp Haarlem 5 december 2016, AWB 16/25644; Rb. Den Haag 11 oktober 2016, AWB 16/20701.

110 Protocol ten behoeve van Medisch Advies in het kader van Horen en Beslissen, versie 5 november 2015, p. 15, te vinden op Vluchtweb. De FMMU brengt een medisch advies uit, en ook hierbij geldt dat deze adviezen zorgvuldig tot stand moeten zijn gekomen en inhoudelijk inzichtelijk en concludent moeten zijn.

Indien de vreemdeling speciale waarborgen behoeft tijdens de gehoren, maakt het FMMU ook dit kenbaar in een medisch advies aan de IND. Een voorbeeld hiervan kan zijn dat de vreemdeling analfabeet is en niet goed is met data en tijden, of dat er meerdere pauze's moeten worden genomen. De vreemdeling krijgt tijdens het gesprek met het FMMU ook de mogelijkheid om kenbaar te maken of hij of zij littekens heeft die zijn te herleiden tot de asielmotieven. Het FMMU neemt dit op in het medisch advies.<sup>111</sup>

Indien een negatieve beschikking wordt afgegeven dan geldt een nul dagen vertrektermijn, wordt een inreisverbod voor twee jaar opgelegd, moet beroep binnen een week worden ingediend en is de uitspraak op dat beroep binnen 28 dagen. Het beroep heeft geen automatisch schorsende werking. De vreemdeling wordt veelal (bij zicht op uitzetting) in een vrijheidsbeperkende locatie geplaatst.

Vanwege de nul dagen termijn en het ontbreken van schorsende werking, wordt vaak zo snel mogelijk beroep ingesteld tegen de afwijzende beschikking en wordt de voorzieningenrechter van de rechtbank direct verzocht een (spoed-)voorlopige voorziening te treffen. De voorzieningenrechter van de rechtbank kan ook nog worden verzocht een voorziening te treffen, in die zin dat de opvang wordt gecontinueerd totdat over het beroep dan wel het verzoek om een voorlopige voorziening in de asielprocedure is beslist. Indien de vreemdeling na afwijzing in spoor 2 met onbekende bestemming is vertrokken, kan worden aangenomen dat er geen sprake meer is van procesbelang bij het instellen van een beroep of het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening.<sup>112</sup>

Vanwege de tijdsdruk is het in spoor 2 problematisch om kwetsbaarheid naar voren te brengen en dit aan te tonen.<sup>113</sup> In Werkinstructie 2015/8 heeft de IND er op gewezen dat aspecten van kwetsbaarheid invloed kunnen hebben op de verklaringen en het verloop van de procedure. Fysieke, psychische en verstandelijke beperkingen kunnen invloed hebben op de beslissing op een asielaanvraag, doordat bijvoorbeeld verklaringen onvolledig, tegenstrijdig of inconsistent kunnen zijn. De staatssecretaris van V&J schrijft in een brief aan de Eerste Kamer: "In zaken die wel in spoor 2 kunnen worden afgedaan zal het gegeven dat een vreemdeling afkomstig is uit een veilig land van herkomst of reeds elders in de EU bescherming geniet, zeer zwaar wegen.

111 Protocol Horen en Beslissen FMMU

112 Zie o.a. de voorzieningenrechter Rb. Den Haag zp Haarlem 21 januari 2018, AWB 18/444; Rb. Den Haag zp Haarlem 16 november 2017, NL17.2081 n.g.; Rb. Den Haag 16 mei 2017, AWB 17/10257.

113 Art. 3.113 lid 2 Vb is niet van toepassing. Reneman geeft aan dat hierdoor onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte van het gehoor, M. Reneman, Versnelling, verlenging en vereenvoudiging van asielprocedures vanwege hoge instroom. Spanning met het Europese recht, A&MR 2016, nr. 6/7 p. 264-274.

Vanzelfsprekend moet ook worden gekeken naar de persoonlijke omstandigheden maar in gevallen waarin de aanvraag in spoor 2 kan worden afgedaan, zullen deze slechts in uitzonderingsgevallen een belangrijke rol spelen.”<sup>114</sup> Ook geeft hij aan waarom zaken in spoor 2 voor de rechtsbijstandverlener (afgezien van het aantal contactmomenten) minder tijdrovend zijn dan zaken in spoor 4. Hij schrijft: *“Ik heb, zoals aangegeven, ook laten meewegen dat de bewijslast inzake de situatie in veilige landen van herkomst in eerste instantie bij de IND ligt en dat in de praktijk wordt waargenomen dat de advocatuur ten aanzien van de onderscheiden veilige landen van herkomst veelal reeds standaard standpunten inneemt op de door de IND eveneens standaardmatig gebezigde motivering. Wat betreft de individuele asielmotieven heb ik opgemerkt dat deze, uitzonderingen daargelaten, in de meeste gevallen zowel feitelijk als juridisch geen complexe beoordeling en reactie door de rechtsbijstandverlener vergen.”*<sup>115</sup> Uit het onderzoek van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ 2018)<sup>116</sup> staat over dit versneld afdoen van aanvragen: “Een van de redenen om over te gaan tot het hanteren van het begrip veilig land van herkomst was de gedachte dat asielaanvragen van personen afkomstig uit die landen sneller af te doen/af te wijzen zouden zijn. Die veronderstelling wordt slechts zeer ten dele door de cijfers ondersteund.”

---

114 Brief 15 september 2017 met als onderwerp Nadere vragen naar aanleiding van voorhang ontwerpbesluitaanpassing Bvr 2000 en Brt, p. 7. Zie voor commentaar van de NOvA hierop <https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/95324>.

115 Brief 15 september 2017 met als onderwerp Nadere vragen naar aanleiding van voorhang ontwerpbesluitaanpassing Bvr 2000 en Brt, p. 8.

116 ACVZ 2018, p. 35. De ACVZ merkt op dat het lastig is de effectiviteit van het versneld afdoen van asielaanvragen te meten, en dat over een langere periode gekeken moet worden, ACVZ 2018, p. 36.

In de volgende tabel<sup>117</sup> staan voor de periode maart 2016 tot december 2017:

a. Totaal aantal ingediende eerste asielaanvragen

b. Aantal aanvragen van asielzoekers afkomstig uit een veilig land van herkomst

c. Percentage van het aantal aanvragers uit een veilig land van herkomst (b) ten opzichte van het totaal eerste asielaanvragen (a)

2016	a. totaal 1e asielaanvragen	b. aanvragers uit een veilig land van herkomst	c. procentueel ten opzichte totaal
maart	1220	474	39
april	888	325	37
mei	981	306	31
juni	991	324	33
juli	1376	539	39
augustus	1616	548	34
september	1778	630	35
oktober	1929	906	47
november	1726	789	46
december	1401	540	39

2017	a. totaal 1e aanvragen	b. aanvragers uit een veilig land van herkomst	c. procentueel ten opzichte totaal
januari	1239	489	39
februari	1152	426	37
maart	1217	366	30
april	1022	254	25
mei	1155	223	19
juni	1197	212	28
juli	1384	286	21
augustus	1130	289	26
september	1220	211	17
oktober	1279	231	18
november	1185	258	22
december	1336	261	20

117 Tabel grotendeels overgenomen uit Raveerathan 2018, p. 66. Zij heeft voor de tabel gebruik gemaakt van Asylum Trends, Monthly Report on Asylum Applications in The Netherlands, december 2016; Asylum Trends, Monthly Report on Asylum Applications in The Netherlands, december 2017 (bron: METIS). De cijfers in ACVZ 2018 wijken ten opzichte van deze cijfers iets af, de verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat zij als bron Eurostat gebruiken.

### Spoor 3: Evidente inwilligingen

Asielaanvragen van vreemdelingen die evident kans maken op een verblijfsvergunning asiel, kunnen in dit spoor versneld worden ingewilligd.

### Spoor 4: Algemene asielprocedure

In dit spoor worden alle asielaanvragen behandeld die niet in een ander spoor terecht kunnen. Binnen dit spoor wordt standaard de algemene asielprocedure gevolgd.

### Spoor 5: Evidente inwilliging na kort onderzoek

Als een asielaanvraag evident kansrijk is, maar er nog een kort onderzoek naar bijvoorbeeld nationaliteit moet plaatsvinden, komt de aanvraag in dit spoor terecht.

## 3.4 Terugkeer met IOM

Afgewezen asielzoekers die willen terugkeren naar hun land van herkomst kunnen de International Organisation for Migration (IOM) in Nederland vragen hen daarbij te assisteren op grond van de zogeheten REAN-regeling (Return and Emigration Assistance from the Netherlands).<sup>118</sup> IOM biedt hulp bij het verkrijgen van reisdocumenten en vergoedt de kosten daarvoor. Verder betaalt en regelt IOM de reis. Afgewezen asielzoekers die vrijwillig via IOM vertrekken, komen in aanmerking voor een financiële bijdrage om de eerste periode na aankomst in het land van bestemming te kunnen overbruggen. Daarbovenop kunnen afgewezen asielzoekers voor hun herintegratieondersteuning aanspraak maken op een financiële bijdrage vanuit het Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF). Dit geldt ook voor (ex-)asielzoekers van wie de verblijfsvergunning is of wordt ingetrokken door de IND. De afgewezen asielzoeker moet dan wel een nationaliteit hebben die in aanmerking komt voor ondersteuning (een land op de AMIF-landenlijst).

IOM geeft een financiële bijdrage vanuit het REAN-programma: € 200 voor een volwassene of alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv) en € 40 voor ieder meereizend minderjarig kind. In aanvulling daarop krijgt de afgewezen asielzoeker een herintegratiebijdrage vanuit het AMIF: € 1.750 per volwassene of amv en € 880 per minderjarig meereizend kind.<sup>119</sup>

Voor een aantal veilige landen van herkomst zijn deze 'vertrekpremies' afgeschaft (o.a. Albanië, Kosovo, Algerije, Marokko, Tunesië, Oekraïne, Macedonië, Servië en Georgië).<sup>120</sup>

118 De voorwaarden hiervoor zijn te vinden op [www.iom-nederland.nl/terugkeer-naar-uw-land-van-herkomst-rean](http://www.iom-nederland.nl/terugkeer-naar-uw-land-van-herkomst-rean).

119 Zie verder S. Smulders, De advocaat betrekken bij IOM-gesprekken, te vinden op [stijnskipasielrecht.wordpress.com/2017/12/05/de-advocaat-betrekken-bij-iom-gesprekken/](http://stijnskipasielrecht.wordpress.com/2017/12/05/de-advocaat-betrekken-bij-iom-gesprekken/)

120 [www.iom-nederland.nl](http://www.iom-nederland.nl)

## 3.5 Conclusies

Bij de beoordeling van een asielrelaas staat gewoonlijk de geloofwaardigheid van het asielrelaas centraal. Dit relaas is vaak doorslaggevend voor de uiteindelijke beslissing (veelal bij de afwezigheid van documenten). De geloofwaardigheidsbeoordeling is dan ook een kernonderdeel van de beslissystematiek zoals beschreven in de IND Werkinstructie 2014/10. Als onderdeel van de 'integrale geloofwaardigheidsbeoordeling', moet na het vaststellen van de relevante elementen de geloofwaardigheid van die elementen beoordeeld worden. Elementen die niet met objectieve bewijsstukken kunnen worden onderbouwd, worden aan de hand van geloofwaardigheidsindicatoren beoordeeld. In het geval van een beoordeling van een asielverzoek van een asielzoeker afkomstig uit een veilig land van herkomst gaat het dus ook om een samenspel van deze indicatoren, met een voorbehoud. Er is namelijk al vastgesteld dat het land van herkomst van de betrokken asielzoeker veilig is, en dus geldt het rechtsvermoeden dat geen internationale bescherming nodig zal zijn. Dit heeft ook gevolgen voor de behandeling van het asielverzoek.

Vanwege dit rechtsvermoeden wordt het asielverzoek afgedaan in het 'snelle' spoor 2.<sup>121</sup> Bij afdoening in spoor 2 staat het individuele asielrelaas minder op de voorgrond. Naar aanleiding van een eigen verklaring over identiteit wordt bepaald in welk spoor de asielprocedure zal worden gevolgd. En is dat eenmaal het geval, dan zijn de gevolgen groot (en in de toekomst misschien nog groter als het spoor gaat bepalen in welke vorm van opvang de asielzoeker terecht komt).<sup>122</sup> Er is in spoor 2 geen RVT en geen FMMU-advies. De asielzoeker krijgt een veilig land van herkomst gehoor. Na het ontvangen van een negatieve beslissing worden vreemdelingen overgeplaatst naar de VBL, indien er zicht is op uitzetting op korte termijn.<sup>123</sup> Ook hebben vreemdelingen binnen spoor 2 na het ontvangen van de negatieve beschikking geen recht meer op opvang<sup>124</sup> en een nul dagen vertrektermijn, gekoppeld aan een inreisverbod.<sup>125</sup>

121 C. Engelmann, Common standards via the backdoor. The domestic impact of asylum policy coordination in the European Union, (diss) University Press Maastricht, March 2015, p. 52. "It can also be doubted whether SCO designations indeed speed up the refugee status determination procedure. In fact, this was questioned by several of my interview partners too. They argued that it only postpones a more thorough check of the asylum application to the appeals stage."

122 Regeerakkoord Rutte III, [www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst)

123 De categorie spoor 2 afwijzingen reeds 'internationale bescherming in een andere EU-lidstaat' gaan niet VBL.

124 Hangende het verzoek om een voorlopige voorziening moet het COA de opvang continueren, zie recentelijk Rb. Den Haag zp Haarlem 21 januari 2018, Awb 18/444. Zie ook Rb. Den Haag 24 januari 2018, AWB 17/13382. Hiertegen heeft het COA hoger beroep ingesteld.

125 Inlegblad, bijlage III.



De focus binnen spoor 2 ligt op afwijzing en spoedige terugkeer naar het land van herkomst. Dit blijkt ook uit de behandeling in spoor 2 van asielverzoeken met een Dublinindicatie<sup>126</sup>: snelheid is van het grootste belang. De vraag blijft hoe effectief deze stap is (veilig land van herkomst voor Dublin), als de vreemdeling vervolgens niet terugkeert naar het land van herkomst en in een ander Dublinland wordt aangetroffen en dan op Nederland wordt geclaimd. Bij het ontbreken van Europese regels hierover, lijkt snelheid hier niet te verwezenlijken.<sup>127</sup>

De kern van spoor 2 is te vinden in de IND-brochure veilig land van herkomst<sup>128</sup>, daarin staat: *“U komt uit een ‘veilig land van herkomst’. Welke landen zijn veilig en wat betekent dat? De Nederlandse overheid heeft deze (KMZ: hier volgt dan de lijst) landen aangewezen als ‘veilig land van herkomst’. De situatie in deze landen is veilig genoeg. U komt uit een veilig land van herkomst. Daarom maakt u bijna geen kans op een Nederlandse verblijfsvergunning asiel. Bij afwijzing of intrekking van uw asielverzoek legt de overheid u een inreisverbod op. En stuurt u terug naar uw veilig land van herkomst.”*

Wat dan nog overblijft, is het individuele asielrelaas waarin – volgens artikel 3.106b Vb – de asielzoeker moet ‘onderbouwen’ dat het land voor hem niet veilig is. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel tot implementatie van de Procedurerichtlijn stelt de regering dat de uitgangspunten ten aanzien van het veilige land van herkomst overeenkomen met wat onder de toenmalige wet gold.<sup>129</sup> Het relaas van de asielzoeker blijft het uitgangspunt (en dus niet de veiligheid van zijn land van herkomst). Indien de asielzoeker ‘aannemelijk maakt’ dat het land in zijn geval niet veilig is, wordt zijn aanvraag op de gebruikelijke wijze beoordeeld.

De bewijslast ligt niet eenzijdig bij de vreemdeling, ook de staatssecretaris bekijkt of er relevante nieuwe informatie is en of het land in de praktijk zijn verplichtingen uit mensenrechtenverdragen naleeft, toegepast op het individuele geval.<sup>130</sup> Er is dan ook geen sprake van omkering van de bewijslast. Een en ander is ook neergelegd in de Vreemdelingencirculaire.<sup>131</sup>

Ten aanzien van de bewijslast van de vreemdeling stelt de regering expliciet dat deze *“dus wel zwaarder [is] ten opzichte van een aanvraag waarin er geen sprake is van een veilig derde land waar de vreemdeling bescherming kan worden geboden, maar niet ten opzichte van de bewijslast onder het huidige recht.”*<sup>132</sup>

Het komt er dus op neer dat de staatssecretaris zich er, bij elk geval waar hij overweegt het concept tegen te werpen, van moet vergewissen of het land nog steeds aan de eisen voldoet.<sup>133</sup> Al met al volgt uit wetsgeschiedenis noch Vreemdelingencirculaire een expliciete verzwaring van de bewijslast.<sup>134</sup> De regering merkt wel op dat de bewijslast zwaarder is dan wanneer de exceptie niet wordt tegengeworpen, maar dat lijkt niet of in elk geval niet noodzakelijk strijd met het Vluchtelingenverdrag of EVRM op te leveren. De observatie dat in dit geval de bewijslast zwaarder is, is niet meer of hoeft niet meer te zijn dan de vaststelling dat een asielverzoek van iemand uit een veilig land meer afhankelijk is van de individuele feiten en omstandigheden, dan als het gaat om een asielverzoek van iemand die niet uit een veilig land komt.

De vraag blijft of de mogelijkheid van het voldoende kunnen toelichten van deze individuele feiten en omstandigheden in spoor 2 (geen RVT, geen FMMU, bijzonder korte gehoren) nog wel voldoende mogelijk is. Uit eerder onderzoek blijkt dat er een algemene consensus is dat interviews die gekarakteriseerd worden door het gebruik van voornamelijk open vragen veelal langere, meer gedetailleerde en meer accurate antwoorden opleveren dan interviews waarin vooral gesloten vragen worden gesteld. Daarmee heeft de vraagstelling indirect dus ook invloed op de geloofwaardigheid van een verklaring.<sup>135</sup> Juist vanwege de bewijsproblemen voor de asielzoeker bij het weerleggen van de veiligheid van het land van herkomst in een – kortdurend – veilig land van herkomst gehoor is een grote mate van zorgvuldigheid geboden.

126 De IND behandelt asielverzoeken van aanvragers afkomstig uit de Westelijke Balkanlanden en Georgië in de nationale - spoor 2 - procedure, hoewel er aanknopingspunten zijn voor een claim op een ander land op grond van de Dublinverordening, zie ook par. 3.3.. Het gaat dan om landen waarnaar ‘relatief’ eenvoudig kan worden uitgezet (bijv. omdat er een terug- of overnameovereenkomst mee is gesloten).

127 Zie voor voorbeelden van Dublinclaims op Nederland nadat deze het veilige land van herkomst heeft toegepast hoofdstuk 4, met name 4.2.

128 Inlegblad, bijlage III.

129 TK 2014-2015, 34088, nr. 3, p. 14; TK 2014-2015, 34088, nr. 6, p. 19.

130 Waarbij een eventueel ambtsbericht zal worden betrokken, TK 2015-2016, 30488, nr. 6, p. 13.

131 Vc C2/7.2.

132 TK 2014-2015, 34088, nr. 3, p. 15. Ook in de brief van 3 november 2015 spreekt de staatssecretaris van een “zwaardere bewijslast”, TK 2015-2016, 19637, nr. 2076, p. 2.

133 De Vreemdelingencirculaire vermeldt daarbij dat een land waartegen een besluitmoratorium van kracht is geen veilig land van herkomst kan zijn.

134 Zie hierover ook A-G Widdershoven in zijn conclusie van 20 juli 2016, 201603036/3/V2 r.o. 5.16. Zie ook par. 5.1.

135 T. van Veldhuizen, Effectief horen in asielzaken: niet inperken maar uit laten weiden, JNVR 2017, nr.4/27. Zij pleit ervoor teneinde bij gehoren in zo veel mogelijk gevallen tot een valide geloofwaardigheidsoordeel te komen de asielzoeker niet in te perken maar juist om hem te laten uitweiden. In een veilig land van herkomst gehoor wordt als een na laatste punt (8.) gevraagd om in eigen woorden te vertellen wat de reden is voor vertrek. Daarvoor worden veelal gesloten vragen gesteld.



# 4. Dossieronderzoek

## 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de feitelijke toepassing van het concept veilig land van herkomst centraal. In het voorgaande hebben we de juridische vereisten de revue laten passeren. Hoe worden deze eisen 'vertaald' in de toepassing van het concept voor vier specifieke landen?

In samenspraak met de IND en ook met het oog op reeds lopende andere onderzoeken<sup>136</sup> hebben we gekozen voor vier landen. Een land dat geheel veilig is uit de eerste tranche (Bosnië-Herzegovina), een land dat geheel veilig is (met groepen van bijzondere/verhoogde aandacht<sup>137</sup>) uit de tweede tranche (India), een land dat geheel veilig is geacht uit de tweede tranche (Mongolië), een land dat veilig is geacht maar met een uitzonderingsgroep (LHBTI's) uit de derde tranche (Tunesië).

De data - uit INDiGO/METiS<sup>138</sup> - zijn als volgt geselecteerd. De IND heeft uit de periode 1 maart – 31 december 2016 geselecteerd op de nationaliteiten Bosnië-Herzegovina, India, Mongolië, Tunesië.<sup>139</sup> Deze zoekactie leverde in totaal 498 dossiers (V-nummers) op. Daarvan waren er 159 afkomstig uit Bosnië-Herzegovina, 6 uit India, 316 uit Mongolië en 17 uit Tunesië.

Alle dossiers uit India<sup>140</sup> en Tunesië<sup>141</sup> zijn bestudeerd en, omdat het plan was om ongeveer 100 dossiers te analyseren (25 per land) zijn ook 27 dossiers uit Bosnië-Herzegovina<sup>142</sup> doorgenomen (uit de geselecteerde lijst iedere 6e zaak) en 27 dossiers uit Mongolië<sup>143</sup> (uit de geselecteerde lijst iedere 12e zaak). Uiteindelijk zijn 77 dossiers bestudeerd.

Het dossieronderzoek heeft plaatsgevonden in Den Haag bij de IND, in de maanden augustus en september 2017. De V-nummers van vreemdelingen zijn in het INDiGO-systeem ingevoerd, en zo werd toegang tot het gehele IND-dossier van de vreemdeling verkregen.

Met betrekking tot het volledige aantal dossiers valt vooraf het volgende beeld vast te stellen:

- Bosnië-Herzegovina: 142 afwijzingen, 6 overig, 1 onbekend (totaal 159 aanvragen)
- India: 6 keer afwijzing (totaal 6 aanvragen)
- Mongolië: 308 afwijzingen, 7 overig, 1 onbekend (totaal 316 aanvragen)
- Tunesië: 17 keer een afwijzing (totaal 17 aanvragen)

De a-selectie selectie van de dossiers uit Bosnië-Herzegovina en Mongolië betroffen gezien de afdoeningsmodaliteit in spoor 2 alleen afwijzingen. In het belang van het dossieronderzoek zijn voor de gevallen overig en onbekend gekeken wat daarmee aan de hand zou kunnen zijn. De categorie 'overig' zijn intrekkingen van de asielaanvraag voor het voornemen, en in de categorie 'onbekend' valt een B8 (aangifte mensenhandel).

In totaal werden 77 dossiers geanalyseerd. Het was niet toegestaan kopieën te maken van dossierstukken. In de meeste gevallen bestonden dossiers uit 30 tot 50 dossierstukken, maar in sommige gevallen bestond het dossier uit meer dan 100 dossierstukken. Van ieder dossier is een aantal 'standaard' onderdelen bezien (aan de hand van een zich in de loop van het onderzoek ontwikkelende lijst). De aandacht ligt met name op de veilig land van herkomst gehoren, het voornemen, de zienswijze en de beschikking. De aanwezigheid van groepen van bijzondere aandacht en mogelijk kwetsbare asielzoekers binnen de veilig land van herkomst procedure worden nader geanalyseerd.<sup>144</sup> Daarom is in het algemeen en soms voor specifieke dossiers in het bijzonder, vermeld hoeveel tijd er werd uitgetrokken voor het veilig land van herkomst gehoor.

Om een compleet beeld te krijgen van de beoordelingen aangaande dat betreffende land is tevens aandacht besteed aan de ofwel in de dossiers opgenomen rechterlijke uitspraken, of rechterlijke uitspraken die elders zijn gepubliceerd over het betreffende veilig land van herkomst.

136 O.a. van het COC over de behandeling van asielverzoeken van LHBTI's; van de ACVZ 2018 over migratiemotieven (casestudies Albanië, Georgië, Marokko).

137 Beide begrippen worden gebruikt om aan te geven dat bij de beoordeling door de staatssecretaris ten aanzien van bijvoorbeeld India een mogelijke uitzondering voor bepaalde groepen is genoemd: "Op basis van bovengenoemde bronnen kom ik tot de conclusie dat India kan worden aangemerkt als veilig land van herkomst, zij het dat dit anders kan liggen in individuele gevallen, met name als het gaat om leden van religieuze minderheden, leden van groeperingen die te maken kunnen krijgen met discriminatie en personen die te maken krijgen met strafrechtelijke vervolging.", zie TK 2015-2016, 19637, nr. 2123, bijlage 1, p. 5.

138 INDiGO is het ICT-systeem van de IND. METiS is een datawarehouse. Zie o.a. [www.medior-technisch-applicatiebeheerder-metis](http://www.medior-technisch-applicatiebeheerder-metis).

139 Kwalificatie/product: aanvraagprocedure verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, eerste aanvraag; tevens enkele asiel-amv zaken. Instroom (en reeds uitgestroomde zaken). Met peildatum: maandstand eind mei 2017.

140 Nummers I1 tot en met I6.

141 Nummers T1 tot en met T17.

142 Nummers B1 tot en met B27.

143 Nummers M1 tot en met M27.

144 Zie voor het begrip 'kwetsbare asielzoeker' uitgebreid AIDA, The concept of vulnerability in European asylum procedures, September 2017.

Voor een goed overzicht volgt hieronder een schematisch overzicht van de aantallen over 2016 voor de geselecteerde veilige landen van herkomst:

### Eerste asielaanvragen in Nederland in 2016<sup>145</sup>

Land van herkomst	Aantal beslissingen	Internationale bescherming	Internationale bescherming EER, procentueel
Bosnië-Herzegovina	220	0	2
India	35	0	1
Mongolië	400	0	2
Tunesië	40	0	5

In 2016 was het aantal eerste asielaanvragen 18.171. In 2017 was dat 14.718.

Ter vergelijking: het aantal eerste asielaanvragen in Nederland voor deze vier landen in 2016 was: Bosnië-Herzegovina: 295; India: 45; Mongolië: 403; Tunesië: 206.<sup>146</sup> Voor 2017 was dit: Bosnië-Herzegovina: 67; India: 37; Mongolië: 19; Tunesië: 172.<sup>147</sup> Een vergelijking met het aantal beslissingen op die aanvragen uit 2017 is nu, in januari 2018, nog niet te maken.

Met het oog op de dossieranalyse volgt nog even een korte herhaling van de procedure in spoor 2, waarin de aanvragen van asielzoekers afkomstig uit een veilig land van herkomst worden afgedaan.<sup>148</sup> Op de dag (1) van de aanmelding bij het AC Ter Apel, wordt de formele asielaanvraag ondertekend in het bijzijn van de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). Hierna wordt de vreemdeling overgebracht naar de Proces Opvang Locatie (POL) in Ter Apel. De IND bepaalt welk spoor doorlopen moet worden op basis van de nationaliteit en/of identiteitsdocumenten. Op dag 2 krijgt de vreemdeling een tuberculose-onderzoek (TBC). Op dag 3 krijgt de vreemdeling met behulp van een tolk in zijn taal voorlichting over de procedure van VluchtelingenWerk Nederland. Ook volgt de kennismaking met de advocaat op dag 3. De advocaat legt de juridische procedure uit. Op dag 4 heeft de vreemdeling het veilige land van herkomst gehoor bij de IND.

De IND stelt vragen aan de vreemdeling over zijn of haar herkomst, nationaliteit, identiteit en reisroute. Daarnaast benadrukt de IND dat het land waar de vreemdeling vandaan komt binnen het Nederlands beleid wordt gezien als veilig en krijgt de vreemdeling de mogelijkheid om uiteen te zetten waarom zijn of haar land van herkomst niet veilig is voor hem of haar.<sup>149</sup> De dag na het gehoor (dag 5) krijgt de vreemdeling de mogelijkheid om het gehoor met zijn of haar advocaat te bespreken en er correcties en aanvullingen op aan te brengen. Op dezelfde dag wordt ook het voornemen tot afwijzing naar de gemachtigde van de vreemdeling opgestuurd door de IND. Veelal wordt het voornemen opgemaakt door de IND voordat de correcties en aanvullingen zijn verstuurd door de gemachtigde. De zesde dag heeft de advocaat de tijd om een zienswijze in te dienen op het uitgebrachte voornemen. Op dag 7 ontvangt de vreemdeling vrijwel altijd een negatieve beslissing. Indien een asielaanvraag is afgewezen op grond van artikel 30b Vw en kennelijk ongegrond wordt verklaard (omdat de vreemdeling afkomstig is uit een veilig land van herkomst), wordt er geen schorsende werking verleend aan het beroep. De vreemdeling mag zijn beroep niet in Nederland afwachten, tenzij er een voorlopige voorziening (Vovo) wordt gevraagd. Ook betekent het dat de vreemdeling na afwijzing van zijn asielaanvraag op grond van artikel 30b lid 1 Vw zijn recht op opvang via het COA verliest. Alleen indien het verzoek om een (spoed) voorlopige voorziening wordt toegewezen, zal de vreemdeling opvang behouden.

Met het oog op de dossieranalyse past een nadrukkelijk caveat.<sup>150</sup> De dossiers zijn geselecteerd vanaf 1 maart 2016. Aangezien het sporenbeleid inging vanaf 1 maart 2016 betekent dit dat geen van de betrokken partijen (de aandacht ligt in dit rapport op de asielzoeker, advocaat, IND hoor- en beslismedewerker en rechter) – zeker in de beginfase – enige ervaring had met de afdoening in dit spoor 2.

<sup>145</sup> Op basis van afgeronde cijfers Eurostat. Zie ook annex 4. Eurostat rondt de cijfers af naar '0' en '5' waardoor een aantal '0' in werkelijkheid behalve '0' ook '1' of '2' kan zijn. Asielverzoeken die eindigen met een afwijzing omdat een andere staat verantwoordelijkheid accepteerde op basis van de Dublin-verordening of buiten behandelingstelling na intrekking door vreemdeling (expliciet of impliciet/vertrokken met onbekende bestemming), worden niet meegeteld in de beslis cijfers

<sup>146</sup> IND, METIS, Asylum Trends December 2017.

<sup>147</sup> IND, METIS, Asylum Trends December 2017.

<sup>148</sup> Zie par. 3.3.

<sup>149</sup> De structuur van een veilig land van herkomst gehoor is – op hoofdlijnen – als volgt: 1. Inleiding; 2. Persoonsgegevens; 3. Documenten; 4. Leefomgeving en levensloop; 5. Gezinsituatie; 6. Meegereide gezins- en familieleden; 7. Reis; 8. Reden asielaanvraag; 9. Algemene opmerkingen.

<sup>150</sup> Caveat laat zich moeilijk vertalen. Caveat emptor is een Latijnse uitdrukking die zich laat vertalen als koper, wees op je hoede (letterlijk: de koper zij waakzaam). Het is een waarschuwing vooraf.

## 4.2 Bosnië-Herzegovina (eerste tranche, 3 november 2015, TK 19637, nr. 2076)

### 4.2.1 Inleiding

Op 3 november wees de staatssecretaris Bosnië-Herzegovina aan als veilig land van herkomst. Hij deed dat met de volgende motivering:

Kern van de motivering om deze landen als veilig te bestempelen:

- a. *Op Kosovo na hebben alle landen het Vluchtelingenverdrag en het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) geratificeerd. De Commissie geeft hierbij aan dat Kosovo hiertoe niet in staat is, vanwege zijn omstrede status als onafhankelijke staat. Wel heeft Kosovo in artikel 22 van de Grondwet een achtmaal Verdragen opgenomen die zien op waarborgen ten aanzien van mensenrechten.*
- b. *Inwoners van deze landen zijn vrijgesteld van de visumplicht voor de Europese Unie. In het geval van Kosovo geldt een versoepeld regime wat betreft de visumplicht.*
- c. *Albanië, Macedonië, Montenegro en Servië zijn formeel kandidaat-lidstaten voor de EU. Bosnië-Herzegovina en Kosovo zijn aangemerkt als potentiële kandidaat-lidstaten voor de EU. De Commissie beoordeelt jaarlijks de voortgang die deze landen maken, onder andere ten aanzien van de mensenrechtensituatie en de bescherming van minderheden.*
- d. *Andere lidstaten, waaronder België, Denemarken, Luxemburg, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk, alsmede Noorwegen en Zwitserland hebben deze landen ook aangeduid als veilig land van herkomst.*

*Hierbij merk ik op dat de rechtbanken de afgelopen jaren ten aanzien van Bosnië, Macedonië, Montenegro en Servië reeds hebben overwogen, dat er, op basis van de argumenten a t/m c en het feit dat er geen ambtsberichten zijn waaruit blijkt dat deze landen elementaire mensenrechten schenden, een algemeen rechtsvermoeden bestaat dat er geen rechtsgrond bestaat voor het verlenen van internationale bescherming. Voor Albanië en Kosovo is dergelijke jurisprudentie nog niet voorhanden.”<sup>151</sup>*

Het feit dat in de zaak *Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina*<sup>152</sup> door het EHRM werd geoordeeld dat sprake was van een schending van de artikelen 3, 13 en 14 EVRM (Roma en Joden hadden geen mogelijkheid om voor een gekozen ambt in aanmerking te komen) en dat deze uitspraak niet wordt nageleefd<sup>153</sup> maakt Bosnië-Herzegovina, volgens de staatssecretaris, nog niet tot een onveilig land van herkomst.

<sup>151</sup> TK 2015-2016, 19637, nr. 2076, p. 2-3.

<sup>152</sup> EHRM 22 december 2009, appl. 27996/06 en 34836/06 (*Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina*). Zie ook HvJEU 16 juli 2015, C83/14 (*Chez v. Bulgaria*) JV 2015/308 m.nt. Rodrigues.

<sup>153</sup> SWD(2015) 214 final, p. 24.

Volgens de staatssecretaris waren asielverzoeken uit de Westelijke Balkanlanden een zorg, omdat dergelijke verzoeken volgens hem de procedure onnodig belasten en deze vreemdelingen soms voor ernstige overlast zorgen.<sup>154</sup> Vanaf maart 2016 kunnen asielaanvragen van asielzoekers uit Bosnië-Herzegovina versneld worden afgedaan als kennelijk ongegrond in spoor 2 op grond van veilig land van herkomst. Daarnaast handelt de IND asielaanvragen (vanaf september 2016) met Dublinindicatie van asielzoekers afkomstig uit Bosnië-Herzegovina versneld af via spoor 2, in plaats van te claimen op een andere lidstaat. De reden is dat de Dublinprocedure meer behandeltijd vergt (dit varieert van 50 dagen tot meer dan zes maanden) dan de inhoudelijke behandeling van de aanvraag in de versnelde procedure (spoor 2, ongeveer 10-15 dagen) en asielzoekers als Dublinclaimant langer in de opvang verblijven.<sup>155</sup> Gedwongen terugkeer is mogelijk en is (mede) gebaseerd op de Terug- en Overnameovereenkomst die in EU-verband is gesloten in september 2007. Als een Bosnische vreemdeling in de Bosnische burgeradministratie is opgenomen, geven de autoriteiten een akkoord voor terugname. De diplomatieke vertegenwoordiging geeft dan een laissez passer af.<sup>156</sup> Er is een nul dagen vertrektermijn, er volgt een inreisverbod (twee jaar) en de opvang wordt na de eerste afwijzing beëindigd.<sup>157</sup>

Asielzoekers uit de Westelijke Balkan vormden jarenlang gezamenlijk ongeveer 20% van de EU-instroom aan asielaanvragen ondanks een zeer laag inwilligingspercentage.<sup>158</sup> Dit blijkt uit een casestudie van EASO (European Asylum Support Office) over asielzoekers uit de Westelijke Balkan (= Kosovo, Servië, Albanië, Macedonië, Montenegro en Bosnië-Herzegovina). Uit de studie van EASO blijkt dat de belangrijkste redenen voor vertrek uit de Westelijke Balkanlanden zijn: sociale problemen van bijzondere groepen (o.a. LHBTI's, Roma); toegang tot de arbeidsmarkt en werkloosheid; gebrek aan sociale infrastructuur zoals gebrek aan voorzieningen en sociale bijstand, infrastructuur voor gehandicapten; bestaan van parallelle maatschappelijke systemen (o.a. bloedwraak en vendetta); gebrekkig gezondheidssysteem of gezondheidsproblemen bij bijzondere groepen; onderwijs gerelateerde problemen.

<sup>154</sup> TK 2016-2017, 19637, nr. 2257.

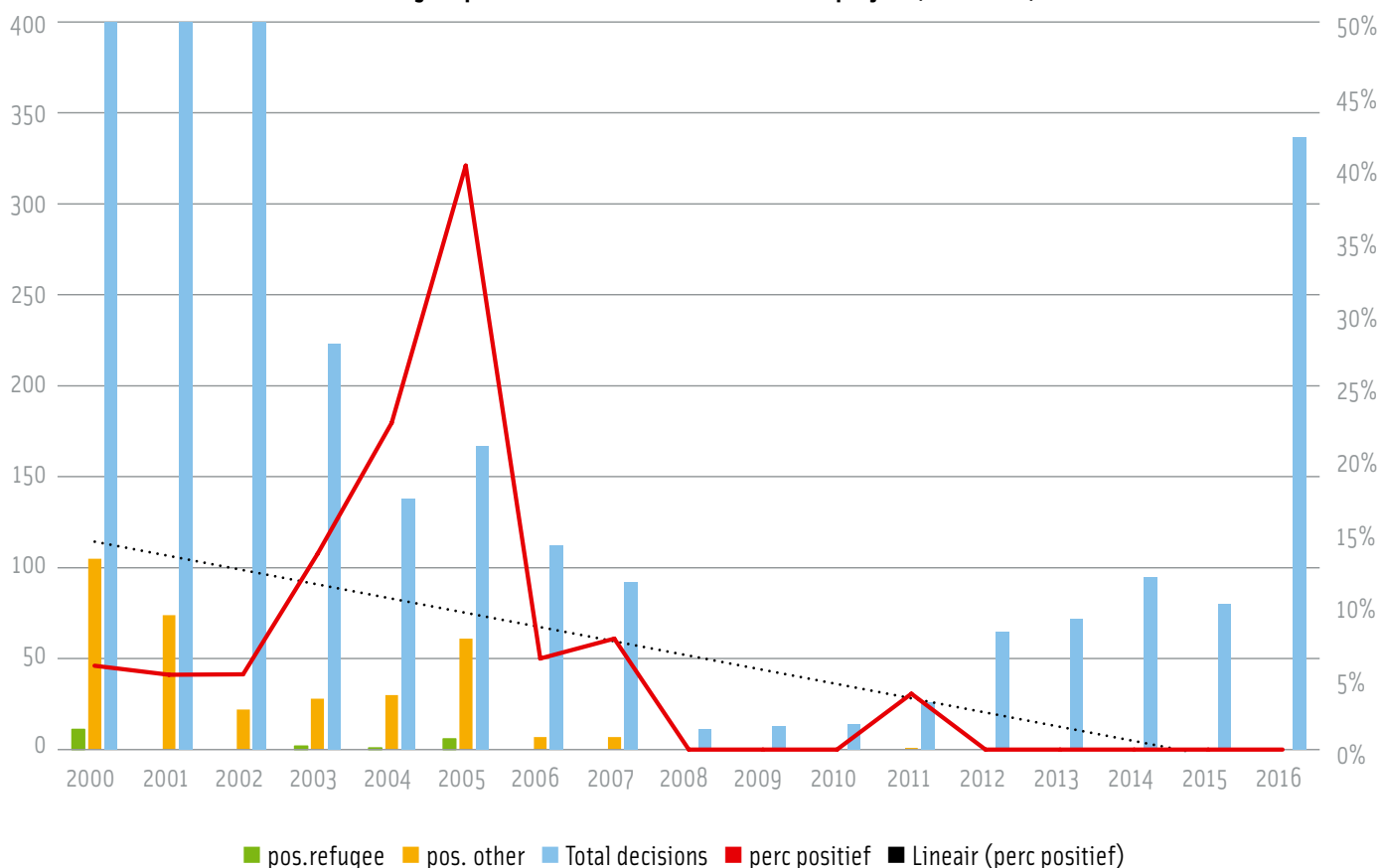
<sup>155</sup> Zie ACVZ 2018, p. 39.

<sup>156</sup> <https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/Landeninformatie/bosnie-en-herzegovina/index.aspx>.

<sup>157</sup> TK 2016-2017, 19637 nr. 2257.

<sup>158</sup> EASO (2013), *Asylum applicants from the Western Balkans. Comparative analysis of trends, push-pull factors and responses*; EASO (2015), *Asylum Applicants from the Western Balkans: comparative analysis of trends, push-pull factors and responses*, update mei 2015.

Beslissingen op 1e asielverzoeken van bosniërs in NL per jaar (2000-2016)



Bij de herbeoordeling van Bosnië-Herzegovina als veilig land van herkomst<sup>159</sup> werd bezien of ten aanzien van de belangrijkste criteria de situatie in het land aanmerkelijk is gewijzigd.<sup>160</sup> Ten aanzien van Bosnië-Herzegovina oordeelt de staatssecretaris dat er geen sprake is van een aanmerkelijke achteruitgang. Een uitgebreidere beoordeling van de veiligheid van het land van herkomst Bosnië-Herzegovina is dus niet aangewezen. De aanwijzing van Bosnië-Herzegovina als veilig land van herkomst wordt voortgezet.

**Grafiek Bosnië-Herzegovina op basis van de data van de UNHCR<sup>161</sup>.**

- \* het aantal positieve beslissingen (vluchteling) (groen)
  - \* het aantal positieve beslissingen (subsidiar) (geel)
  - \* het totaal aantal beslissingen (afgedane zaken) (blauw)
  - \* het percentage positieve beslissingen (% beschermden) (rood = lijn)
  - \* het percentage erkenningen is af te lezen op de rechter verticale as
- De zwarte stippellijn is een trendlijn

Zoals eerder opgemerkt<sup>162</sup> is de aanmerking van Bosnië-Herzegovina als veilig land van herkomst in overwegende mate gebaseerd op de gegevens van de Europese Commissie bij de vaststelling van de conceptverordening aanwijzing veilige landen van herkomst. Dit heeft - ook in de rechtspraak - een aantal vragen opgeleverd ten aanzien van deze vaststelling.

159 TK 2017-2018, 19637, nr. 2349.  
160 Zie verder par. 3.2.1.

161 UNHCR maakt gebruik van niet afgeronde cijfers. Eurostat rondt de cijfers af naar '0' en '5' waardoor een aantal '0' in werkelijkheid behalve '0' ook '1' of '2' kan zijn. Vandaar de keuze voor UNHCR-data.  
162 Zie par. 3.2.1.

Met deze dossieranalyse wordt een algemeen beeld gegeven van de toepassing van het concept veilig land van herkomst ten aanzien van Bosnië-Herzegovina. Daarna zal een aantal onderdelen worden belicht die – zowel in de dossiers als in de rechtspraak – aan de orde zijn gekomen.

In de dossieranalyse werden 27 dossiers bekeken. Uit deze dossieranalyse en uit de gepubliceerde rechtspraak blijkt een veelheid van (asiel)motieven voor wat betreft asielzoekers uit Bosnië-Herzegovina. Het betreft bijvoorbeeld cumulatieve discriminatie<sup>163</sup>, vervolging vanwege het behoren tot een minderheidsgroep (Roma)<sup>164</sup>, vervolging vanwege geloofsovertuiging (moslims<sup>165</sup> en christenen<sup>166</sup>), LHBTI's<sup>167</sup>, transgender zijn<sup>168</sup>, medische aspecten<sup>169</sup> en huiselijke geweld.<sup>170</sup> Ook economische motieven worden aangevoerd.<sup>171</sup>

De gemiddelde duur van een veilig land van herkomst gehoor ligt tussen de 55 minuten en 2,5 uur.

Vertrek met behulp van IOM vond in 5 dossiers plaats.

#### 4.2.2 Aanwijzing veilig land van herkomst

In de dossiers zelf wordt slechts incidenteel ingegaan op de aanwijzing van Bosnië-Herzegovina als veilig land van herkomst in zijn algemeenheid. Als de Afdeling eenmaal heeft vastgesteld dat Bosnië-Herzegovina veilig is, of dat heeft gedaan voor een land uit de voorgestelde 'EU-lijst veilige landen van herkomst', dan wordt die aanwijzing meer en meer als een vaststaand gegeven beschouwd.<sup>172</sup> Dat discriminatie van Roma voorkomt, is geen reden om aan deze vaststelling te twijfelen<sup>173</sup>, mede omdat uit de aangehaalde stukken, waaronder het rapport van Human Rights Watch, 'World Report 2016 – Bosnia and Herzegovina' van 27 januari 2016 en het rapport van de Europese Commissie van 10 november 2015, niet blijkt dat Roma stelselmatig worden gediscrimineerd.<sup>174</sup>

Ook stelselmatige discriminatie van LHBTI's wordt niet aangenomen. Zo staat in een uitspraak: *"Uit de stukken blijkt weliswaar dat homoseksuelen nog steeds gestigmatiseerd worden, maar niet dat sprake is van systematische en zeer ingrijpende bejegeningen van discriminatoire aard die een ernstige beperking van de bestaansmogelijkheden van de vreemdelingen opleveren waartegen de overheid geen bescherming kan of wil bieden. De verwijzing van de vreemdelingen naar diverse stukken – waaronder het 'Report by the commissioner for human rights Mr. Thomas Hammarberg on his visit to Bosnia en Herzegovina', jaarrapporten van USDOS, het rapport van AI en een rapport van de Europese commissie – maakt dit niet anders."*<sup>175</sup>

Ook blijkt – uit de bij de aanmerking als veilig land van herkomst aangehaalde documenten – een rol te spelen dat bij problemen de bescherming van de overheid kan worden ingeroepen.<sup>176</sup> Dit geldt ook ten aanzien van de discriminatie van Bosnische moslims<sup>177</sup> en van LHBTI's.<sup>178</sup>

*"Ook in de omstandigheid dat in het reisadvies van het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt genoemd dat homoseksualiteit niet algemeen geaccepteerd wordt ziet de rechtbank geen aanleiding om anders te oordelen, nu hieruit niet volgt dat de autoriteiten de vreemdeling geen bescherming zullen bieden."*<sup>179</sup>

De Afdeling beziet ten aanzien van Roma de vraag of zij stelselmatig worden gediscrimineerd. Dat komt overeen met de eis van artikel 9 lid 1 DRi II. Deze discriminatie moet naar Nederlands recht blijkbare een zodanige beperking opleveren dat het onmogelijk is in het land van herkomst maatschappelijk en sociaal te functioneren terwijl de overheid geen bescherming wil of kan bieden. Voor Bosnische Roma blijkt het in ieder geval vrijwel onmogelijk om deze drempel te nemen.<sup>180</sup>

163 B21, B23, B26. ABRvS 13 maart 2017, 201601577/1.

164 B1, B2, B4, B11, B13, B14, B16, B20, B23, B25. Rb Den Haag 12 september 2017, NL17.6955 en NL17.6957; ABRvS 13 maart 2017, 201601577/1/V2; Rb. Den Haag zp Groningen 26 oktober 2016, NL16/2608, NL16/2610.

165 B5, B8, B11, B13, B21.

166 B17, B18.

167 B24. Gehoor duurt 1 uur en 5 minuten. Rb. Den Haag zp Groningen 25 juli 2016, Awb 16/13945; Rb. Den Haag zp Arnhem 22 maart 2016, Awb 15/14864 en 15/14879; Rb. Den Haag zp Middelburg 5 november 2015, 14/27464, mogelijk geen doeltreffende bescherming autoriteiten voor homoseksuelen.

168 Rb. Den Haag zp Haarlem 10 maart 2017, Awb 17/3288.

169 B9, B10, B11, B17, B19. Rb. Den Haag 12 september 2017, NL17.6955 en NL17.6957.

170 B27.

171 B5.

172 De ABRvS had de aanwijzing van Macedonië, ABRvS 12 januari 2017, 201607389/1/V1 en Servië ABRvS 12 januari 2017, 201607703/1/V1, als veilig land van herkomst akkoord bevonden.

173 Rb. Den Haag zp Middelburg 27 maart 2017, Awb 17/4550.

174 ABRvS 13 maart 2017, 201601577/1/v1.

175 Rb. Den Haag zp Arnhem 22 maart 2016, Awb 15/14864 en 15/14879. Anders zie Rb. Den Haag zp Middelburg 5 november 2015, Awb 14/27464.

176 ABRvS 13 maart 2017, 201601577/1/V1; Rb. Den Haag zp Groningen 26 oktober 2016, NL16/2608 en NL16/2610; Rb. Den Haag zp Groningen 25 juli 2016, Awb 16/13945; Rb. Den Haag zp Arnhem 22 maart 2016, Awb 15/14864 en 15/14879.

177 Rb. Den Haag zp Middelburg 27 maart 2017, Awb 17/4550.

178 Rb. Den Haag zp Groningen 25 juli 2016, Awb 16/13945; Rb. Den Haag zp Arnhem 22 maart 2016, Awb 15/14864 en 15/14879.

179 Rb. Den Haag zp Groningen 25 juli 2016, Awb 16/13945, r.o. 3.6.

180 Zie hierover uitgebreid P. Rodrigues, Asielaanvragen Roma in Nederland. Een vrijwel onneembare drempel, A&MR 2017, nr. 6/7, p. 303-310. Hij gaat in op de relevante paragrafen van het UNHCR-handboek over vluchtelingen en discriminatie (par. 53, 54, 55) en verschillende rapporten van de European Commission against Racism and Intolerance (ECRI).

### 4.2.3 Asielprocedure

Uit de dossieranalyse blijkt dat 'de bouwstenen' van het veilig land van herkomst gehoor vooraf soms niet geheel duidelijk zijn – zowel voor de asielzoeker als de hoorambtenaar. Verwarrend kan zijn dat wordt gevraagd of de asielzoeker de brochure 'Informatie over Dublin voor personen die om internationale bescherming verzoeken (deel A)' en 'Voordat uw asielprocedure begint' heeft ontvangen. Deze brochures informeren niet over de asielprocedure voor asielzoekers afkomstig uit een veilig land van herkomst. Tevens wordt gezegd dat het gehoor betrekking heeft op de vaststelling welk land verantwoordelijk is, terwijl het toch echt om een veilig land van herkomst gehoor gaat.<sup>181</sup> Bovendien wordt – ook als de asielzoeker zegt de brochures niet ontvangen te hebben – gewoon, zonder nadere uitleg, doorgedaan met het gehoor.<sup>182</sup>

De hoormedewerker zegt: "Ik zal de procedure aan het eind van het gesprek uitleggen. Ik zal nu een korte uitleg geven over de Dublinverordening." De strekking van het veilig land van herkomst gehoor is in dit geval onvoldoende duidelijk.

De identiteit, nationaliteit en herkomst worden – bij afwezigheid van documenten – vastgesteld op basis van de intake en het veilig land van herkomst gehoor. Dit maakt dat bij de geloofwaardigheid daarvan dan ook moet worden uitgegaan van die verklaring. Maar dit leidt er soms toe dat de IND-hoorambtenaar toch poogt deze zelfverkleerde nationaliteit te verantwoorden. In een voornemen valt te lezen dat "*Gelet op haar gesproken taal en haar verklaringen worden de identiteit, nationaliteit en herkomst van betrokkene geloofwaardig geacht.*"<sup>183</sup>

Verwarrend is in een aantal van deze zaken dat puur economische motieven toch onder relevante elementen worden behandeld (en dat dus ook de geloofwaardigheid daarvan wordt getoetst). Een relevant element is 'een feit of een omstandigheid die raakt aan tenminste een onderwerp of verhaallijn en in verband staat met vluchtelingenstatus dan wel artikel 3 EVRM'. Als de asielzoeker vertrekt vanwege een huurachterstand, vanwege een gebrek aan financiële middelen uit huis is gezet, of dat een kind een lelijk gebit heeft maar er geen geld is voor een tandarts is dat geen relevant element, maar soms worden dergelijke aspecten van het relaas in het voornemen wel als zodanig benoemd.<sup>184</sup> Dat is verwarrend. De afwijzing zou dan moeten plaatsvinden op grond van artikel 30b lid 1a Vw.<sup>185</sup>

Nu wordt vaak alleen ingezet op het afwijzen als kennelijk ongegrond op basis van veilig land van herkomst (artikel 30b lid 1b Vw), terwijl het meer voor de hand zou liggen om de afwijzing van de aanvraag geheel te laten dragen door een motivering ontleend aan artikel 30b lid 1a Vw. Of in ieder geval op beide gronden.<sup>186</sup>

### Dublin

Zoals eerder is opgemerkt wordt in Bosnische zaken waarin evident een Dublinclaim zou kunnen worden gelegd de zaak toch in spoor 2 afgedaan.<sup>187</sup> In de minuut van een dossier<sup>188</sup> wordt dan ook opgemerkt dat de asielzoeker in principe kan worden 'geclaimd' op Duitsland (Eurodac treffers en verklaringen). Blijkens de Werkinstructie van spoor 1 naar spoor 2 wordt niet geclaimd maar zelf behandeld omdat dit sneller zou zijn. Een aantal asielzoekers heeft daarom ervaring met de asielprocedure in meerdere EU-landen. In een veilig land van herkomst gehoor staat als antwoord op de vraag 'Hoe vond u het gesprek verlopen vandaag?': "Goed, net als in België en Duitsland. Het gaat hier allemaal precies hetzelfde."<sup>189</sup>

### Medisch advies

Het ontbreken van een medische check is in een aantal dossiers een probleem.<sup>190</sup> In geval van een man die stelt te lijden aan PTSS en in een vluchtelingenkamp heeft gezeten, is het niet mogelijk om na te gaan of de ongeloofwaardigheid van zijn asielrelaas – deels – hierdoor komt.<sup>191</sup> In het dossier van een Bosnische vrouw die vertelt dat ze lijdt aan PTSS omdat ze tijdens de oorlog als krijgsgevangene als levend schild zegt te zijn gebruikt (opmerking van de hoorambtenaar: ze huilt veel tijdens het gehoor), wordt gezegd dat er voldoende rekening is gehouden met de PTSS.<sup>192</sup> Ook als het gaat om mentale zwakbegaafdheid is het ontbreken van een medische check een zorg. Uit een uitspraak van de rechtbank Groningen<sup>193</sup> blijkt dat de FMMU terecht niet is ingeschakeld, aldus de rechtbank – ondanks de overduidelijke mentale zwakbegaafdheid. De IND geeft aan dat de asielzoeker uiteindelijk zelf aangaf – na eerst 'nee' gezegd te hebben op deze vraag – met pauzes wel gehoord te kunnen worden. De asielzoeker had namelijk gezegd: "*Jullie mogen van mij wel 12 pauzes nemen.*"

181 B1, B2, B6, B10, B11.

182 B6, B11.

183 B11. Vergelijkbare overwegingen zijn te vinden in Mongoolse zaken. De hoorder is geen taalanalist, maar als er op grond van taal juist twijfels zijn of niet, dan kan dat wel benoemd worden.

184 B5. Rb. Den Haag zp Arnhem 10 mei 2016, Awb 16/7198 en 16/7203 n.g., B8, B11, B12.

185 Economische omstandigheden kunnen een symptoom vormen van ernstige discriminatie, en in dat kader relevant zijn, maar daarvan was hier geen sprake.

186 In de dossiers worden zaken op zowel art. 30b lid 1b Vw, als op art. 30b lid 1a en 1b Vw afgedaan. Als meerdere gronden mogelijk zijn, worden in principe al die gronden tegengeworpen. Het kan zijn dat hier in het begin niet consequent mee is omgegaan.

187 Par. 3.3.

188 B10. Rb. Den Haag zp Haarlem 14 september 2016, Awb 16/18675 n.g.

189 B16.

190 De asielzoeker wordt op dag 2 wel gezien door het Gezondheidscentrum Asielzoekers (GCA).

191 B10.

192 B19. Gehoor duurt 2,5 uur. In deze zaak werd een zienswijze van 2 pp ingediend en geen beroep.

193 Rb. Den Haag zp Groningen 1 februari 2017, NL16.4081 n.g.



De asielverzoeken van kwetsbare asielzoekers worden in spoor 2 behandeld, en 'indien nodig' naar spoor 4 overgeplaatst. In informatie afkomstig van VluchtelingenWerk en uit het onderzoek van Raveerathan<sup>194</sup> is te lezen dat van spoorwisselingen incidenteel melding wordt gemaakt.<sup>195</sup>

In een uitspraak, waarin ook PTSS werd aangevoerd, is geoordeeld:

*“Van bijzondere omstandigheden die verweerder aanleiding hadden moeten geven om advies te vragen aan het FMMU, is niet gebleken. Verweerder heeft in de bestreden besluiten deugdelijk gemotiveerd dat de inhoud van de brief van 22 december 2016, waarin de gemoedstoestand van eiser 1 en de depressiviteit van eiseres 1 zijn genoemd, en de IMMO signaleringslijst bij de besluitvorming zijn meegenomen. Uit de rapporten van gehoor veilig land van herkomst blijkt niet dat eiser 1 en eiseres 1 vanwege hun psychische problematiek niet konden worden gehoord dan wel dat zij niet coherent en consistent hebben kunnen verklaren. Hiertoe is van belang dat eiser 1 en eiseres 1 bij aanvang van het gehoor hebben opgemerkt dat zij zich lichamelijk en geestelijk in staat voelen om het gehoor te laten plaatsvinden. Zij zijn voorts in de gelegenheid gesteld om aan te geven wanneer zij een pauze wensten. Daarnaast hebben eiser 1 en eiseres 1 aan het eind van het gehoor desgevraagd verklaard dat zij alle vragen goed hebben kunnen begrijpen en dat zij tevreden waren over het verloop van het gehoor.*

*De rechtbank volgt de vreemdelingen niet in hun betoog dat de staatssecretaris op grond van de WI 2010/13 en WI 2016/4 gehouden was hen in de gelegenheid te stellen te reageren op de tijdens het gehoor geconstateerde tegenstrijdigheden. De staatssecretaris is daartoe voorafgaand aan de besluitvorming niet gehouden, de zienswijze is daarvoor de aangewezen weg en hierin zijn de tegenstrijdigheden onvoldoende weggenomen.”<sup>196</sup>*

#### 4.2.4 Individuele asielrelaas

In een casus worden de volgende relevante elementen geloofwaardig geacht. De nationaliteit, identiteit en herkomst; de verklaringen van de asielzoeker dat hij in Bosnië-Herzegovina strafrechtelijke antecedenten heeft; hij om die reden vaker dan anderen wordt verdacht van het plegen van strafbare feiten; hij niet aan werk kan komen in verband met zijn verleden; de politie meerdere malen invallen heeft gedaan en huiszoekingen verricht en hij is gediscrimineerd als moslim. De rechtbank oordeelt hierover: “(...) in Bosnië-Herzegovina in het algemeen geen sprake is van vervolging of schending van artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden en dat burgers daar in het algemeen bescherming genieten van de autoriteiten. Verweerder erkent daarbij dat de wet- en regelgeving in voorkomende gevallen in de praktijk niet altijd effectief wordt gehandhaafd, maar stelt - naar het oordeel van de rechtbank terecht - dat er voor burgers van Bosnië-Herzegovina mogelijkheden zijn om op te komen tegen eventuele schendingen van hun rechten.”<sup>197</sup>

*“Eisers hebben naar het oordeel van de rechtbank niet aannemelijk gemaakt dat Bosnië-Herzegovina in het algemeen of specifiek voor hen niet veilig is.”<sup>198</sup>*

In een gehoor veilig land van herkomst zegt een asielzoeker (het asielrelaas vermeldt dat zijn auto in brand is gestoken en dat zijn huis is vernield en toen hij aangifte probeerde te doen hij in elkaar is geslagen door de politie): “Als Nederland Bosnië-Herzegovina als een veilig land beschouwt is dat prima. Ik voel me echter niet veilig in dat veilige land.”<sup>199</sup> In dit dossier worden de identiteit, nationaliteit en herkomst, en de problemen rondom het verlies van zijn huis geloofwaardig geacht. Onvoldoende duidelijk wordt echter of de asielzoeker de hulp van de autoriteiten heeft gezocht, en heeft de asielzoeker dus niet duidelijk gemaakt dat Bosnië-Herzegovina in dit geval niet als veilig land van herkomst kan worden aangemerkt.<sup>200</sup>

In geen van de onderzochte dossiers is het de asielzoeker gelukt de presumpctie van veiligheid te weerleggen.

194 Raveerathan 2018, gebaseerd op de beantwoording van een online enquête gehouden onder verschillende ketenpartners in mei/juni 2017.

195 Emails VWN en onderzoek Raveerathan 2018.

196 Rb. Den Haag zp Groningen 1 februari 2017, NL16.4085, NL16.4084, NL16.4069, NL16.4086 r.o. 5, 6, 7 en 8.

197 Rb. Den Haag zp Middelburg 27 maart 2017, Awb 17/4550, 17/4553 r.o. 4.

198 Rb. Den Haag zp Middelburg 27 maart 2017, Awb 17/4550, 17/4553 r.o. 5. 199 B10.

200 Rb. Den Haag zp Haarlem 14 september 2016, Awb 16/18675, r.o. 5.2 n.g.



### 4.3 India (tweede tranche, 9 februari 2016, TK 19637, nr. 2123 (Bijlage))

#### 4.3.1 Inleiding

Bij de beoordeling van India als veilig land van herkomst, wordt met betrekking tot 'het partij zijn bij verschillende verdragen' opgemerkt dat India wel partij is bij het IVBPR, maar niet bij het protocol (dus geen individueel klachtrecht), geen partij is bij het Anti-folterverdrag en ook niet bij het Vluchtelingenverdrag.

Onder het kopje 'Wetten en voorschriften' staat dat de vrijheid van godsdienst is neergelegd in de wet, maar enkele deelstaten kennen wel een verbod op bekering. De wet verbiedt willekeurige arrestaties en detentie, maar dit komt in de praktijk wel voor. Tot slot voorziet de wet in een onafhankelijke rechtspraak, maar corruptie is wijdverspreid en het systeem is overbelast.

Onder de noemer 'Vervolging of ernstige schade' staat dat er geen berichten zijn van vervolging van overheidszijde op grond van één van de gronden van het Vluchtelingenverdrag. Daarna staat wel dat er volgens het International Religious Freedom Report over 2014 van het United States Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, berichten zijn over vervolging op religieuze gronden, religieus gemotiveerde aanvallen en moorden en gedwongen bekeringen.

Over de 'Algemene mensenrechtensituatie' is opgenomen dat India op de 68ste plaats op de Fragile State Index 2015 staat (ter vergelijking: Finland staat op de 178e en Zuid-Soedan op de 1e plaats). Het Freedom House heeft India aangemerkt als een 'vrij' land waarbij het op een schaal van 1 tot 7 (1 meest vrij en 7 minst vrij) een score van 2 heeft voor wat betreft 'political rights' en een score van 3 voor wat betreft 'civil liberties'. Het aantal eerste asielaanvragen in Nederland in 2015: 12. India wordt door vijf EU-lidstaten aangemerkt als veilig land van herkomst, namelijk door België, Bulgarije, Frankrijk, Malta en het Verenigd Koninkrijk.

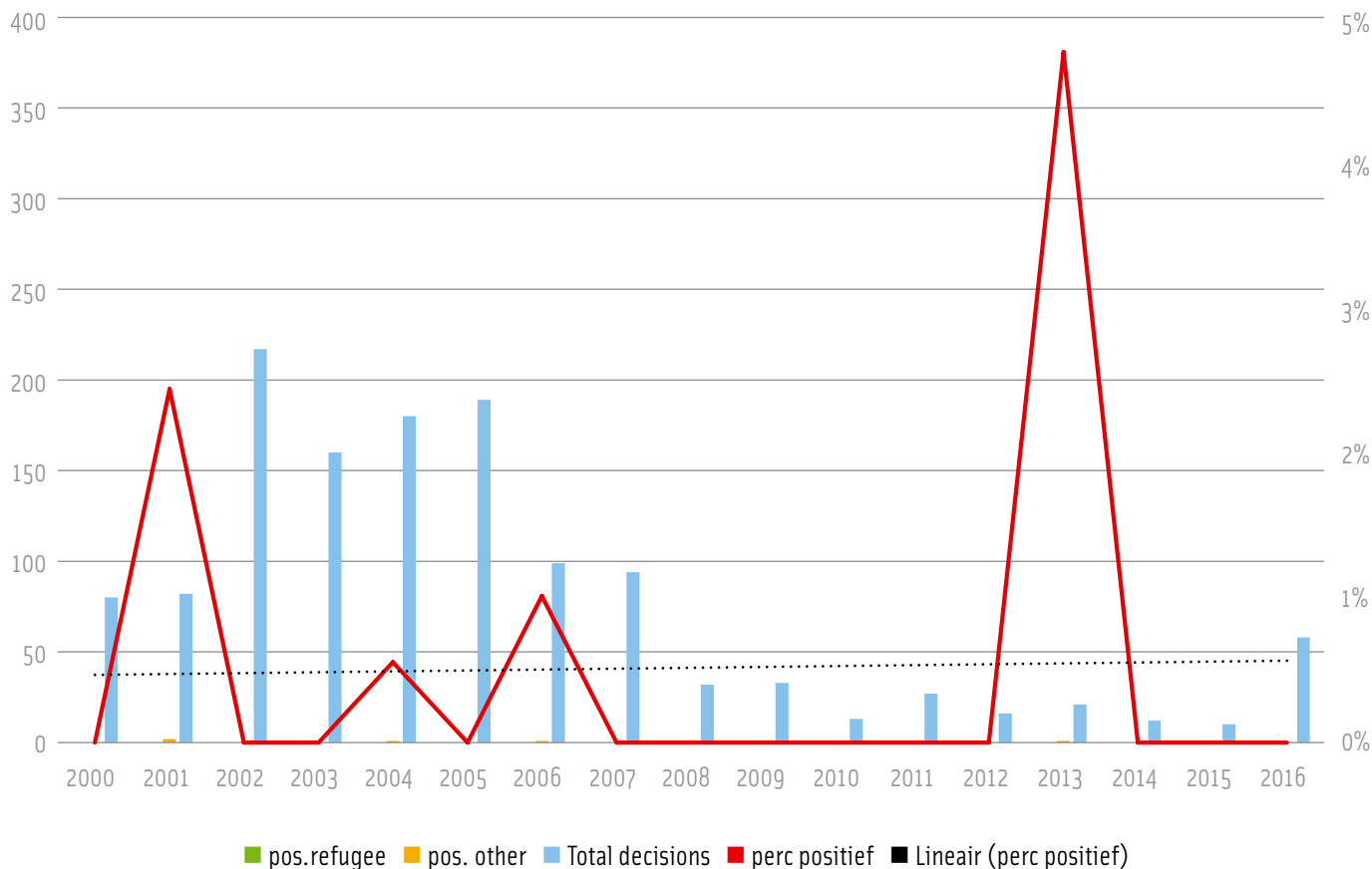
Op basis van bovengenoemde bronnen komt de staatssecretaris tot de conclusie dat:

*"India kan worden aangemerkt als veilig land van herkomst, zij het dat dit anders kan liggen in individuele gevallen, met name als het gaat om leden van religieuze minderheden, leden van groeperingen die te maken kunnen krijgen met discriminatie en personen die te maken krijgen met strafrechtelijke vervolging. India heeft wetten en andere voorschriften die waarborgen bieden, al lijken deze niet altijd te worden nageleefd. Voorts is India partij bij het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Er lijkt geen sprake te zijn van refoulement van eigen burgers naar gebieden in andere landen waar zij worden vervolgd of een reëel risico lopen op onmenselijke behandeling. Het systeem van rechtsmiddelen biedt wettelijk waarborgen tegen schendingen van de rechten en vrijheden. Deze waarborgen worden echter niet altijd nageleefd."*

India is dus aangemerkt als veilig land van herkomst maar kent groepen van verhoogde aandacht:

- religieuze minderheden;
- leden van groeperingen die te maken kunnen krijgen met discriminatie;
- personen die te maken kunnen krijgen met strafrechtelijke vervolging.

### Beslissingen op 1e asielverzoeken van Indiërs in NL per jaar (2000-2016)



#### Grafiek India op basis van de data van de UNHCR.

- \* het aantal positieve beslissingen (vluchteling) (groen)
- \* het aantal positieve beslissingen (subsidiar) (geel)
- \* het totaal aantal beslissingen (afgedane zaken) (blauw)
- \* het percentage positieve beslissingen (% beschermden) (rood = lijn)
- \* het percentage erkenningen is af te lezen op de rechter verticale as
- \* het percentage erkenningen is af te lezen op de rechter verticale as

De zwarte stippellijn is een trendlijn

In de dossieranalyse zijn zes dossiers bekeken. Uit de dossieranalyse en uit de gepubliceerde rechtspraak blijkt een veelheid van asielmotieven voor wat betreft asielzoekers uit India. Het betreft bijvoorbeeld het behoren tot religieuze minderheden<sup>201</sup>, eerwraak<sup>202</sup> en politieke overtuiging.<sup>203</sup> De gemiddelde duur van een veilig land van herkomst gehoor ligt tussen de twee en drie uur.

Vertrek met behulp van IOM vond in één dossier plaats.

#### 4.3.2 Aanwijzing

In een uitspraak van 10 maart 2017<sup>204</sup> beoordeelt de Afdeling de aanwijzing van India als veilig land van herkomst. Voor India heeft de staatssecretaris bepaald dat voor bepaalde groepen 'verhoogde aandacht' vereist is. Blijkbaar is de positie van deze groepen problematisch, maar de veilige landen van herkomst-regeling mag wel worden toegepast. De Afdeling oordeelt dat uit de tekortkomingen in India (buitengerechtelijke executies, foltering, verkrachting door politie en veiligheidsdiensten, discriminatie van minderheden) niet kan worden afgeleid dat India door het optreden van de politie en de veiligheidsdiensten in het algemeen gezien niet veilig is. *"De noodzaak van bijzondere aandacht voor bepaalde groepen betekent niet dat het land voor die groepen niet in het algemeen als veilig kan gelden."*

201 I1, I2, I3; Rb. Den Haag zp Amsterdam 28 april 2017, NL17.1663 en NL17.1664 n.g.; ABRvS 10 maart 2017, 201608479/1/V2 AB 2017/213 m.nt. Zwaan.  
202 I2, I3, I4; Rb. Den Haag zp Middelburg 11 augustus 2016, Awb 16/16345 n.g..  
203 I5.

204 ABRvS 10 maart 2017, 201608479/1/V2, vernietigt Rb. Den Haag zp Groningen 4 november 2016, NL.16.2598. Vovo hoger beroep was in deze zaak toegewezen (schorsen van de onverbindend verklaring van de ministeriële regeling voor India), ABRvS 5 december 2016, 201608479/2/V2,

De Afdeling ziet in dezelfde uitspraak van 10 maart 2017 in de totstandkoming van de regeling en de motivering over de juridische situatie in India, geen aanleiding de regeling van 10 februari 2016 onverbindend te verklaren. De staatssecretaris heeft in de toelichting gemotiveerd dat de wet- en regelgeving in India in de praktijk wordt toegepast en bescherming ook feitelijk wordt geboden. Weliswaar blijkt uit de motivering van de staatssecretaris dat er onvolkomenheden zijn in de rechtsbescherming, maar uit de informatiebronnen kan niet worden afgeleid dat de op dit moment geboden bescherming zodanig gebrekkig is dat de bestaande rechtsmiddelen in de regel niet daadwerkelijk beschikbaar zijn. Voorts blijkt uit de motivering dat personen die behoren tot religieuze minderheden of groepen die te maken kunnen krijgen met discriminatie, het in individuele gevallen moeilijk kunnen hebben, maar uit de informatiebronnen blijkt niet dat tegen de problemen die zij ondervinden geen bescherming mogelijk is.

India geldt als veilig land van herkomst op grond van de beoordeling door de staatssecretaris. In de onderzochte zaken is niet met succes aangevoerd dat aanwijzing onjuist is.

*“De beoordeling van verweerder dat India in het algemeen als veilig land van herkomst kan worden aangemerkt, zoals weergegeven in het bestreden besluit en in bijlage 1 bij de brief van verweerder aan de Tweede Kamer van 9 februari 2016 (Kamerstukken II 2015-2016, 19 637, nr. 2123) stoelt onder meer op informatie van het UK Home Office en het US Department of State. Verweerder leidt uit deze bronnen af dat India wetten en andere voorschriften, alsmede een systeem van rechtsmiddelen, heeft die waarborgen bieden tegen schendingen van rechten en vrijheden. Het lijkt alsof deze niet altijd worden nageleefd. Discriminatie en gewelddadigheden komen vaak voor. Het UK Home Office geeft daarbij echter aan dat dit niet zodanig is dat hierdoor aanspraak ontstaat op vluchtelingrechtelijke bescherming of bescherming tegen een behandeling in de zin van artikel 3 van het Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Voorts stelt verweerder vast dat India partij is bij het Internationaal Verdrag inzake de Burgerlijke en Politieke Rechten en is India door vijf andere lidstaten van de Europese Unie aangemerkt als veilig land van herkomst. Naar het oordeel van de rechtbank is dit een voldoende kenbare en deugdelijke motivering om India in het algemeen te kunnen aan merken als veilig land van herkomst.”<sup>205</sup>*

#### 4.3.3 Asielprocedure

Niet in alle gevallen is de opbouw van het veilig land van herkomst gehoor duidelijk.<sup>206</sup> Soms wordt gevraagd of de asielzoeker de brochure 'Informatie over Dublin voor personen die om internationale bescherming verzoeken (deel A)' en 'Voordat uw asielprocedure begint' heeft ontvangen. Ook wordt specifiek gezegd dat het gehoor ziet op de vaststelling welk land verantwoordelijk is, terwijl het toch echt om een veilig land van herkomst gehoor ging.<sup>207</sup>

De korte duur van de veilig land van herkomst gehoren geven – zeker als het bijvoorbeeld gaat over mogelijke eerwraak of lidmaatschap van politieke partijen – nauwelijks tijd om voldoende informatie te geven<sup>208</sup> om de veiligheid te kunnen weerleggen. De samenwerkingsplicht van artikel 4 DRi II verliest door de vaststelling van het afkomstig zijn uit een veilig land van herkomst op die manier veel van haar betekenis.<sup>209</sup>

Op basis van de rechtspraak en dossieranalyse is vooralsnog onduidelijk hoe dat 'in verhoogde aandacht' staan wordt meegewogen in de asielbeschikking.<sup>210</sup> Het lijkt in ieder geval niet zo te zijn dat als sprake is van een 'verhoogde aandacht', meer specifieke vragen worden gesteld of anderszins wordt doorgevraagd in het veilig land van herkomst gehoor.

#### Medisch advies

In een dossier betreffende een Indiase vrouw, die samen met haar man was gereisd, komt naar voren dat het achterwege blijven van een FMMU-check gevolgen kan hebben. Tijdens het veilig land van herkomst gehoor vertelt de vrouw dat ze is bang gemaakt en is gestoken met een mes.<sup>211</sup> Ze wil haar littekens aan de hoorambtenaar laten zien. Ze vertelt ook aangifte te hebben gedaan van verkrachting door de reisagent. Als haar wordt gevraagd of ze bescherming heeft gevraagd bij de overheid antwoordt ze: *“Dit soort dingen weet ik niet, dat doen de mannen.”* Er wordt getwijfeld aan de gestelde herkomst en identiteit. Ook de rest van het asielrelaas wordt niet geloofwaardig bevonden, maar niet de gestelde nationaliteit.

206 I1, I2, I3.

207 I3.

208 Zie bijvoorbeeld T. van Veldhuizen, *Where I come from and how I got here: assessing credibility in asylum cases*, diss. Maastricht 2017, Enschede: Gildeprint drukkerijen.

209 Zie HvJEU 22 november 2012, C-277/11 (M.M.), JV 2013/8 m.nt. Van Reenen.

210 4 van 6 dossiers betreffen een 'verhoogde aandacht' categorie.

211 I4.

205 Rb. Den Haag zp Middelburg 11 augustus 2016, Awb 16/16345, r.o. 10.

#### 4.3.4 Individuele asielrelaas

In een casus waarin een Indiase Hindoe-vrouw – gehuwd, haar echtgenoot is nog in India – in Nederland asiel vraagt tegelijkertijd met haar dochtertje en haar vriend (die moslim is, is meegereid en die ze al kende van voor haar huwelijk), duurt het gehoor 2 uur en 10 minuten. De vrouw vertelt dat ze problemen heeft met haar echtgenoot en daarom op een vals paspoort heeft gereisd. Haar verhaal wordt geloofwaardig geacht, maar het asielverzoek wordt via kennelijke ongegrondheid vanwege een veilig land van herkomst afgedaan.<sup>212</sup>

In een casus waarin de asielzoeker vertelt dat hij lid is van de politieke partij 'Naam Tamilar Kadchi', daarvoor leden heeft geworven en daardoor problemen heeft ondervonden, wordt beslist dat hij bescherming bij de overheid had kunnen vragen.<sup>213</sup> Kenmerk van veilige landen van herkomst is dat uit de geraadpleegde openbare bronnen volgt dat die bescherming vragen inderdaad mogelijk is.

Problematisch is vaak dat juist dat deel van het asielrelaas ongelooftwaardig wordt bevonden waar zich voor de asielzoeker problemen hebben voorgedaan. Zo worden asielzoekers vaak gevolgd in wat zij vertellen over hun nationaliteit, identiteit en herkomst en hun asielrelaas – tot het moment waarop zij zeggen wel bescherming te hebben gevraagd, maar niet gekregen bij de – in dit geval – Indiase overheid.<sup>214</sup>

Dit leidt tot een verzuchting van de advocaat in deze zaak in de zienswijze: *“Dat u cliënt wel volgt in zijn nationaliteit – ondanks het gebrek aan documenten – getuigt van cynisch opportunisme, nu u daarmee immers een grond creëert de asielaanvraag in spoor 2 kennelijk ongegrond te verklaren.”*<sup>215</sup> In onderstaande casus is sprake van een specifieke weerlegging van de presumptie van veiligheid.

*“De rechtbank is voorts van oordeel dat verweerder zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat eisers verklaringen over zijn gestelde deelname aan de demonstratie en de problemen die hij naar aanleiding daarvan zou hebben ondervonden, ongelooftwaardig zijn. Daartoe heeft verweerder terecht overwogen dat eiser hierover vage en tegenstrijdige verklaringen heeft afgelegd en dat hij algemeenheden over de demonstratie naar voren heeft gebracht.”*<sup>216</sup>

Tenslotte moeten zij aantonen dat de Indiase overheid geen bescherming wil of kan bieden.

Dit leidt dan tot de volgende overweging:

*“Het is vervolgens aan eiser om aannemelijk te maken dat India in zijn specifieke geval, gelet op door hem aangevoerde individuele feiten en omstandigheden, niet als veilig kan worden aangemerkt. Naar het oordeel van de rechtbank is eiser daarin niet geslaagd. Uit eisers verklaringen blijkt niet dat hij als Sikh zodanig is gediscrimineerd dat het voor hem onmogelijk was om op maatschappelijk en sociaal vlak te functioneren. Eiser heeft immers verklaard dat hij toegang had tot medische zorg, dat hij onderwijs heeft gevolgd en dat hij een eigen stuk grond had waarop hij tarwe verbouwde. Voorts is niet gebleken dat eiser zich bij voorkomende problemen niet tot de autoriteiten kan wenden. Eiser heeft zich nimmer tot de autoriteiten gewend en tevens blijkt uit de door hem overgelegde stukken niet dat het voor Sikhs (in de deelstaat Punjab, waar zij een meerderheid vormen) onmogelijk is om bescherming van de autoriteiten te vragen. Gelet op het voorgaande heeft verweerder de aanvraag terecht afgewezen als kennelijk ongegrond.”*<sup>217</sup>

Het is niet geheel duidelijk – maar wellicht is dat ook lastig gezien het relatief kleine aantal bestudeerde dossiers – hoe het al dan niet behoren tot een groep van bijzondere aandacht wordt meegewogen in de beschikking.

212 Zie Rb. Den Haag zp Zwolle 22 april 2016, Awb 16/6500, 16/6508 n.g.

213 Rb. Den Haag zp Zwolle 25 augustus 2016, AWB 16/16587 n.g.

214 I1, I2, I3; Rb. Den Haag zp Amsterdam 28 april 2017, NL17.1663 NL17.1664 n.g.; Rb. Den Haag zp Middelburg 11 augustus 2016, Awb 16/16345, n.g.

215 I4, I5.

216 Rb. Den Haag zp Middelburg 11 augustus 2016, Awb 16/16345, r.o. 6.

217 Rb. Den Haag zp Middelburg 11 augustus 2016, Awb 16/16345, n.g. r.o. 11.

### Beslissingen op 1e asielverzoeken van Mongoliërs in NL per jaar (2000-2016)



#### 4.4 Mongolië (tweede tranche, 9 februari 2016 TK 19637, nr. 2123 (Bijlage))

##### 4.4.1 Inleiding

Over Mongolië als veilig land van herkomst oordeelt de staatssecretaris als volgt: Onder het kopje 'Verdragen' is te lezen dat Mongolië partij is bij het IVBPR en Protocol en het Antifolterverdrag, maar niet bij het Vluchtelingenverdrag. Bij de 'Algemene mensenrechtensituatie' wordt opgemerkt dat LHBTI's gelijke rechten hebben in Mongolië. Deze rechten worden beschermd door de autoriteiten, maar er is sprake van discriminatie. Verder staat Mongolië op 129ste plaats op de Fragile States Index 2015 (ter vergelijking: Finland staat op de 178e en Zuid-Sudan op de 1e plaats). Het Freedom House heeft Mongolië aangemerkt als een 'vrij' land waarbij het op een schaal van 1 tot 7 (1 meest vrij en 7 minst vrij) een score van 1 heeft voor wat betreft 'political rights' en een score van 2 voor wat betreft 'civil liberties'. Het aantal eerste asielaanvragen van asielzoekers uit Mongolië in Nederland in 2015 is 363. Mongolië wordt door vier EU-lidstaten aangemerkt als veilig land van herkomst, namelijk Denemarken, Frankrijk, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk.

Op basis van bovengenoemde bronnen komt de staatssecretaris tot de conclusie dat Mongolië kan worden aangemerkt als veilig land van herkomst.

*"Mongolië heeft wetten en andere voorschriften op het gebied van de rechten en vrijheden en is partij bij verschillende mensenrechtenverdragen die waarborgen bieden, al lijken deze niet altijd te worden nageleefd. Er lijkt geen sprake te zijn van refoulement van eigen burgers naar gebieden in andere landen waar zij worden vervolgd of een reëel risico lopen op onmenselijke behandeling. Het systeem van rechtsmiddelen biedt in het algemeen voldoende waarborgen tegen schendingen van de rechten en vrijheden."*

##### Grafiek Mongolië op basis van de data van de UNHCR.

- \* het aantal positieve beslissingen (vluchteling) (groen)
  - \* het aantal positieve beslissingen (subsidiar) (geel)
  - \* het totaal aantal beslissingen (afgedane zaken) (blauw)
  - \* het percentage positieve beslissingen (% beschermden) (rood = lijn)
  - \* het percentage erkenningen is af te lezen op de rechter verticale as
- De zwarte stippellijn is een trendlijn

In deze dossieranalyse wordt ook voor Mongolië een beeld gegeven van de toepassing van het concept van veilig land van herkomst door een aantal onderdelen te belichten die – zowel in de dossiers als in de rechtspraak – aan de orde zijn gekomen.

In de dossieranalyse zijn 27 dossiers bekeken. Uit de dossieranalyse en uit de gepubliceerde rechtspraak blijkt een veelheid van (asiel)motieven voor wat betreft asielzoekers uit Mongolië. Het betreft bijvoorbeeld het behoren tot religieuze minderheden (christenen)<sup>218</sup>, medische aspecten<sup>219</sup>, eerwraak<sup>220</sup> en huiselijk geweld.<sup>221</sup> Vaak wordt specifiek gemeld dat economische motieven de reden zijn om het land te verlaten.<sup>222</sup>

De gemiddelde duur van een veilig land van herkomst gehoor ligt tussen de 45 minuten tot 2 uur.

Vertrek met behulp van IOM vond in 25 dossiers plaats.

#### 4.4.2 Aanwijzing

De rechtbank Groningen verklaarde op 6 juni in eerste instantie de ministeriële regeling van 10 februari 2016 onverbindend voor zover Mongolië daarbij middels een wijziging van bijlage 13 van het VV 2000 is aangemerkt als veilig land van herkomst, nu de (totstandkoming van de) beoordeling in strijd is met hetgeen de geïmplementeerde bepalingen uit de Procedurerichtlijn II (de artikelen 3.105ba Vb 2000 en 3.37f VV 2000) voorschrijven.<sup>223</sup> Niet is gebleken, aldus de rechtbank, dat verweerder bij de beoordeling van Mongolië als veilig land van herkomst de voorgeschreven reeks van informatiebronnen heeft geraadpleegd. Enkel een rapport van de U.S Department of State, de Fragile States Index en een score van Freedom House zijn geraadpleegd. Verweerder heeft, desgevraagd, geen andere bronnen kunnen noemen. Niet is uitgelegd waarom het systeem van rechtsmiddelen in het algemeen voldoende waarborgen biedt tegen schendingen van rechten en vrijheden. Niet is gebleken, aldus de rechtbank, dat is onderzocht of in Mongolië door de autoriteiten in het algemeen bescherming wordt geboden tegen de door verweerder geloofwaardig bevonden problemen. De afwijzing van de asielaanvragen is onvoldoende gemotiveerd.

Deze onverbindendverklaring werd door de voorzitter van de Afdeling (in een vovo) geschorst.<sup>224</sup> De Afdeling oordeelde uiteindelijk dat de staatssecretaris voor de beoordeling of Mongolië een veilig land van herkomst is bij gebrek aan informatie uit andere lidstaten, het EASO, de UNHCR en de Raad van Europa, gebruik heeft gemaakt van het 'Mongolia 2014 human rights report' van het US Department of State, de Fragile States Index 2015, The Fund for Peace en een score van 2015 van het Freedom House. Ter zitting bij de rechtbank heeft verweerder verwezen naar het 'BTI 2016 Mongolia Country Report' van de Bertelsmann Foundation, het 'Mongolia 2015 human rights report' van het US Department of State, een rapport van Kaleidoscope Human Rights Foundation van april 2015 en het Amnesty International Report 2015/16.<sup>225</sup> De Afdeling had al eerder geoordeeld dat als de bronnen in 3.105ba lid 2 Vb niet beschikbaar zijn, de staatssecretaris zich ook op andere recente en objectieve bronnen mag baseren.<sup>226</sup> De rechtbank heeft overwogen, aldus de Afdeling, dat de staatssecretaris uit de door hem betrokken informatie heeft afgeleid dat Mongolië op basis van de wet- en regelgeving en de toepassing daarvan in de praktijk kan worden aangemerkt als een veilig land van herkomst.

Weliswaar behoeft de uitvoering van de wet- en regelgeving nog verbetering, is de situatie in gevangenissen slecht en komen discriminatie, corruptie en huiselijk geweld voor in Mongolië, maar uit de informatiebronnen kan niet worden afgeleid dat de op dit moment geboden bescherming zo gebrekkig is dat de bestaande middelen in de regel niet daadwerkelijk beschikbaar zijn. Evenmin kan uit de bronnen worden afgeleid dat vorenbedoelde problemen op een zo grote schaal voorkomen dat geconcludeerd moet worden dat Mongolië geen veilig land van herkomst is. Verder bestaat de hiervoor geschetste veiligheidssituatie al geruime tijd, zodat die situatie duurzaam is.<sup>227</sup> Het betoog van de asielzoeker dat slechts 4 van de 28 Europese landen Mongolië hebben aangeduid als veilig land, leidt ook niet tot een ander oordeel, deze omstandigheid speelt op zichzelf geen rol bij de aanwijzing van een land als veilig land van herkomst.<sup>228</sup> Bovendien bieden de Mongoolse autoriteiten voldoende bescherming.<sup>229</sup>

218 M1.

219 M5, Rb. Den Haag zp Amsterdam 8 juli 2016, Awb 16/13210 16/13213 n.g., M6, M8, M24.

220 M15.

221 M18.

222 M2, M3, M4, M10, M11, M12, M13, M14, M20, M22, M27.

223 Rb. Den Haag zp Groningen 6 juni 2016, AWB 16/10664, AWB 16/10669, JV 2016/210.

224 Vzv ABRvS 8 juli 2016, 201604394/2/V2.

225 ABRvS 13 september 2017, 201701147/1/V2. Zie ook Rb. Den Haag zp Roermond 21 april 2017 NL17.5327 en 17.6665 n.g.

226 ABRvS 1 februari 2017, 201607902/1/V2.

227 Zie ook Rb. Den Haag zp Rotterdam 30 januari 2017, Awb 16/4227.

228 Zie ook Rb. Den Haag zp Roermond 9 augustus 2016, NL16.1759.

229 Bijv. Rb. Den Haag zp Groningen 17 februari 2017, Awb 17/1589; Rb. Den Haag zp Middelburg 2 november 2016, Awb 16/12030 en 16/12034.

Zo oordeelt de rechtbank Middelburg dat de situatie in Mongolië zorgwekkend is en er is sprake van corruptie, maar uit de informatie blijkt niet dat de effectiviteit van de bescherming zodanig beperkt wordt door corruptie dat er niet meer gesproken kan worden van daadwerkelijke bescherming.

*“Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder zich terecht op het standpunt gesteld dat eisers niet aannemelijk hebben gemaakt dat het voor hen gevaarlijk is dan wel bij voorbaat zinloos is om de bescherming van de autoriteiten in te roepen. De rechtbank stelt vast dat uit de door eisers aangehaalde rapporten weliswaar blijkt dat ultranationalistische groeperingen nog steeds actief zijn in Mongolië, maar daaruit niet volgt dat er door de overheid in het geheel niet tegen deze groeperingen wordt opgetreden. Voorts heeft verweerder er terecht op gewezen dat eiser slechts eenmaal, in 2012, heeft gepoogd aangifte te doen en daarna op geen enkele wijze heeft geprobeerd de bescherming van de autoriteiten in te roepen.”<sup>230</sup>*

#### 4.4.3 Asielprocedure

Ook in deze Mongoolse zaken komt het voor dat de bouwstenen/structuur van een veilig land van herkomst gehoor onduidelijk zijn. Gevraagd wordt of betrokkene de Dublinbrochure heeft gekregen<sup>231</sup>, in 1 dossier wordt – als het antwoord daarop ontkennend is – dan nog gevraagd of er vragen zijn over deze brochures.<sup>232</sup> In een ander dossier wordt bij een ontkennend antwoord de inhoud van de brochures uitgelegd.<sup>233</sup> Verwarrend in het voornemen en beschikking in een aantal Mongoolse zaken is dat de puur economische motieven toch onder relevante elementen worden behandeld (en dus ook de geloofwaardigheid wordt getoetst).<sup>234</sup> Een relevant element is een feit of omstandigheid dat raakt aan tenminste één onderwerp of verhaallijn en die in verband staat met vluchtelingenschap dan wel artikel 3 EVRM, aldus de IND-Werkinstructie 2104/10.<sup>235</sup>

Het feit dat iemand verwacht in Nederland beter betaald werk te krijgen, is denkkelijk geen relevant element, maar dit soort feiten is hieronder in het voornemen wel vaak terug te vinden. Dit is verwarrend.<sup>236</sup> De afwijzing zou dan plaats moeten vinden op grond van artikel 30b lid 1a Vw.<sup>237</sup> Nu wordt vaak alleen ingezet op het afwijzen als kennelijk ongegrond op basis van veilig land van herkomst (artikel 30b lid 1b Vw)<sup>238</sup>, terwijl het meer voor de hand zou liggen om de afwijzing van de aanvraag geheel te laten dragen door een motivering ontleend aan artikel 30a lid 1a Vw. Of in ieder geval op beide gronden.<sup>239</sup>

Soms gebeurt dit ook en staat in het voornemen: *“Immers, betrokkene heeft verklaard Mongolië enkel te hebben verlaten in een zoektocht naar een betere economische situatie, hetgeen niet raakt aan één van de gronden van het Vluchtelingenverdrag of 3 EVRM.”<sup>240</sup>*

Ook advocaten vragen zich af waarom deze ‘flinterdunne zaken’ worden afgewezen op basis van het veilig land van herkomst spoor en niet ‘gewoon’. Zo schrijft een advocaat in de zienswijze: *“Met u heb ik wel kunnen vaststellen dat de asielverzoeken van cliënten geen aanknopingspunten hebben met het Vluchtelingenverdrag of andere internationale verdragen. Reeds daarin is grond gelegen hun asielaanvragen af te wijzen, echter dat is op een andere rechtsgrond dan die waarvoor door u is gekozen en die in rechte dus geen stand kan houden.”<sup>241</sup>*

230 Rb. Den Haag zp Middelburg 2 november 2016, Awb 16/12030 en 16/12034, r.o. 15.

231 M1, M16, M19.

232 M6.

233 M7.

234 Vgl rapport Kok 2016. M4.

235 Werkinstructie 2014/10 (integrale geloofwaardigheidsbeoordeling), par. 3.1.

236 M10, M12. Zie ook Rb. Den Haag zp Groningen 2 september 2016, Awb 16/16954 n.g..

237 Artikel 30b lid 1a Vw luidt: Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan worden afgewezen als kennelijk ongegrond in de zin van artikel 32, tweede lid, van de Procedurerichtlijn, indien: a. de vreemdeling bij de indiening van zijn aanvraag en de toelichting van de feiten alleen aangelegenheden aan de orde heeft gesteld die niet ter zake doen met betrekking tot de vraag of hij in aanmerking komt voor verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28.

238 M22.

239 M16, M17, M20.

240 M17. Zie ook Rb. Den Haag zp Den Bosch 3 oktober 2016, Awb 16/19208 n.g.

241 M25.



De toetsingsvolgorde lijkt willekeurig en soms zijn de overwegingen ten aanzien van een veilig land van herkomst leidend, maar zij zijn ook terug te vinden als een soort overwegingen ten overvloede als het de afwijzing betreft.<sup>242</sup> Aanvankelijk volgde de 'opbouw' van de veilig land van herkomst beschikkingen het algemeen stramien bij kennelijk ongegrondverklaringen. Dat wil zeggen: eerst werd beargumenteerd of sprake was van een ongegrond asielverzoek en pas daarna werd beoordeeld of tevens sprake was van kennelijke ongegrondheid. Die opbouw kwam voort uit de Procedurerichtlijn, waarin (artikel 32 lid 2 PRi II) wordt bepaald dat in gevallen van ongegronde verzoeken waarop bepaalde omstandigheden van toepassing zijn, deze tevens kennelijk ongegrond kunnen worden verklaard. De standaardopbouw van veilig land van herkomst beschikkingen is later gewijzigd, waarbij het veilig land van herkomst beginsel voorop werd gesteld.

Dit omdat die kennelijke ongegrondheid sterker van invloed is op de uiteindelijke beslissing dan de meeste andere kennelijke ongegrondheden.<sup>243</sup> Veilig land van herkomst zaken betreffende Mongolië kunnen mogelijk ook als onvoldoende zwaarwegend worden afgedaan.<sup>244</sup> Uitspraken van rechtbanken waarin werd geoordeeld dat de afwijzing ook zonder tegenwerping van het veilig land van herkomst beginsel overeind kon blijven, illustreren dat de tegenwerping van dit beginsel vooral procedurele effecten heeft.<sup>245</sup>

#### 4.4.4 Individuele asielrelaas

Veel Mongoolse asielzoekers vertellen dat economische motieven de reden zijn om het land te verlaten.<sup>246</sup> De Mongoolse vreemdelingen hebben vaak gereageerd op een advertentie waarin stond dat zij naar Nederland konden worden gebracht om een beter leven te krijgen; zij reisden met een reisagent via Moskou, waarna een legale uitreis kon volgen.<sup>247</sup> *"Ik wilde een mooi leven, ik wilde mijn kinderen aan onderwijs helpen"*, valt in een veilig land van herkomst gehoor te lezen.<sup>248</sup>

Wanneer het relaas van de asielzoeker ongeloofwaardig wordt bevonden op 'relevante elementen' dan behoeft op dit punt niet te worden bezien of en hoe de Mongoolse autoriteiten daar dan in casu mee omgaan. Zo oordeelt de rechtbank Den Bosch dat de staatssecretaris de summier verklaringen van de vreemdelinge over haar bewustwording en zelfacceptatie niet ten onrechte onvoldoende geacht heeft om de gestelde lesbische geaardheid ongeloofwaardig te achten. Zo zijn haar stellingen dat het 'haar lot' was en dat zij vroeger een 'hekel had aan jurkjes' te summier. Voorts overweegt de rechtbank dat hoewel het niet vreemd is dat vanwege het seksueel misbruik door haar broer bij haar een afkeer voor mannen bestaat en dat misbruik op zeer jonge leeftijd een zeer bepalende gebeurtenis is in de ontwikkeling van een kind, daaruit niet automatisch volgt dat het geloofwaardig is dat zij lesbisch is.<sup>249</sup>

In een zaak voor het EHRM tegen Nederland in een Mongoolse zaak<sup>250</sup> oordeelde het EHRM dat er geen algemene indicaties zijn die erop wijzen dat de situatie in Mongolië zo ernstig is, dat de vreemdelingen bij terugkeer een reëel risico lopen in de zin van artikel 3 EVRM. Aldus moet vastgesteld worden of de individuele omstandigheden van de vreemdelingen zo ernstig zijn dat zij bij terugkeer zullen worden blootgesteld aan behandelingen in strijd met artikel 3 EVRM. In deze zaak worden de bedreigingen in een corruptiezaak geloofwaardig bevonden, maar *"het feit dat er geen tastbaar bewijs is dat aantoonde dat de vreemdelingen worden gezocht door gouvernementele dan wel non-gouvernementele instellingen, hebben de vreemdelingen gefaald in aantonen van een reëel risico bij terugkeer."*

En ook als er wel een asielmotief is, zoals bedreigingen of mishandelingen die geloofwaardig zijn bevonden, strandt het betoog alsnog omdat de asielzoeker geen bescherming heeft gezocht bij de overheid.<sup>251</sup>

242 M22, M25.

243 IND-commentaar op het concept-rapport, maart 2018 (intern).

244 Rb. Den Haag zp Rotterdam 7 april 2016, Awb 16/5425 r.o. 2 n.g.; Rb. Den Haag zp Zwolle 16 september 2016, NL16.2186 n.g.

245 Zie S.G. Kok, Nederlands concept vergeleken met dat van de Procedurerichtlijn. Grenzen aan het veilig land van herkomst', A&MR 2017, afl. 3, p. 105, "Het concept van het veilig land van herkomst dient een procedureel doel, zoals de staatssecretaris ter zitting in de Afdelingsuitspraak van 14 september 2016 verklaart."

246 M2, M3, M4, M10, M11, M12, M13, M14, M20, M22, M27. Zie ook Rb. Den Haag zp Middelburg 7 september 2016, Awb 16/19177 en 16/19220; Rb. Den Haag zp Middelburg 4 augustus 2016, Awb 16/16256, en 16/16260.

247 M14.

248 M13.

249 Rb. Den Haag zp Den Bosch 19 december 2016, NL 16.2779.

250 EHRM 28 juli 2016, appl.nr. 10827/12 (A en B v. Nederland).

251 M27. Zie Rb. Den Haag zp Zwolle 23 januari 2017, Awb 16/30746 n.g.

## 4.5 Tunesië (derde tranche, 11 oktober 2016, TK 19637, nr. 2241 (Bijlage))

### 4.5.1 Inleiding

De beoordeling van Tunesië bevat – net als alle andere beoordelingen de volgende elementen: Verdragen, Wetten en voorschriften, Vervolg of ernstige schade, Algemene mensenrechtensituatie en een nieuwe categorie Overige informatie.

Tunesië is partij bij het IVBPR en Protocol, het Anti-folterverdrag en het Vluchtelingenverdrag. Met betrekking tot de algemene mensenrechtensituatie is te lezen dat Tunesië op de 86ste plaats op de Fragile State Index 2016 staat (ter vergelijking: Finland staat op de 178e plaats en Somalië op de 1e plaats). De Amerikaanse NGO Freedom House heeft Tunesië aangemerkt als een 'vrij' land waarbij het op een schaal van 1 tot 7 (1 meest vrij en 7 minst vrij) een score van 1 heeft voor wat betreft 'political rights' en een score van 3 voor wat betreft 'civil liberties'. Daarbij is tevens opgemerkt dat het land gezien wordt als een 'electoral democracy'. Onder 'Overig' is te vinden dat in 2015 het aantal eerste asiel-aanvragen in Nederland van Tunesiërs 25 was, en in 2016 (t/m augustus) 47. Tunesië is door geen van de EU-lidstaten geplaatst op een nationale lijst met veilige landen van herkomst. In Duitsland is momenteel een wetsvoorstel in behandeling waarin Tunesië wordt aangemerkt als veilig land van herkomst.

Dit leidt tot de volgende conclusie:

*“Uit bovengenoemde informatie komt naar voren dat ten aanzien van Tunesië kan worden aangetoond dat er algemeen gezien en op duurzame wijze geen sprake is van vluchteling-rechtelijke vervolging, of van een reëel risico op ernstige schade in de zin van de Kwalificatierichtlijn, met uitzondering ten aanzien van LHBTI's. Tunesië heeft wetten en andere voorschriften en is partij bij verschillende mensenrechten-verdragen die waarborgen bieden, al lijken deze niet altijd te worden nageleefd. Er zijn geen aanwijzingen dat eigen burgers worden verwijderd of uitgeleverd naar gebieden in andere landen waar zij worden vervolgd of een reëel risico lopen op onmenselijke behandeling. Het systeem van rechtsmiddelen biedt waarborgen tegen schendingen van de rechten en vrijheden, al worden wettelijke bepalingen niet altijd nageleefd. Op basis hiervan kom ik tot de conclusie dat Tunesië kan worden aangemerkt als veilig land van herkomst, met uitzondering ten aanzien van LHBTI's.”*

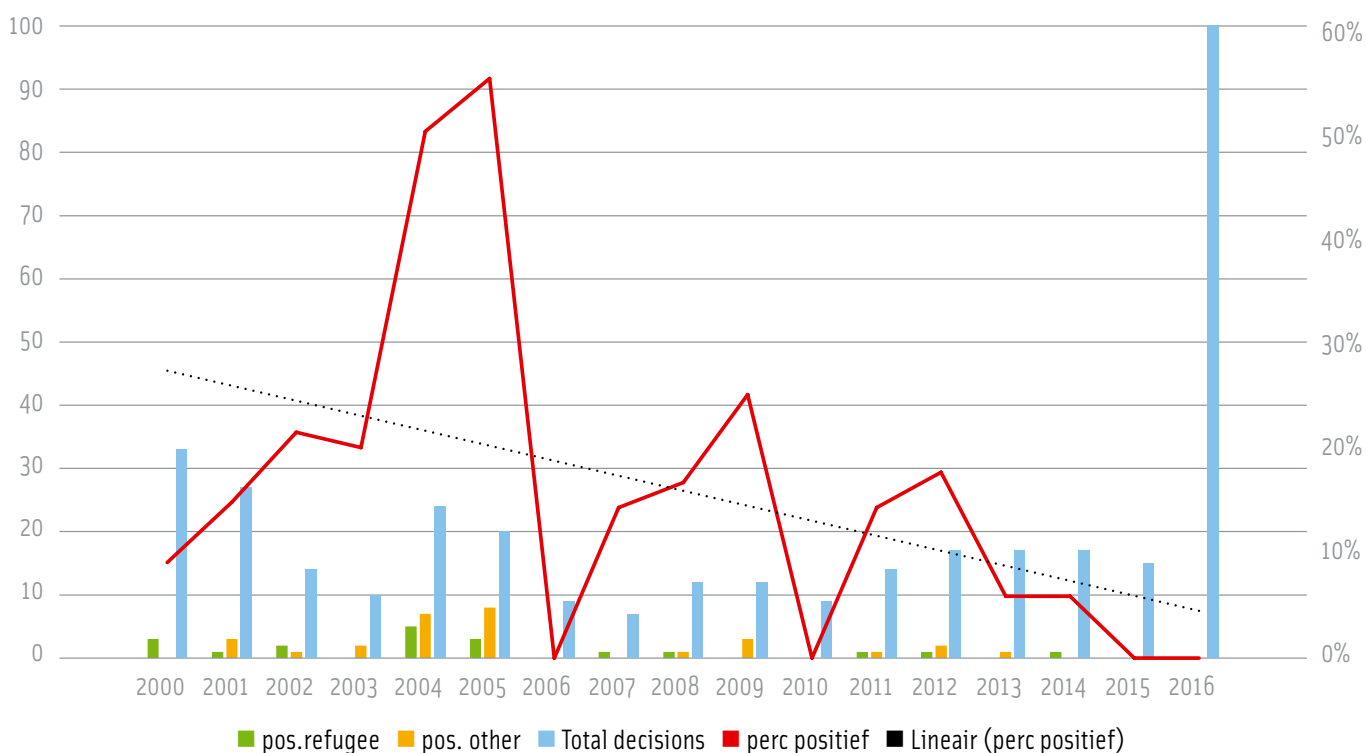
Tunesië kent een uitzonderingsgroep, namelijk LHBTI's. Voor hen is Tunesië geen veilig land van herkomst.

### Grafiek Tunesië op basis van de data van de UNHCR.

- \* het aantal positieve beslissingen (vluchteling) (groen)
- \* het aantal positieve beslissingen (subsidiar) (geel)
- \* het totaal aantal beslissingen (afgedane zaken) (blauw)
- \* het percentage positieve beslissingen (% beschermden) (rood = lijn)

De zwarte stippellijn is een trendlijn

Beslissingen op 1e asielverzoeken van Tunesiërs in NL per jaar (2000-2016)



In de dossieranalyse wordt ook voor Tunesië de toepassing van het concept van veilig land van herkomst geanalyseerd door een aantal onderdelen te belichten die – zowel in de dossiers als in de rechtspraak – aan de orde zijn gekomen. Uit de dossieranalyse (17 zaken) en uit de gepubliceerde rechtspraak blijkt een veelheid van (asiel) motieven voor wat betreft asielzoekers uit Tunesië. Het betreft bijvoorbeeld het behoren tot religieuze minderheden<sup>252</sup>, eerwraak<sup>253</sup>, politieke overtuiging, arbitraire detentie<sup>254</sup> (bijvoorbeeld vanwege terrorismeverdenking<sup>255</sup>), medische aspecten<sup>256</sup>. Ook economische motieven worden genoemd.

De veilig land van herkomst gehoren duurden 45 minuten tot 3 uur.

Vertrek met behulp van IOM vond in geen van de dossiers plaats.

#### 4.5.2 Aanwijzing

De aanwijzing van Tunesië als veilig land van herkomst voldoet aan artikel 3.105ba lid 2 Vb 2000.

Rechtbank Den Bosch had eerder geoordeeld dat: “(...) uit de toelichting van verweerder om Tunesië als veilig land van herkomst aan te wijzen onvoldoende blijkt dat verweerder heeft onderzocht of sprake is van een daadwerkelijk beschikbaar systeem van rechtsmiddelen tegen schendingen van mensenrechten. Uit de enkele vermelding in de conclusie van deze toelichting dat het systeem van rechtsmiddelen waarborgen biedt tegen schendingen van de rechten en vrijheden en dat deze wettelijke bepalingen niet altijd worden nageleefd, blijkt op geen enkele wijze op grond van welke bevindingen verweerder tot deze conclusie is gekomen. Dat verweerder ter zitting heeft aangegeven dat de beschikbaarheid van daadwerkelijke rechtsmiddelen wel is onderzocht en is gebleken dat de rechterlijke macht onafhankelijk is, blijkt echter niet uit deze toelichting. Niet blijkt of is onderzocht welke rechtsmiddelen een burger in geval van schending van mensenrechten tot zijn beschikking heeft en op welke wijze politie en justitie, waaronder de rechterlijke macht, functioneren in Tunesië en of zij in zodanige mate functioneren dat geconcludeerd kan worden dat de materiële en procedurele mensenrechten-wetgeving wordt toegepast en er daadwerkelijk rechtsmiddelen beschikbaar zijn.

252 Rb. Den Haag zp Middelburg 11 november 2016, AWB 16/12664.

253 T11, T12; Rb. Den Haag zp Roermond 25 januari 2017, Awb 16/30511 n.g.

254 T1, T2.

255 T8.

256 T6.

*Zoals volgt uit voornoemde uitspraak van de Afdeling van 14 september 2016, dient verweerder aan te tonen en kenbaar en deugdelijk te motiveren dat aan de vereisten voor een aanwijzing als veilig land van herkomst is voldaan. Gelet op het voorgaande is de rechtbank van oordeel dat verweerder daarin in ieder geval ten aanzien van het vereiste gesteld in artikel 3.37f, tweede lid, aanhef en onder d, van het VV 2000 niet is geslaagd. Reeds om die reden heeft verweerder niet aangetoond dat er in Tunesië algemeen gezien en op duurzame wijze geen vervolging of behandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM plaatsvindt.*

*De aanwijzing van Tunesië als veilig land van herkomst voldoet daarom niet aan artikel 3.37f van het VV 2000, zodat de rechtbank aanleiding ziet de ministeriële regeling van 11 oktober 2016 onverbindend te verklaren voor zover daarbij Tunesië door een wijziging van bijlage 13 van het VV 2000 is aangemerkt als veilig land van herkomst. Hetgeen eiser verder in beroep heeft aangevoerd ten aanzien van de aanwijzing van Tunesië als veilig land van herkomst behoeft daarom geen bespreking meer.”<sup>257</sup>*

De Afdeling gaat niet mee met de uitspraak van de rechtbank. De rechtbank Den Bosch heeft, aldus de Afdeling, onvoldoende rekening gehouden met de nadere toelichting/motivering voor de aanwijzing die in het kader van de beroepsprocedure is gegeven in aanvulling op de brief aan de Tweede Kamer. De ABRvS oordeelde op 20 oktober 2017<sup>258</sup> dat de staatssecretaris inzichtelijk heeft gemaakt op welke bronnen de aanwijzing van Tunesië als veilig land van herkomst is gebaseerd en hieruit terecht afgeleid dat er in Tunesië wet- en regelgeving is die vervolging en behandeling in strijd met artikel 3 EVRM verbiedt en het voor de autoriteiten mogelijk maakt om hiertegen bescherming te bieden. Weliswaar blijkt uit de betrokken informatiebronnen dat in Tunesië het functioneren van politie en veiligheidsdiensten verbetering behoeft. Ook de situatie in gevangenis is zorgelijk en corruptie, huiselijk geweld en discriminatie komen voor, maar daaruit kan niet worden afgeleid dat Tunesië in het algemeen niet veilig is. Dit kan anders zijn in individuele gevallen. De gemaakte uitzondering voor LHBTI's staat de aanwijzing als veilig land van herkomst niet in de weg. Om onder deze gemaakte uitzondering te vallen, dient dit element geloofwaardig te worden bevonden. En dat lukt vaak niet.<sup>259</sup>

257 Rb. Den Haag zp Den Bosch 29 maart 2017, AWB 17/4539, r.o. 13 en 14.

258 ABRvS 20 oktober 2017, 201702914/1/V1 vernietigt Rb. Den Haag zp Den Bosch 29 maart 2017, Awb 17/4539. ABRvS 3 mei 2017, 201702914/2/V1, Tunesië, Vovo-verzoek staatssecretaris toegewezen hangende hoger beroep inzake aanmerking Tunesië als veilig land van herkomst.

259 ABRvS 10 mei 2017, 201700553/1/V2, vernietigt Rb. Den Haag zp Haarlem 22 december 2016, Awb 16/1407. Zie reeds Rb. Den Haag zp Middelburg 22 december 2016, NL 16.3719

### 4.5.3 Asielprocedure

Ook in deze Tunesische zaken komt het voor dat niet duidelijk is dat het om een veilig land van herkomst gehoor gaat, en dat er gevraagd wordt of betrokkene de Dublinbrochure heeft gekregen.<sup>260</sup> Ook is het voor de advocaat niet altijd duidelijk of het spoor 1 of spoor 2 wordt.<sup>261</sup>

Opvallend is dat in een zaak waarin is geprobeerd een taalanalyse te krijgen (de vraag was of de ongedocumenteerde asielzoeker uit Libië, Algerije, Syrië of Tunesië afkomstig was) uiteindelijk toch wordt uitgegaan van de gestelde Tunesische nationaliteit.<sup>262</sup> Ook in andere zaken wordt de gestelde nationaliteit vrij snel aangenomen. Een advocaat verzucht in een zienswijze: *“In een asielprocedure waarbij een veilig land van herkomst wordt tegengeworpen neemt de IND vrijwel altijd (in tegenstelling tot andere asielzaken) de geloofwaardigheid van de gestelde nationaliteit aan.”*<sup>263</sup> In een dossier valt in het voornemen te lezen: *“De problemen vanwege de activiteiten van zijn vader worden primair niet geloofwaardig geacht nu de identiteit van betrokkene niet vaststaat.”*<sup>264</sup> Soms is het lastig in te zien waarom de gestelde nationaliteit wel wordt gevolgd, maar de identiteit en herkomst niet. In een dossier werd de asielzoeker gevolgd in zijn gestelde Tunesische nationaliteit, maar Tunesië wilde geen laissez-passer verstrekken. Toen is geprobeerd een laissez passer voor Marokko te verkrijgen.<sup>265</sup>

Een ander gecompliceerd dossier betrof de samenloop van de Dublinprocedure en de veilig land van herkomst procedure. De asielzoeker had eerder in Hongarije, Oostenrijk en Duitsland asiel gevraagd, en daarna pas in Nederland. Hij werd bij Duitsland geclaimd. Dit land oordeelt dat de claim bij Hongarije moet worden gelegd en dan blijkt daar de claimtermijn verlopen. De behandeling van het asielverzoek wordt dan alsnog verwezen naar spoor 2 voor een veilig land van herkomst gehoor (van vijf kwartier). In dit geval wordt de asielzoeker gevolgd in zijn nationaliteit (de asielzoeker heeft in verschillende landen verschillende nationaliteiten, geboortedata en geboorteplaatsen opgegeven en heeft geen documenten). In het rapport van gehoor is te lezen: *“Gelet op de gesproken taal en zijn verklaring over Tunesië wordt betrokkene vooralsnog gevolgd in de door hem opgegeven identiteit, nationaliteit en herkomst.”* Dat is opvallend, omdat eerst is geprobeerd een taalanalyse te verkrijgen, maar het Team Onderzoek en Expertise Land en Taal liet weten dat dit niet mogelijk was. Het is uit het dossier niet duidelijk waarom de betrokkene op dit punt wel geloofwaardig geacht wordt.

In een andere casus werd gestart met een aanmeldgehoor Dublin en werd vervolgens verder gegaan met een veilig land van herkomst gehoor. In dit dossier was er verschil in de gegevens van het aanmeldgehoor (de religie die de asielzoeker daar genoemd had was christelijk) en het veilig land van herkomst gehoor (religie: geen). Naar dit verschil werd verder niet gevraagd.<sup>266</sup>

In een aantal dossiers, met name waarin sprake is van ofwel het geheel ontbreken van relevante elementen ofwel het ontbreken van geloofwaardige relevante elementen, speelt het afkomstig zijn uit een veilig land van herkomst (ook al is dat de formele afwijzingsgrond) niet of nauwelijks een rol in de motivering van de beschikking.<sup>267</sup> Zo oordeelt de rechtbank Middelburg: *“De rechtbank stelt vast dat eisers het oordeel dat zij alleen aangelegenheden aan de orde hebben gesteld die niet relevant zijn voor de beoordeling van het recht op asiel, niet, althans niet onderbouwd hebben bestreden. De vraag of Tunesië terecht is aangemerkt als veilig land van herkomst behoeft om die reden geen bespreking.”*<sup>268</sup>

In het voornemen en de beschikking is niet altijd duidelijk of het onderdeel ‘veilig land van herkomst’ terecht komt bij de beoordeling van de relevante elementen, bij het onderdeel kennelijke ongegrondheid, of bij beide onderdelen of helemaal niet.<sup>269</sup> Een bedenkelijke constructie is die wanneer er wel een rapport gehoor aanmeldfase is opgemaakt of een intake, de asielzoeker vervolgens niet verschijnt voor zijn veilig land van herkomst gehoor maar er dan toch inhoudelijk wordt afgedaan als kennelijk ongegrond op basis van veilig land van herkomst. Want *“Het is aan betrokkene om het tegendeel (van veiligheid: KMZ) aannemelijk te maken. Daarin is hij niet geslaagd.”* In een memo in deze zaak wordt geschreven dat het voornemen ‘kennelijk ongegrond’ niet is uitgereikt en bekendgemaakt aangezien betrokkene niet aanwezig is, betrokkene geen gemachtigde heeft, de Raad voor Rechtsbijstand geen partij is en ook de beveiliging het voornemen niet wil hebben.

Er is dan ook geen advocaat die in deze zaken een zienswijze indient. Een buitenbehandelingstelling had hier voor de hand gelegen.<sup>270</sup> Gevolg van het ‘inhoudelijk’ afdoen is vervolgens, dat wanneer deze meneer een asielverzoek doet in Duitsland (nu met nationaliteit Algerije) Nederland onder Dublin verantwoordelijk is en de claim moet honoreren.<sup>271</sup>

260 T5.

261 T11, T12. Verwarring blijkt uit brieven van de advocaat.

262 T1.

263 T9, zie ook T13, T14, T15.

264 T13.

265 T14, T15. Niet is teruggekomen op de beschikking. Zie Rb. Den Haag zp Middelburg 16 januari 2017, Awb 16/29614 16/26916, n.g.

266 T2. Zie Rb. Den Haag zp Den Bosch 28 december 2016, Awb 16/28105, n.g. 267 T2, T6.

268 Rb. Den Haag zp Middelburg 16 januari 2017, Awb 16/29614 16/26916, n.g.

269 T7, Rb. Den Haag zp Zwolle 12 december 2016, NL16.3413 n.g., T14, T15.

270 T4, T10, T16.

271 T4.

## Medisch advies

Het niet doen van een medische check levert ook in een aantal Tunesische zaken problemen op.<sup>272</sup> Zo vertelt een Tunesische man, die net geopereerd is in Zwitserland, dat hij vermoeid is. Hij zegt: *"Ik zoek geen asiel, ik zoek een medicijn."*<sup>273</sup> In een ander dossier geeft de asielzoeker aan dat zijn vader ambtenaar is en dat zijn vader daardoor problemen kreeg met een aantal mensen. De asielzoeker wil vervolgens laten zien dat hij is neergestoken, maar de hoornmedewerker vindt dit niet goed.<sup>274</sup>

### 4.5.4 Individuele asielrelaas

Onder de onderzochte dossiers bevonden zich geen zaken met betrekking tot LHBTI's. In de rechtspraak over Tunesië als veilig land van herkomst speelden deze zaken wel vaker.<sup>275</sup> Deze LHBTI-zaken stranden reeds op ongeloofwaardigheid, en hetgeen wel geloofwaardig wordt geacht (atheïsme) leidt niet tot vrees voor vervolging of ernstige schade.<sup>276</sup>

De weerlegging van de presumptie van veiligheid wordt door de rechtbank Roermond in een Tunesische zaak als volgt omschreven: *"(...) dat verweerder, ook gelet op artikel 3:2 en 3:46 van de Awb, hetgeen de vreemdeling aanvoert over zijn specifieke individuele omstandigheden zal moeten onderzoeken en zal moeten motiveren of dit er al dan niet toe leidt dat het betreffende land voor die vreemdeling niet veilig is"*.<sup>277</sup>

---

272 T6. Rb. Den Haag zp Zwolle 16 december 2016, NL.16.3411, n.g.

273 T6. In dit dossier wordt gevraagd of de asielzoeker een medische check wil van het FMMU. Hij beantwoordt bevestigend, maar wordt uiteindelijk toch niet door het FMMU gezien.

274 T11.

275 Zie bijv. Rb. Den Haag zp Haarlem 22 december 2016, Awb 16/1407, is vernietigd door ABRvS 10 mei 2017, 201700553/1/V2; Rb. Den Haag zp Roermond 22 februari 2017, Awb, 16/27004 16/14319.

276 Rb. Den Haag zp Middelburg 11 november 2016, Awb 16/12664.

277 Rb. Den Haag zp Roermond 31 januari 2017, Awb 16/30511 r.o. 9, n.g.

## 4.6 Conclusie

In artikel 37 lid 3 PRi II is expliciet geregeld hoe de beoordeling van een veilig land van herkomst dient plaats te vinden. Het artikel bepaalt: *“De beoordeling of een land een veilig land van herkomst is overeenkomstig dit artikel dient te steunen op een reeks informatiebronnen, waaronder in het bijzonder informatie uit andere lidstaten, het EASO, de UNHCR, de Raad van Europa en andere relevante internationale organisaties.”*

Artikel 37 PRi II geeft een niet-limitatieve opsomming van bronnen, die

- a. moeten worden geselecteerd; en
- b. tegen elkaar moeten worden afgewogen.<sup>278</sup>

Aan welke eisen moeten de informatiebronnen voldoen?<sup>279</sup> Aan regelgeving en jurisprudentie kunnen enkele hoofdlijnen worden ontleend: het moet gaan om precieze en actuele informatie uit relevante bronnen; de informatie moet afkomstig zijn van relevante organisaties; de informatiebronnen moeten betrouwbaar zijn; de informatiebronnen moeten onafhankelijk en objectief zijn. Op grond van die criteria gebruikt de staatssecretaris velerlei informatiebronnen waaronder de US Department of State, Human Rights Watch en Amnesty International. Op voorhand lijken geen aanknopingspunten te bestaan om te bepalen of een organisatie ‘relevant’ of ‘betrouwbaar’ is.<sup>280</sup>

Ten aanzien van de gevolgde procedure wordt overwogen dat volgens vaste rechtspraak van de ABRvS het onderzoek naar en de beoordeling van asielmotieven verricht wordt tegen de achtergrond van de veiligheidssituatie in het land van herkomst.<sup>281</sup> Dit neemt niet weg dat de staatssecretaris, zoals neergelegd in de Vc (C2/7.2), het individuele relaas van de asielzoeker altijd onderzoekt en beoordeelt, ook al komt de asielzoeker uit een veilig land van herkomst. Als een asielzoeker afkomstig is uit een veilig land van herkomst bestaat er echter een algemeen rechtsvermoeden dat hij geen internationale bescherming nodig heeft. Het is vervolgens aan de asielzoeker om aannemelijk te maken dat dat land in zijn specifieke omstandigheden toch niet veilig is. Uit de uitspraak ABRvS 14 september 2016 blijkt dat de hierbij geldende hoge drempel (wegens voormeld rechtsvermoeden) niet in strijd is met (internationale) wet- of regelgeving.

In de dossieranalyse wordt de asielzoeker in alle gevallen door de IND gevolgd in zijn of haar gestelde nationaliteit/herkomst. De meeste asielzoekers in de onderzochte dossiers waren ongedocumenteerd. Zelfs als bijvoorbeeld sprake is van het willen (maar niet kunnen) inzetten van een taalanalyse wordt toch uiteindelijk de gestelde herkomst geloofd. Ook als de IND verder niets van het asielrelaas geloofwaardig acht, dan nog wordt de asielzoeker gevolgd in de door hem of haar gestelde nationaliteit/herkomst.

Uit eerder dossieronderzoek<sup>282</sup> blijkt niet dat bij veilige landen van herkomst op een andere wijze toepassing wordt gegeven aan werkinstructie 2014/10 (geloofwaardigheidsbeoordeling). *“Dit is ook in overeenstemming met de Kwalificatierichtlijn, met name artikel 4, dat ook op deze zaken van toepassing is. Ook inhoudelijk zijn de asielverzoeken niet per se ‘flinterdun’. De geïnterviewde ambtenaren bevestigen dit. Een ambtenaar zegt dat het enige verschil tussen een ‘kennelijk ongegronde zaak’ en een andere asielzaak vooral de procedurele verschillen betreft, maar dat er inhoudelijk geen verschil is. Ook in deze gevallen zijn de asielzoekers in het algemeen goed voorbereid.”*<sup>283</sup> Uit het eerdere dossieronderzoek wordt duidelijk dat ook in zaken van asielzoekers uit een veilig land van herkomst uitgebreid onderzoek nodig kan zijn en complexe vragen met betrekking tot de geloofwaardigheid kunnen rijzen.<sup>284</sup> Uit het dossieronderzoek blijkt een grote verscheidenheid in de redenen om asiel in Nederland te vragen. In de geanalyseerde zaken is onder andere sprake van cumulatieve discriminatie, seksuele oriëntatie, eerwraak, ernstige bedreiging van leven door de maffia, gedwongen huwelijk en medische aspecten.

De vraag blijft echter of in de huidige procedure voldoende gelegenheid is (geen medische check, korte gehoren, tijdsdruk) om dit rechtsvermoeden te weerleggen.

Tijdens een bezoek aan aanmeldcentrum Budel<sup>285</sup> vertelde een asielzoeker die net zijn gehoor in spoor 2 had gehad: *“Het maakt niets meer uit wat je zegt, je komt toch uit een veilig land van herkomst.”*

Het relaas van de asielzoeker blijft het uitgangspunt (en dus niet de veiligheid van zijn land van herkomst). Maar de asielzoekers uit een veilig land van herkomst maken bijna geen kans op een Nederlandse verblijfsvergunning asiel, aldus de staatssecretaris.<sup>286</sup>

278 Zie ABRvS 1 februari 2017, 201607902/1/V2, r.o. 5.3. onder verwijzing naar artikel 3.2 Awb.

279 Zie ook de Jan van Breda & Karin Zwaan, Kroniek Advisering, A&MR 2017, nr. 4, p. 191.

280 Zie ook C. Costello, Safe Country? Says Who?, International Journal of Refugee Law 2016, No. 4, p. 601-622.

281 ABRvS 18 december 2013, 201109928/1/V2; ABRvS 22 februari 2015, 201408987/1/V2, JV 2015/96.

282 Kok 2016.

283 Kok 2016, p. 40.

284 Zie ook Kok 2016, pp. 46 en 47.

285 Aanmeldcentrum Budel. Hier worden vanaf januari 2018 50% van de spoor 2 zaken behandeld, en voorheen werden daar ook al veel spoor 2 zaken gedaan.

286 Vgl. inlegvel bij IND-brochure veilig land van herkomst, zie bijlage 3.



# 5. Rechterlijke toetsing

## 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we de rechterlijke toetsing met betrekking tot de toepassing van het concept veilig land van herkomst.

1. Welke vereisten stellen rechters aan de staatssecretaris ter bepaling van de vraag of een land als veilig land van herkomst kan worden aangemerkt?
2. Hoe beoordelen rechters de asielprocedure in spoor 2?
3. Hoe beoordelen rechters het individuele asielrelaas? Wat is bijvoorbeeld nodig om de presumptie van veiligheid te kunnen weerleggen?

Deze drie vragen staan centraal in de hiernavolgende beschrijving en analyse van de rechterlijke toetsing. Uitspraken met betrekking tot de landen die ook in het dossieronderzoek aan de orde komen, werden reeds uitgebreider besproken in hoofdstuk 4.

De staatssecretaris moet aantonen dat aan de vereisten voor aanwijzing als veilig land van herkomst is voldaan. Gelet op de toepasselijke regelgeving geldt voor die aanwijzing als norm dat er in het desbetreffende land algemeen gezien en op duurzame wijze geen vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag en Definitierichtlijn of behandeling in strijd met artikel 3 EVRM plaatsvindt. Bij de beoordeling of aan deze norm wordt voldaan, moet de staatssecretaris de rechtstoestand in het land, de algemene politieke omstandigheden en de toepassing van de rechtsvoorschriften in een democratisch stelsel betrekken. Dit betekent dat hij de juridische en feitelijke situatie in het land moet onderzoeken en acht moet slaan op de algemene politieke omstandigheden. Met het oog op de juridische situatie moet het gaan om adequate regelgevingen voor de feitelijke situatie, de daadwerkelijke toepassing van die regelgeving, inclusief een effectief stelsel van rechtsmiddelen. De rechter toetst het oordeel van de staatssecretaris zonder terughoudendheid.

In een richtinggevende uitspraak van 14 september 2016 geeft de Afdeling bestuursrechtspraak het rechterlijke beoordelings- en toetsingskader bij verzoeken van asielzoekers afkomstig uit een land dat aangewezen is als veilig land van herkomst.<sup>287</sup>

<sup>287</sup> ABRvS 14 september 2016, 201603036/1/V2, JV 2016/271 m.nt. Boeles. De A-G Widdershoven concludeerde in deze zaak op 20 juli 2016, 201603036/3/V2.

Ten aanzien van de toets door de rechter, overweegt de Advocaat-Generaal (A-G Widdershoven) in zijn conclusie dat de rechtbank de aanwijzing van een veilig land van herkomst los van een individuele zaak niet zal mogen toetsen omdat het een algemeen verbindend voorschrift betreft (artikel 8:3 lid 1a Awb).<sup>288</sup> In een individuele zaak past de rechtbank een terughoudende toets toe, aldus de A-G. Hij moet de zorgvuldigheid van het onderzoek en de motivering evenwel vol toetsen. De rechter mag zijn eigen oordeel niet in de plaats stellen van dat van het bestuur.<sup>289</sup>

De rechtmatigheid van de regeling (de aanwijzing van een land) kan worden getoetst als die regeling is toegepast in een besluit (aanvraag om een verblijfsvergunning asiel te verlenen) en de vreemdeling de rechtmatigheid van de regeling in zijn beroep tegen dat besluit aan de orde stelt (exceptieve toetsing).

## 5.2 Rechtspraak

### 5.2.1 Aanwijzing

Hoe beoordeelt de staatssecretaris of een land van herkomst als veilig kan worden aangemerkt? De voorwaarden zijn te vinden in artikel 3.105ba Vb, artikel 3.37f en bijlage 13 bij het VV (de lijst waarop de landen staan). De Regeling betreft een algemeen verbindend voorschrift, waartegen op grond van artikel 8:3 lid 1a Awb geen (direct) beroep mogelijk is. De bestuursrechter kan de rechtmatigheid van de Regeling met de aanwijzing van een bepaald land als veilig land van herkomst toetsen als de Regeling is toegepast in een besluit op een aanvraag van een vreemdeling om hem een verblijfsvergunning asiel te verlenen, en de vreemdeling de rechtmatigheid van die regeling in zijn beroep tegen dat besluit aan de orde stelt (de zogenoemde exceptieve toetsing). Als dat het geval is, kan aan een algemeen verbindend voorschrift slechts dan verbindende kracht worden ontzegd, indien het in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift dan wel indien het in strijd is met een algemeen rechtsbeginsel. De toetsing of een land een veilig land van herkomst is, moet door de bestuursrechter zonder terughoudendheid plaatsvinden.

<sup>288</sup> Er is dus wel sprake van een exceptieve toetsing, zie hierover de conclusie van A-G Widdershoven 22 december 2017 bij ABRvS 22 december nrs. 201701963/3/R1 en 201705745/2/A1. Bestuursrechters moeten een algemeen verbindend voorschrift exceptief toetsen aan zowel materiële als formele algemene rechtsbeginselen. Zij moeten dat voorschrift vervolgens buiten toepassing laten of onverbindend verklaren als dat voorschrift in strijd is met een algemeen rechtsbeginsel.

<sup>289</sup> Battjes stelt dat de rechter vol zou moeten toetsen, omdat het de zwaarwegendheid betreft en Unierecht niet impliceert dat de staatssecretaris beslissingsruimte heeft bij aanwijzing veilig land: H. Battjes, 'Veilige landen van herkomst. Verzwaring van de bewijslast?', A&MR 2016-6/7, p. 283.



Als de bestuursrechter tot het oordeel komt dat het algemeen verbindende voorschrift onrechtmatig is en dat voorschrift onverbindend verklaart of buiten toepassing laat, zal het besluit dat op basis daarvan is genomen reeds op die grond worden vernietigd. Onverbindend verklaring vindt plaats als het algemeen verbindende voorschrift zodanig onrechtmatig is dat het nooit kan en kon worden toegepast. Buiten toepassing laten betreft in beginsel alleen de concrete zaak.<sup>290</sup>

Bij de beoordeling of een land als veilig land van herkomst wordt beschouwd, wordt onder meer rekening gehouden met de mate waarin bescherming wordt geboden tegen vervolging (in de zin van artikel 9 DRI II) of ernstige mishandeling (foltering of onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing in de zin van artikel 3 EVRM en artikel 15 DRI II) door middel van:<sup>291</sup>

- de desbetreffende wetten en andere voorschriften van het betrokken land en de wijze waarop die worden toegepast;
- de naleving van de rechten en vrijheden die zijn neergelegd in het EVRM en/of het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en/of het Verdrag van de Verenigde Naties tegen foltering, in het bijzonder de rechten waarop geen afwijkingen uit hoofde van artikel 15, lid 2, van het EVRM zijn toegestaan;
- de naleving van het beginsel van non-refoulement overeenkomstig het Vluchtelingenverdrag;
- het beschikbaar zijn van een systeem van daadwerkelijke rechtsmiddelen tegen schendingen van voornoemde rechten en vrijheden.

De staatssecretaris maakt in zijn motivering om een land als veilig aan te merken vooral gebruik van de rapporten van UNHCR, Human Rights Watch, Amnesty International, US Department of State Human Rights Reports, Freedom House en Fragile State Index.<sup>292</sup> Andere gezaghebbende bronnen die volgens de Procedurerichtlijn gebruikt kunnen worden, zijn de informatie uit andere lidstaten, het EASO, de Raad van Europa en andere relevante internationale organisaties. Widdershoven wijst er in zijn conclusie, die vooraf ging aan de Afdelingsuitspraak van 14 september 2016, nog op *“dat het bij het onderzoek van deze bronnen gaat om feitelijke informatie die eruit naar voren komt, en niet om de – nogal eens*

*uiteenlopende – waardering van die feiten door de genoemde organisaties”*.<sup>293</sup> Het College van de Rechten van de Mens wijst in samenwerking met de Commissie Meijers bijvoorbeeld op de Universal Periodic Review. Ook kunnen de rapporten van de Comités die toezien op de naleving van specifieke verdragen (bijvoorbeeld op het VN Vrouwenverdrag en Kinderrechtenverdrag) nuttige informatie over de mensenrechtensituatie in een land geven. Volgens het College en de Commissie Meijers moet een veilig land van herkomst niet slechts wettelijk en in de praktijk bescherming bieden tegen vervolging, maar ook beschikken over een daadwerkelijk beschikbaar systeem van rechtsmiddelen tegen schendingen van mensenrechten.<sup>294</sup>

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in een richtinggevende uitspraak van 14 september 2016 uitvoerig toegelicht onder welke voorwaarden een land als veilig land van herkomst – in deze zaak ging het om Albanië – kan worden aangemerkt.<sup>295</sup> De Afdeling concludeert dat de staatssecretaris zorgvuldig heeft onderzocht en deugdelijk heeft gemotiveerd dat er in Albanië algemeen gezien en op duurzame wijze geen vervolging of behandeling plaatsvindt in strijd met artikel 3 van het EVRM, waardoor zijn aanwijzing van Albanië als veilig land van herkomst voldoet aan de wettelijke voorgeschreven vereisten. Plaatsing op de nationale lijst en accordering hiervan door de lagere rechter en de Afdeling is geen statisch gegeven. Nadat de staatssecretaris een land als veilig land van herkomst heeft aangewezen, moet hij de situatie in dat land 'regelmatig' opnieuw onderzoeken.<sup>296</sup> Veranderingen in de situatie in een land kunnen aanleiding vormen het land (tijdelijk) van de nationale lijst te schrappen.

De ABRvS overwoog in de uitspraak van 14 september 2016<sup>297</sup> dat de staatssecretaris, zoals ter zitting bij de Afdeling bevestigd, het onderzoek van de Europese Commissie dat ten grondslag ligt aan het voorstel om Albanië op te nemen op de gemeenschappelijke EU-lijst, na een eigen, zelfstandig onderzoek naar een beoordeling van het onderzoek van de Europese Commissie, tot het zijne heeft gemaakt.<sup>298</sup> De gebruikte informatiebronnen zijn toereikend bevonden evenals de beoordeling van de juridische en de feitelijke situatie. A-G

290 Conclusie A-G Widdershoven bij ABRvS 14 september 2016, 201603036/1/V2, JV 2016/271 m.nt. Boeles, AB 2017/127, m.nt. Kok.

291 Zie artikel 3.37f VV. Zie ook Rb. Den Haag z.p. Arnhem 8 september 2017, NL17.6765. Ingebrachte rapporten zijn reeds door de staatssecretaris meegewogen.

292 Team onderzoek en expertise land en taal van de IND (TOELT) maakt in afstemming met het ministerie van Buitenlandse Zaken een overzicht van bronnen, zoals UNHCR, Human Rights Watch, Amnesty International, US Department of State Human Rights Reports, Freedom House en Fragile State Index. Directie Migratiebeleid van het ministerie van J&V stelt een conceptbeoordeling op en legt deze beoordeling voor aan de staatssecretaris. De staatssecretaris informeert de Tweede Kamer per brief over zijn beslissing om een land als veilig land van herkomst aan te merken. Het besluit om een land op de lijst met veilige landen te plaatsen volgt met een wijziging van bijlage 13 van het Voorschrift Vreemdelingen 2000.

293 Conclusie van 20 juli 2016, 201603036/3/V2.

294 Zie College voor de Rechten van de Mens in samenwerking met de Commissie Meijers, Human Act or Devils Pact, 2017, pp. 12-14.

295 ABRvS 14 september 2016, 201603036/1/V2 (met conclusie A-G Widdershoven), JV 2016/271 m.nt. Boeles, AB 2017/127 m.nt. Kok.

296 Zie artikel 37 PRI II en artikel 3.105ba lid 3 Vb. Gestreefd wordt naar een jaarlijkse herbeoordeling of het land van herkomst nog als veilig kan worden aangemerkt.

297 ABRvS 14 september 2016, 201603036/1/V2 (met conclusie A-G Widdershoven), JV 2016/271 m.nt. Boeles, AB 2017/127 m.nt. Kok.

298 ABRvS 14 september 2016, 201603036/1/V2 (met conclusie A-G Widdershoven), JV 2016/271 m.nt. Boeles, AB 2017/127 m.nt. Kok., r.o. 3.8.1. Voor commentaar zie S. Smulders, 'Veilige landen van herkomst', 2 februari 2017.

De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde op 1 februari 2017<sup>299</sup> dat het onderzoek dat de staatssecretaris heeft verricht naar de situatie in een land dat hij heeft aangewezen als veilig land van herkomst, inzichtelijk moet zijn.<sup>300</sup> Om het mogelijk te maken dat een asielzoeker zich kan verweren tegen het standpunt dat een bepaald land voor hem een veilig land van herkomst is, moet het verrichte onderzoek en de gemaakte beoordeling inzichtelijk zijn. Hierdoor kan de bestuursrechter dit standpunt ook toetsen. De staatssecretaris moet daarom in het besluit uitleggen welke bronnen hij heeft gebruikt en inzichtelijk maken op welke wijze hij de informatie uit die bronnen bij zijn beoordeling heeft betrokken. De staatssecretaris dient, gelet op artikel 3:2 Awb, inzichtelijk te maken op welke informatiebronnen hij de aanwijzing heeft gebaseerd en hoe hij die bronnen heeft geselecteerd en tegen elkaar heeft afgewogen. Daartoe moet hij in de motivering van die aanwijzing alle informatiebronnen waarop die aanwijzing is gebaseerd, vermelden. Ook als die informatiebronnen in geringe mate ten grondslag zijn gelegd aan de aanwijzing. Volgens de Afdeling is op die manier gewaarborgd dat een vreemdeling tegen die aanwijzing kan opkomen en dat de aanwijzing daadwerkelijk en effectief door de bestuursrechter kan worden getoetst. Dit is een vereiste dat ook volgt uit de Procedurerichtlijn (vgl. artikel 47 EU Grondrechtenhandvest en artikel 46 PRI II). De staatssecretaris moet bij zijn onderzoek in ieder geval de in artikel 3.105ba, tweede lid, van het Vb genoemde bronnen, indien beschikbaar, betrekken. Maar het is niet zo dat de staatssecretaris een land uitsluitend als veilig land van herkomst kan aanwijzen als relevante informatie beschikbaar is van het EASO, de UNHCR en de Raad van Europa. De staatssecretaris kan dat ook doen als informatie uit die bronnen ontbreekt, mits er voldoende relevante informatie beschikbaar is van andere relevante internationale organisaties. De opsomming van de in artikel 3.105ba, tweede lid, van het Vb 2000 genoemde informatiebronnen is niet uitputtend en dwingend, in de zin dat de staatssecretaris geen andere informatiebronnen en andere factoren mag betrekken bij zijn onderzoek en de aanwijzing. De bronnen moeten wel gezaghebbend, onafhankelijk en objectief zijn.<sup>301</sup>

In een andere richtinggevende uitspraak, ook van 1 februari 2017, overwoog de Afdeling dat uit de tekst en totstandkomingsgeschiedenis van de huidige Procedurerichtlijn niet kan worden afgeleid dat een uitzondering voor één of meer groepen bij de aanwijzing van een land als veilig land van herkomst in strijd is met de huidige Procedurerichtlijn.<sup>302</sup>

Voorts overwoog de ABRvS dat het uitzonderen van een bepaalde groep binnen het doel en de opzet past van de huidige Procedurerichtlijn en het vereiste dat elke asielaanvraag individueel beoordeeld wordt. Het uitzonderen van een bepaalde groep draagt daarmee bij aan het waarborgen van de door het Vluchtelingenverdrag en het EVRM vereiste bescherming van asielzoekers. Ook strookt het met de considerans, de context en de doelstelling van de huidige Procedurerichtlijn en past daarom binnen de doelstellingen van het GEAS als geheel. Het maken van zo'n uitzondering is daarom rechtmatig. De in deze casus door de staatssecretaris gemaakte uitzondering om LHBTI's afkomstig uit Marokko niet in een versnelde procedure te behandelen, is volgens de Afdeling in lijn met het standpunt van de UNHCR, omdat de daarin door de UNHCR gewenste zorgvuldigheid en aandacht voor de individuele beoordeling wordt bewerkstelligd. Door een bepaalde groep uit te zonderen, geeft de staatssecretaris blijk van bijzondere aandacht voor de positie van die groep, in het licht van de algemene veiligheidssituatie in een land van herkomst. Volgens de Afdeling betekende dit overigens niet dat de uitgezonderde groep in het land van herkomst te vrezen heeft voor vervolging of voor blootstelling aan een praktijk van onmenselijke behandelingen in de zin van artikel 3 EVRM.

In een uitspraak van 10 maart 2017 oordeelt de Afdeling dat India aangemerkt mocht worden als veilig land van herkomst, ondanks de aanwijzing van de staatssecretaris dat voor bepaalde groepen personen in India die te maken krijgen met strafrechtelijke vervolging 'verhoogde aandacht' vereist is.<sup>303</sup> Wat het schenken van 'verhoogde aandacht' zou kunnen inhouden legt de Afdeling helaas niet uit.<sup>304</sup>

Tot slot volgt de Afdeling in een uitspraak van 7 juli 2017 de conclusie van de advocaat-generaal dat het mogelijk is om een land als veilig land van herkomst aan te wijzen met een uitzondering voor een deel van het grondgebied, indien een duidelijke scheidslijn kan worden aangebracht tussen het veilige en het niet veilige deel. De aanwijzing van Georgië voldoet aan de wettelijk voorgeschreven vereisten.<sup>305</sup>

Kort gezegd heeft de Afdeling in deze uitspraken 'juridische dekking' gegeven aan de verschillende varianten van de toepassing van het concept veilig land van herkomst. De Afdeling heeft inmiddels voor de volgende landen geoordeeld dat de aanwijzing van deze landen voldoet aan de wettelijk

299 ABRvS 1 februari 2017, 201607902/1/V2. Op 1 februari 2017 deed de Afdeling meerdere uitspraken over de toepassing van het veilig land van herkomst.

300 Vergelijk met betrekking tot de aanwijzing als veilig derde land en inzichtelijkheid ABRvS 13 december 2017, 201606126/1/V2, r.o. 2.2.

301 Zie ook Rb. Den Haag z.p. Den Bosch 29 maart 2017, Awb 17/4539 voor de voorwaarden onderzoek veilig land van herkomst.

302 ABRvS 1 februari 2017, 201606592/1/V2, JV 2017/80 m.nt. Battjes.

303 ABRvS 10 maart 2017, 201608479/1/V2, r.o. 2.3.

304 ABRvS 1 februari 2017, 201606592/1/V2, JV 2017/80 m.nt. Battjes. Battjes merkt in zijn noot onder de uitspraak van de Afdeling van 1 februari 2017 op dat er op zijn minst spanning zit tussen de constatering van de Afdeling over het optreden van de Indiase politie en de conclusie dat het land toch als 'in het algemeen' veilig mag gelden.

305 ABRvS 7 juli 2017, 201701055/1/V2, JV 2017/184.

voorgeschreven vereisten: Albanië<sup>306</sup>, Algerije<sup>307</sup>, Georgië<sup>308</sup>, India<sup>309</sup>, Macedonië<sup>310</sup>, Marokko<sup>311</sup>, Mongolië<sup>312</sup>, Servië<sup>313</sup> en Tunesië<sup>314</sup>.

Recent zijn er bij lagere rechters twijfels gerezen over Oekraïne als veilig land van herkomst, vanwege het ontbreken van effectieve bescherming door de overheid.<sup>315</sup>

### 5.2.2 De asielprocedure in spoor 2

In een brief van 23 februari 2017 schrijft de staatssecretaris dat hij – vooralsnog – het hoger beroep in asielzaken van personen afkomstig uit veilige landen van herkomst en Dublinzaken niet wil uitsluiten.<sup>316</sup> Hij schrijft: *“Mijn belangrijkste argument om het hoger beroep in de genoemde categorieën asielzaken niet af te schaffen is de rechtseenheid die in asielzaken in hoger beroep wordt gecreëerd. Onder de Vreemdelingenwet zoals deze gold tot 1 april 2001 was, ter verkorting van de procedure, hoger beroep uitgesloten. Doordat er geen hogere beroepsinstantie was, konden beslissingen van individuele vreemdelingenkamers sterk uiteenlopen, en konden deze, noch door de voor het vreemdelingenbeleid verantwoordelijke bewindspersoon noch door de betrokken vreemdeling worden aangevochten. Dientengevolge werd met de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000) onder meer in het belang van de rechtseenheid hoger beroep (juist) weer ingevoerd. De praktijk leert dat de jurisprudentie van de Afdeling deze sterk gewenste rechtseenheid ook daadwerkelijk creëert en een normerende werking heeft, ook ten aanzien van Dublinzaken en asielzaken van personen afkomstig uit veilige landen van herkomst. Als voorbeeld noem ik u de uitspraken van 1 februari 2017, waarin de Afdeling heeft geoordeeld dat Marokko terecht als veilig land van herkomst is aangewezen.”*<sup>317</sup>

Incidenteel wordt wel in een spoor 2-zaak veilig land van herkomst een medische check door de FMMU gedaan. Als de hoorambtenaar tijdens het gehoor reden heeft voor ernstige twijfel over de geschiktheid om gehoord te worden, kan het FMMU alsnog worden geraadpleegd.

306 ABRvS 14 september 2016, 201603036/1/V2, (met conclusie A-G Widdershoven), JV 2016/271 m.nt. Boeles, AB 2017/12, m.nt. Kok.

307 ABRvS 31 juli 2017, 201700669/1/V1.

308 ABRvS 7 juli 2017, 201701055/1/V1, JV 2017/184.

309 ABRvS 10 maart 2017, 201608479/1/V2, AB 2017/213 m.nt. Zwaan.

310 ABRvS 12 januari 2017, 201607389/1/V1.

311 ABRvS 1 februari 2017, 201607902/1/V2.

312 ABRvS 13 september 2017, 201701147/1/V2.

313 ABRvS 12 januari 2017, 201607703/1/V1.

314 ABRvS 20 oktober 2017, 201702914/1/V1.

315 Rb. Den Haag zp Middelburg 9 november 2017, NL 17. 10106. Anders zie Rb. Den Haag zp Den Bosch 12 september 2017, AWB 17/8030.

316 TK 2017-2018, 19637, 2303. Tijdens het AO van 19 januari 2017 heeft het Kamerlid Keijzer (CDA) de suggestie gedaan om in bepaalde categorieën asielzaken hoger beroep uit te sluiten (TK 2017-2018, 19637, 2287).

317 Uitspraken van 1 februari 2017 in zaak nr. 201606592/1 (ECLI:NL:RVS:2017:210) en in zaak nr. 201607902/1 (ECLI:NL:RVS:2017:209).

### 5.2.3 Individueel asielrelaas

De Afdeling verduidelijkt de rol van het individuele asielrelaas bij een veilig land van herkomst tegenwerping. De ABRvS oordeelt:

*“Zoals de staatssecretaris in het hogerberoepschrift heeft erkend, heeft hij in het besluit niet uitdrukkelijk ongeloofwaardig geacht dat de door de vreemdeling gestelde gebeurtenissen hebben plaatsgevonden. Gelet hierop, moet het ervoor worden gehouden dat de staatssecretaris deze gestelde feiten en omstandigheden geloofwaardig heeft geacht. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 31 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6660. Hieruit volgt dat de vreemdeling door deze handelwijze van de staatssecretaris niet in zijn belangen is geschaad.*

*Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:630, heeft de staatssecretaris Algerije terecht aangewezen als veilig land van herkomst, bestaat daarom een algemeen rechtsvermoeden dat vreemdelingen uit Algerije geen bescherming nodig hebben, maar neemt dit niet weg dat de staatssecretaris hetgeen de vreemdeling aanvoert over zijn specifieke individuele omstandigheden zal moeten onderzoeken en zal moeten motiveren of dit er al dan niet toe leidt dat Algerije voor de vreemdeling niet veilig is. De rechtbank heeft niet onderkend dat de staatssecretaris dit met hetgeen onder 2.1 is weergegeven ook heeft onderzocht en deugdelijk heeft gemotiveerd dat Algerije in de specifieke omstandigheden van de vreemdeling een veilig land van herkomst is.”*<sup>318</sup>

De A-G Widdershoven geeft ten aanzien van de 'bewijslast' bij een veilig land van herkomst de volgende uitleg<sup>319</sup>:

*“Voorop kan worden gesteld - dat blijkt uit artikel 3.106b, eerste lid, aanhef en onder b, van het Vb 2000, maar is ook los daarvan logisch - dat de vreemdeling niet kan volstaan met de blote stelling dat het land voor hem onveilig is. Hij zal deze stelling 'aannemelijk' moeten maken. Conceptueel is zijn bewijslast aldus dezelfde als die in het overige vreemdelingenrecht (en in het algemeen bestuursrecht). In de praktijk ligt die bewijslast echter wel hoger om de eenvoudige reden dat het land door de staatssecretaris is aangemerkt als veilig land en dus het rechtsvermoeden geldt dat het land in algemene zin veilig is - ook, zoals ik al opmerkte in hoofdstuk 4, voor minderheidsgroepen van een zekere omvang. Wil de vreemdeling vervolgens aannemelijk maken dat die presumptie in zijn specifieke omstandigheden niet geldt, dan zal hij die stelling in de praktijk moeten onderbouwen met substantiële redenen.*

318 ABRvS 31 juli 2017, 201700669/1/V1 r.o. 2.2 en 2.3.

319 Conclusie A-G Widdershoven 20 juli 2016, 201603036/3/V2, r.o. 5.16.

*Het voorgaande wijkt niet af van de situatie waarin niet wordt gewerkt met een nationale lijst van veilige landen. Ook dan vormt het relaas van de vreemdeling het uitgangspunt. Dat relaas wordt afgezet tegen de algemene situatie in het land van herkomst. Wanneer in een bepaald land systematisch mensenrechten worden geschonden, hoeft een uit dat land afkomstige vreemdeling relatief weinig individuele omstandigheden aan te voeren om aannemelijk te maken dat hij daar gegronde vrees voor vervolging heeft. Een vreemdeling, afkomstig uit een land dat in het algemeen als veilig kan worden aangemerkt, en waar dus geen sprake is van systematische mensenrechtenschendingen, zal daarvoor in verhouding meer (of zwaardere) argumenten naar voren moeten brengen. (zie noot 163) Maakt hij aannemelijk dat het land in zijn specifieke geval niet als veilig land van herkomst kan worden beschouwd, dan kan de staatssecretaris tegenover die vreemdeling de presumptie van veilig land van herkomst niet handhaven."*

Kortom, de juridische lat voor de bewijslast van de asielzoeker is geen andere dan 'aannemelijk maken', de feitelijke bewijslast is echter een zwaardere. Een lastig te beantwoorden vraag blijft wanneer het individuele asielrelaas de veiligheid van het land van herkomst doet 'kantelen'. Het veilig land blijft dan veilig, echter de asielzoeker heeft aannemelijk gemaakt dat specifiek voor hem het niet veilig is. Daarvan hebben we in de jurisprudentie geen voorbeelden kunnen vinden. De lat ligt hoog. Zo oordeelde de rechtbank Middelburg in de zaak van een minderjarige asielzoeker uit Algerije, die aan zijn asielaanvraag ten grondslag had gelegd dat hij werd afgeperst, mishandeld en bedreigd door een criminele groep: *"Niet is gebleken dat de Algerijnse autoriteiten hem niet kunnen of willen helpen. Daarbij is van belang dat de vreemdeling zich slechts éénmaal tot de politie heeft gewend. Hij kan niet zeggen dat elke poging bij voorbaat zinloos is, hij had zich ook in zijn eigen regio bij de politie moeten melden. Dat er veel corruptie is en dat de vreemdeling minderjarig is, maakt dit niet anders."*<sup>320</sup>

### 5.3 Conclusie

Het algemeen rechtsvermoeden van de veiligheid van een land van herkomst kan op verschillende niveaus worden weerlegd.<sup>321</sup> Het is mogelijk om de aanwijzing van het betreffende land als veilig (in de regeling zelf) aan te tasten door een exceptieve toetsing. Dit lijkt alleen zinvol als er – veel – documenten beschikbaar zijn die concreet misstanden in het betreffende land onderbouwen en iets zeggen over de (on) mogelijkheid om die misstanden voor de rechter te kunnen brengen. Door de aanwijzing als veilig land van herkomst geldt ten aanzien van dat land een algemeen rechtsvermoeden dat vreemdelingen uit dat land geen bescherming nodig hebben. Als vreemdelingen wel bescherming nodig hebben, moet dat dus ook worden aangetoond. De "veiligheidssituatie in het algemeen" in het betreffende land van herkomst kan door de bestuursrechter worden getoetst. Dit betreft dan met name wijzigingen in de veiligheidssituatie nadat de aanwijzing van het land als veilig land van herkomst heeft plaatsgevonden (anders is dit punt gelijk aan de exceptieve toets). Het gaat dus om het moment van het nemen van het besluit of later. In de laatste plaats blijft de weerlegbaarheid over waarin de asielzoeker aannemelijk moet maken dat het land in zijn individuele omstandigheden toch niet veilig is en dat hij een reëel gevaar loopt van vervolging of onmenselijke behandeling. Hierbij speelt de geloofwaardigheid van het asielrelaas een doorslaggevende rol.<sup>322</sup> De vraag is of de asielprocedure in spoor 2 (versneld, met minder waarborgen) hiervoor wel geschikt is.

320 Rb. Den Haag zp Middelburg 8 juni 2017, Awb 17/9880 r.o. 6. Idem ABRvS 24 mei 2017, 20172056/1/V1.

321 Zie hierover ook de noot van Boeles in JV 2016/271.

322 ABRvS 14 september 2016, 201603036/1/V2 (met conclusie A-G Widdershoven), JV 2016/271 m.nt. Boeles, AB 2017/127 m.nt. Kok, r.o. 4.

# 6. Conclusies en aanbevelingen

## 6.1 Inleiding

Op grond van artikel 30b lid 1b Vw kan een asielaanvraag als kennelijk ongegrond worden afgewezen, als de aanvrager afkomstig is uit een veilig land van herkomst. In november 2015 stelde de staatssecretaris een lijst met dergelijke veilige landen van herkomst vast. In Nederland wordt een asielverzoek van een asielzoeker uit een als veilig aangemerkt land versneld behandeld in het zogenaamde spoor 2. Er gelden minder waarborgen dan in de normale algemene asielprocedure. De asielzoeker krijgt bijvoorbeeld geen medische check (FMMU) aangeboden, krijgt later in de procedure toegang tot gratis rechtsbijstand en één in plaats van twee gehoren. De vooronderstelling is namelijk dat het verzoek om internationale bescherming van een asielzoeker uit een veilig land van herkomst niet voor inwilliging in aanmerking komt. Deze vooronderstelling of dit rechtsvermoeden is evenwel weerlegbaar. De asielzoeker kan namelijk substantiële redenen aanvoeren waarom het in het herkomstland in zijn specifieke geval niet veilig is. Op dit moment merkt Nederland 59 landen aan als veilig land van herkomst.

## 6.2 Conclusies

De onderzoeksvraag die in dit rapport centraal staat is:

*Is de wijze waarop in de Nederlandse asielprocedure het concept veilig land van herkomst wordt toegepast in overeenstemming met het internationale-, Europese – en nationale recht?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende vier deelvragen gesteld:

1. *Wat is het juridisch kader (internationaal, Europees, nationaal) bij de toepassing van het concept veilig land van herkomst? (wet- en literatuuronderzoek, en beperkt inzicht in aantallen)*

Het Vluchtelingenverdrag, het internationaal verdrag inzake burger- en politieke rechten, het internationaal verdrag inzake de rechten van het kind, het Anti-folterverdrag, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Gemeenschappelijk Europees asielstelsel bepalen hoe het Nederlandse asiel- en vluchtelingenrecht – inclusief de toepassing van het concept veilig land van herkomst – eruitziet. Het internationale- en Europese recht staan toepassing van het veilig land van herkomst concept in de asielprocedure toe.

Het aanmerken van een land als veilig land van herkomst geeft dan invulling aan de verhouding tussen de algemene omstandigheden in het land van herkomst en de individuele situatie van de asielzoeker, die bij de beoordeling van het asielverzoek betrokken moeten worden. De toepassing hiervan mag ook leiden tot een versnelling van de procedure en een mogelijke kennelijk ongegrondverklaring.

De toepassing van het concept veilig land van herkomst in de asielprocedure is echter niet ongeclausuleerd. De presumptie van veiligheid dient te kunnen worden weerlegd door een individuele beoordeling van het asielverzoek in een met voldoende waarborgen omklede asielprocedure.

Een asielaanvraag van een asielzoeker afkomstig uit een veilig land van herkomst wordt in Nederland versneld behandeld in spoor 2. Indien de asielzoeker afkomstig is uit een veilig land van herkomst kan een asielverzoek als kennelijk ongegrond worden afgewezen. Deze kennelijke ongegrondheid heeft procedurele gevolgen. Er geldt een nul dagen vertrektermijn, een inreisverbod wordt voor twee jaar opgelegd en het beroep moet binnen een week worden ingediend. Het beroep heeft geen automatisch schorsende werking.

2. *Hoe worden criteria om landen als veilig land van herkomst aan te merken toegepast bij de aanwijzing van deze landen? (onderzoek parlementaire stukken en literatuur)*

De staatssecretaris moet bij de aanwijzing van een land als veilig precieze en actuele informatie gebruiken uit relevante bronnen; de informatie moet afkomstig zijn van relevante organisaties; de informatiebronnen moeten betrouwbaar zijn; de informatiebronnen moeten onafhankelijk en objectief zijn. De vaststelling van veiligheid dient altijd op basis van een eigen afweging van de staatssecretaris te geschieden. De positie van de VN, EU en omliggende (EU)lidstaten dient hierbij ter kennisname, maar geldt niet als doorslaggevend.

Voor een aantal landen in de eerste tranche is deze eigen beoordeling onvoldoende inzichtelijk en summier, zeker als het oordeel mede is gebaseerd op het zijn van kandidaat-lidstaat van de EU. Vanwege de procedurele gevolgen van de aanwijzing van een land als veilig dient de staatssecretaris zich er periodiek van te vergewissen (artikelen 3.2 en 3.46 Awb) dat een land nog steeds veilig is.



De staatssecretaris heeft in alle gevallen een eigen verantwoordelijkheid om – na zorgvuldig onderzoek op basis van in ieder geval de voorgeschreven bronnen – een kenbaar en deugdelijk gemotiveerd oordeel te geven over de vraag of een land gelet op ook de daadwerkelijke naleving van de mensenrechten aan de basisnorm voldoet (zorgvuldigheids- en motiveringseisen). Indien de voorgeschreven bronnen afwezig zijn dan staat dit niet aan aanwijzing van een land als veilig land van herkomst in de weg zolang er andere gezaghebbende, onafhankelijke en objectieve bronnen beschikbaar zijn.

### 3. *Hoe wordt het concept veilig land van herkomst in de praktijk toegepast? (4 landen: dossieronderzoek IND)*

Uit ons dossieronderzoek blijkt voor asielzoekers afkomstig uit een veilig land van herkomst een grote verscheidenheid in redenen om asiel in Nederland te vragen. In de geanalyseerde zaken is onder andere sprake van cumulatieve discriminatie, seksuele oriëntatie, eerwraak, ernstige bedreiging van leven door maffia, gedwongen huwelijk en medische aspecten. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel tot implementatie van de Procedurerichtlijn stelt de regering dat het relaas van de asielzoeker het uitgangspunt blijft (en dus niet de veiligheid van zijn land van herkomst). Indien de asielzoeker 'aannemelijk maakt' dat het land in zijn geval niet veilig is, wordt zijn aanvraag op de gebruikelijke wijze beoordeeld. De bewijslast ligt niet eenzijdig bij de asielzoeker, ook de staatssecretaris bekijkt of er relevante nieuwe informatie is en of het land in de praktijk zijn verplichtingen uit mensenrechtenverdragen naleeft, toegepast op het individuele geval. Een asielverzoek van een asielzoeker afkomstig uit een veilig land blijkt afhankelijker van de individuele feiten en omstandigheden, dan een asielverzoek van iemand die niet uit een veilig land komt. De toepassing van het concept veilig land van herkomst maakt het onderzoek naar en de beoordeling van dat relaas, alsook de bewijslastverdeling tussen partijen, niet wezenlijk anders.

Aanvragen van asielzoekers uit een veilig land van herkomst worden aangemerkt als 'evident kansarm'. De focus binnen de behandeling van asielaanvragen in spoor 2 ligt op afwijzing en spoedige terugkeer naar het land van herkomst. Dit blijkt ook uit de mogelijkheid van behandeling in spoor 2 van asielverzoeken met een Dublinindicatie: snelheid is van het grootste belang.

De vraag is of het kunnen toelichten van deze individuele feiten en omstandigheden in spoor 2 (geen RVT, geen FMMU, later in de procedure toegang tot rechtsbijstand, één gehoor) nog wel voldoende mogelijk is. Juist vanwege de bewijsproblemen voor de asielzoeker bij het weerleggen van de veiligheid van het land van herkomst, is in de asielprocedure een grote mate van zorgvuldigheid geboden.

### 4. *Welke kaders worden door de rechtspraak gegeven als het gaat om de toepassing van het concept veilig land van herkomst?*

Als een asielzoeker afkomstig is uit een veilig land van herkomst bestaat er een algemeen rechtsvermoeden dat hij geen internationale bescherming nodig heeft. Het is vervolgens aan de vreemdeling om aannemelijk te maken dat dat land in zijn specifieke omstandigheden toch niet veilig is. Uit de rechtspraak blijkt dat de hoge drempel bij weerlegging van de veiligheid (wegens dit rechtsvermoeden) geen strijd oplevert met (internationale) wet- of regelgeving.

Het algemeen rechtsvermoeden van de veiligheid van een land van herkomst kan op verschillende niveaus worden weerlegd. Het is mogelijk om de aanwijzing van het betreffende land als veilig (in de regeling zelf) aan te tasten door een exceptieve toetsing. Dit lijkt alleen zinvol als er – veel – documenten beschikbaar zijn die concreet misstanden in het betreffende land onderbouwen en iets zeggen over de (on)mogelijkheid om die misstanden voor de rechter te kunnen brengen. Door de aanwijzing als veilig land van herkomst geldt ten aanzien van dat land een algemeen rechtsvermoeden dat vreemdelingen uit dat land geen bescherming nodig hebben. Als vreemdelingen wel bescherming nodig hebben, moet dat dus ook worden aangetoond. De 'veiligheidssituatie in het algemeen' kan in het betreffende land van herkomst door de bestuursrechter worden getoetst. Dit betreft dan met name wijzigingen in de veiligheidssituatie nadat de aanwijzing van het land als veilig land van herkomst heeft plaatsgevonden (anders is dit punt gelijk aan de exceptieve toets). Het gaat dus om het moment van het nemen van het besluit of later. In de laatste plaats blijft de weerlegbaarheid over waarin de asielzoeker aannemelijk moet maken dat het land in zijn individuele omstandigheden toch niet veilig is en dat hij een reëel gevaar loopt van vervolging of onmenselijke behandeling. De vreemdeling kan niet volstaan met de stelling dat het land voor hem onveilig is. Hij zal deze stelling 'aannemelijk' moeten maken. Zijn bewijslast is dezelfde als die in het overige vreemdelingenrecht (en in het algemeen bestuursrecht). In de praktijk ligt die bewijslast echter wel hoger om de eenvoudige reden dat het land door de staatssecretaris is aangemerkt als veilig land en dus het rechtsvermoeden geldt dat het land in algemene zin veilig is. Het is dan aan de vreemdeling om vervolgens aannemelijk te maken dat die presumptie in zijn specifieke omstandigheden niet geldt. Hierbij speelt de geloofwaardigheid van het asielrelaas een doorslaggevende rol.

De beantwoording van de vier deelvragen leidt tot het volgende antwoord op de onderzoeksvraag:  
De Nederlandse toepassing van het concept veilig land van herkomst is – zeker als wordt gekeken naar de rechtspraak hierover – conceptueel in overeenstemming met het internationale, Europese en nationale recht.

In de praktijk staat een aantal aspecten van de Nederlandse toepassing wel degelijk op gespannen voet met internationaal, Europees en nationaal recht. Welke aspecten dit zijn, zijn terug te vinden in de volgende aanbevelingen.

### 6.3 Aanbevelingen aanwijzing veilig land van herkomst

De conclusies omtrent de aanwijzing van een land als 'veilig' geven aanleiding tot de volgende aanbevelingen:

1. Bij de aanwijzing van een land van herkomst als 'veilig' dient gebruik te worden gemaakt van een zo breed mogelijk scala aan bronnen. Deze bronnen moeten voldoen aan de voorwaarden van onafhankelijkheid, objectiviteit, kenbaarheid, inzichtelijkheid en betrouwbaarheid. Dit betekent dat informatie uit andere lidstaten, EASO, UNHCR, de Raad van Europa, maar ook bijvoorbeeld de Universal Periodic Review en de Concluding Observations van de verschillende VN-comités een rol moeten spelen bij deze beoordeling.
2. De criteria van het concept veilig land van herkomst laten geen ruimte voor uitzonderingen. Het is niet relevant welk percentage van de bevolking, welke groep binnen de bevolking of waar de bevolking vreest voor vervolging of ernstige schade. Dan is namelijk geen sprake van een land waar er algemeen gezien en op duurzame wijze geen sprake is van vervolging, noch van foltering of onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, noch van bedreiging door willekeurig geweld in het kader van een internationaal of intern gewapend conflict. In het verlengde daarvan is het niet mogelijk om groepen aan te wijzen voor wie het land niet veilig is, of bepaalde regio's waar het niet veilig is. Ook het aanwijzen van 'groepen van bijzondere aandacht' is niet wenselijk, omdat onduidelijk is hoe deze aanwijzing zich verhoudt tot de algemene veiligheid van het betreffende land van herkomst. Een land is eenduidig 100% veilig of anders onveilig.
3. Een herbeoordeling van veilige landen van herkomst dient een volledige beoordeling te zijn. Het volstaat niet om te bezien of ten aanzien van de belangrijkste criteria de situatie in het land aanmerkelijk is gewijzigd. De bewijslast bij de aanwijzing, en daarmee de vaststelling van veiligheid, rust op de staatssecretaris.

### 6.4 Aanbevelingen asielprocedure

De conclusies aangaande de asielprocedure leiden tot de volgende aanbevelingen:

4. In het licht van de complexiteit en snelheid van de veilig land van herkomst procedure is het achterwege blijven van een FMMU-advies niet wenselijk. Met het oog hierop zou de IND op dezelfde dag als de TBC-controle een medische check (door het FMMU) kunnen laten plaatsvinden. Met het invoeren van een medische check wordt ook recht gedaan aan de – mogelijke – vaststelling van kwetsbaarheid.
5. Voor alle partijen (asielzoeker, Vluchtelingenwerk Nederland, IND, advocaat) moet vooraf duidelijk zijn dat sprake is van een veilig land van herkomst gehoor en wat precies het doel is van dat gehoor. Een goede voorlichting (door bijvoorbeeld VluchtelingenWerk/advocaat) is hierbij noodzakelijk.
6. Uit de dossiers blijkt dat het begrip 'relevant element' niet altijd eenduidig is.<sup>323</sup> Om deze reden kan beter een andere term worden gebruikt, zoals 'relevante gebeurtenis of omstandigheid'. Om een gebeurtenis of omstandigheid relevant te achten is het van belang in het besluit de kern van het asielverzoek te formuleren, gerelateerd aan het vluchtelingschap en artikel 3 EVRM. Een veilig land van herkomst beschikking verdient in de 'bouwstenen' voor het besluit een duidelijke(r) structuur.
7. Maak het mogelijk voor de IND om in spoor 2 ook verzoeken in te willigen. Hierdoor verwordt spoor 2 niet tot een 'afwijzingsspoor' en komt de nadruk weer te liggen op het individuele asielrelaas, met als kernvraag of de asielzoeker al dan niet internationale bescherming behoeft. Dit voorkomt dat spoor 2 alleen als afwijzende afdoeningsmodaliteit gaat gelden. In andere EU-landen is het ook mogelijk om in een versnelde procedure als spoor 2 het asielverzoek toe te wijzen (o.a. in Oostenrijk, België, Kroatië, Litouwen, Luxemburg).<sup>324</sup> De kwalificatie veilig land van herkomst betekent niet dat er in het geheel geen asielaanvragen ingewilligd kunnen of zullen worden vanuit dat veilige land van herkomst.
8. Vanwege de tijdsdruk is het in spoor 2 problematisch om kwetsbaarheid naar voren te brengen. Spoorbepaling vindt plaats in de aanmeldfase. In Werkinstructie 2015/8 heeft de IND er op gewezen dat aspecten van kwetsbaarheid invloed kunnen hebben op de verklaringen en het verloop van de procedure.

<sup>323</sup> Deze aanbeveling is idem aan Kok 2016, p. 55.

<sup>324</sup> European Migration Network, EMN Ad-Hoc Query on Accelerated asylum procedure before first instance decision for nationals of safe countries of origin, 31 May 2017.



De vraag blijft of kwetsbare asielzoekers afkomstig uit een veilig land van herkomst binnen spoor 2 wel de mogelijkheid wordt geboden om op een zorgvuldige wijze alle elementen naar voren te brengen die van belang zijn voor de beoordeling van hun asielaanvraag. De IND moet - vanwege de spoorindeling in de aanmeldfase - hier extra alert op zijn.

### **6.5 Aanbeveling individueel asielrelaas**

Ten aanzien van de conclusies betreffende het individuele asielrelaas doen we de volgende aanbeveling:

9. Tijdens het veilig land van herkomst gehoor moet door de IND worden doorgevraagd op de mogelijke 'weerleggings- of uitzonderingselementen' van de veiligheid van een land van herkomst. Ten aanzien van groepen van 'bijzondere aandacht' moet bij geloofwaardigheid van de relevante elementen - net als geldt voor uitgezonderde groepen - een spoorwisseling (van spoor 2 naar spoor 4) plaatsvinden.

# Samenvatting

Dit rapport 'Veilig land van herkomst?' gaat over de toepassing van het concept veilig land van herkomst in de Nederlandse asielprocedure. Een asielaanvraag kan als kennelijk ongegrond worden afgewezen als de aanvrager afkomstig is uit een veilig land van herkomst. Bij Regeling van 10 november 2015 wees de staatssecretaris de lidstaten van de EER (alle EU-lidstaten plus Liechtenstein, Noorwegen en IJsland), Albanië, Andorra, Australië, Bosnië-Herzegovina, Canada, Japan, Kosovo, Macedonië, Monaco, Montenegro, Nieuw-Zeeland, San Marino, Servië, Vaticaanstad, de Verenigde Staten en Zwitserland, aan als veilige landen van herkomst. In februari 2016 (2e tranche) volgden Ghana, India, Jamaica, Marokko, Mongolië en Senegal. In de zogenaamde 3e tranche volgden op 11 oktober 2016 Algerije, Georgië, Oekraïne en Tunesië. In december 2016 werd Togo (4e tranche) toegevoegd. Op 24 april 2017 werden in de vijfde tranche de landen Brazilië en Trinidad en Tobago aan de lijst toegevoegd. Op dit moment merkt Nederland 59 landen aan als veilig land van herkomst.

In Nederland wordt een asielverzoek van een asielzoeker uit een als veilig aangemerkt land versneld behandeld vanwege kennelijke ongegrondheid; vanaf maart 2016 in het zogenaamde spoor 2. Er gelden minder waarborgen dan in de normale algemene asielprocedure. Er geldt geen rust- en voorbereidingstermijn en de asielzoeker krijgt bijvoorbeeld geen medische check (FMMU) aangeboden, hij krijgt later in de procedure toegang tot gratis rechtsbijstand en één in plaats van twee gehoren. Ook krijgt de vreemdeling geen termijn voor vrijwillig vertrek.

De vooronderstelling van de staatssecretaris bij de toepassing van het concept veilig land van herkomst is dat dit verzoek om internationale bescherming niet voor inwilliging in aanmerking komt. Deze vooronderstelling of dit rechtsvermoeden is evenwel weerlegbaar. De asielzoeker kan namelijk substantiële redenen aanvoeren waarom het in het herkomstland in zijn specifieke geval niet veilig is.

Het rapport 'Veilig land van herkomst?' geeft een overzicht van de relevante wetgeving, beleid en rechtspraak en beoogt een indruk te geven van de beslispraktijk. In het rapport wordt de periode tussen 1 november 2015 en 1 december 2017 beschreven. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) heeft medewerking verleend aan het onderzoek door inzage te geven in asioldossiers van asielzoekers uit vier veilige landen van herkomst (Bosnië-Herzegovina, India, Mongolië en Tunesië).

Uit het indicatieve onderzoek komen de volgende conclusies:

De toepassing van een veilig land van herkomst concept is volgens het Vluchtelingenverdrag (inclusief UNHCR handboek), GEAS (inclusief EU-Handvest) toegestaan als de aanwijzing van een land als veilig land van herkomst omgeven is met voldoende waarborgen en deze veiligheid in een individuele beoordeling weerlegbaar is. Deze toepassing van het veilig land van herkomst in de asielprocedure mag ook leiden tot een versnelling van de procedure en een mogelijke kennelijk ongegrondverklaring. De toepassing van veilig land van herkomst is echter niet ongeclausuleerd. De presumptie van veiligheid dient te kunnen worden weerlegd. En daarvoor is het nodig dat de asielzoeker de kans krijgt dit te doen in een met voldoende waarborgen omklede asielprocedure.

De staatssecretaris moet bij de aanwijzing van een land als veilig precieze en actuele informatie gebruiken uit relevante bronnen; de informatie moet afkomstig zijn van relevante organisaties; de informatiebronnen moeten betrouwbaar zijn; de informatiebronnen moeten onafhankelijk en objectief zijn. De vaststelling van veiligheid dient altijd op basis van een eigen afweging van de staatssecretaris te geschieden. De positie van de VN, EU, omliggende (EU) lidstaten dient hierbij ter kennisname, maar geldt niet als doorslaggevend.

Voor een aantal landen in de eerste tranche is deze eigen beoordeling onvoldoende inzichtelijk en summier, zeker als het oordeel mede is gebaseerd op het zijn van kandidaat-lidstaat van de EU. Vanwege de procedurele gevolgen van de aanwijzing van een land als veilig dient de staatssecretaris zich er periodiek van te vergewissen (artikelen 3.2 en 3.46 Awb) dat een land nog steeds veilig is. De staatssecretaris heeft in alle gevallen een eigen verantwoordelijkheid om - na zorgvuldig onderzoek op basis van in ieder geval de voorgeschreven bronnen - een kenbaar en deugdelijk gemotiveerd oordeel te geven over de vraag of een land ook gelet op de daadwerkelijke naleving van de mensenrechten aan de basisnorm voldoet (zorgvuldigheids- en motiveringseisen). Indien de voorgeschreven bronnen afwezig zijn dan staat dit niet aan aanwijzing van een land als veilig land van herkomst in de weg zolang er andere gezaghebbende, onafhankelijke en objectieve bronnen beschikbaar zijn.

De focus binnen spoor 2 ligt op afwijzing en spoedige terugkeer naar het land van herkomst. Dit blijkt ook uit de mogelijkheid van behandeling in spoor 2 van asielverzoeken met een Dublinindicatie: snelheid is van het grootste belang.

Uit ons dossieronderzoek blijkt voor asielzoekers afkomstig uit een veilig land van herkomst een grote verscheidenheid in redenen om asiel in Nederland te vragen. In de geanalyseerde zaken is onder andere sprake van cumulatieve discriminatie, seksuele oriëntatie, eerwraak, ernstige bedreiging van leven door maffia, gedwongen huwelijk en medische aspecten. Het relaas van de asielzoeker blijft het uitgangspunt (en dus niet de veiligheid van zijn land van herkomst). Indien de asielzoeker 'aannemelijk maakt' dat het land in zijn geval niet veilig is, wordt zijn aanvraag op de gebruikelijke wijze beoordeeld. De bewijslast ligt niet eenzijdig bij de vreemdeling, ook de staatssecretaris bekijkt of er relevante nieuwe informatie is en of het land in de praktijk zijn verplichtingen uit mensenrechtenverdragen naleeft, toegepast op het individuele geval. Een asielverzoek van een asielzoeker afkomstig uit een veilig land blijkt afhankelijker van de individuele feiten en omstandigheden, dan een asielverzoek van iemand die niet uit een veilig land komt. De toepassing van het concept veilig land van herkomst maakt het onderzoek naar en de beoordeling van dat relaas, alsook de bewijslastverdeling tussen partijen, niet wezenlijk anders.

De vraag is of de mogelijkheid van het voldoende kunnen toelichten van deze individuele feiten en omstandigheden in spoor 2 (geen RVT, geen FMMU, later in de procedure toegang tot rechtsbijstand, één gehoor) nog wel voldoende mogelijk is. Juist vanwege de bewijsproblemen voor de asielzoeker bij het weerleggen van de veiligheid van het land van herkomst is in de asielprocedure een grote mate van zorgvuldigheid geboden. Asielzoekers uit een veilig land van herkomst maken bijna geen kans op een verblijfsvergunning asiel.

Uit de rechtspraak blijkt dat de hoge drempel bij weerlegging van de veiligheid geen strijd oplevert met (internationale) wet- of regelgeving. Het is mogelijk om de aanwijzing van het betreffende land als veilig (in de regeling zelf) aan te tasten door een exceptieve toetsing. Dit lijkt alleen zinvol als er – veel – documenten beschikbaar zijn die concreet misstanden in het betreffende land onderbouwen en iets zeggen over de (on)mogelijkheid om die misstanden voor de rechter te kunnen brengen. Door de aanwijzing als veilig land van herkomst, geldt ten aanzien van dat land een algemeen rechtsvermoeden dat vreemdelingen uit dat land geen bescherming nodig hebben. Als vreemdelingen wel bescherming nodig hebben, moet dat dus ook worden aangetoond. De 'veiligheidssituatie in het algemeen' in het betreffende land van herkomst kan door de bestuursrechter worden getoetst. Dit betreft dan met name wijzigingen in de veiligheidssituatie nadat de aanwijzing van het land als veilig land van herkomst heeft plaatsgevonden (anders is dit punt gelijk aan

de exceptieve toets). Het gaat dus om het moment van het nemen van het besluit of later. In de laatste plaats blijft de weerlegbaarheid over waarin de vreemdeling aannemelijk moet maken dat het land in zijn individuele omstandigheden toch niet veilig is en dat hij een reëel gevaar loopt van vervolging of onmenselijke behandeling. De vreemdeling kan niet volstaan met de stelling dat het land voor hem onveilig is. Hij zal deze stelling 'aannemelijk' moeten maken. Zijn bewijslast is dezelfde als die in het overige vreemdelingenrecht (en in het algemeen bestuursrecht). In de praktijk ligt die bewijslast echter wel hoger om de eenvoudige reden dat het land door de staatssecretaris is aangemerkt als veilig land en dus het rechtsvermoeden geldt dat het land in algemene zin veilig is. Het is dan aan de vreemdeling om vervolgens aannemelijk te maken dat die presumptie in zijn specifieke omstandigheden niet geldt. Hierbij speelt de geloofwaardigheid van het asielrelaas een doorslaggevende rol.

De Nederlandse toepassing van het concept veilig land van herkomst is – zeker als wordt gekeken naar de rechtspraak hierover – conceptueel in overeenstemming met het internationale, Europese en nationale recht. In de praktijk staat een aantal aspecten van de Nederlandse toepassing wel degelijk op gespannen voet met internationaal, Europees en nationaal recht. Welke aspecten dit zijn, zijn terug te vinden in de volgende 9 aanbevelingen.

1. Bij de aanwijzing van een land van herkomst als 'veilig' dient gebruik te worden gemaakt van een zo breed mogelijk scala aan bronnen. Deze bronnen moeten voldoen aan de voorwaarden van onafhankelijkheid, objectiviteit, kenbaarheid, inzichtelijkheid en betrouwbaarheid. Dit betekent dat informatie uit andere lidstaten, EASO, UNHCR, de Raad van Europa, maar ook bijvoorbeeld de Universal Periodic Review en de Concluding Observations van de verschillende VN-comités een rol moeten spelen bij deze beoordeling.
2. De criteria van het concept veilig land van herkomst laten geen ruimte voor uitzonderingen. Het is niet relevant welk percentage van de bevolking, welke groep binnen de bevolking of waar de bevolking vreest voor vervolging of ernstige schade. Dan is namelijk geen sprake van een land waar er algemeen gezien en op duurzame wijze geen sprake is van vervolging, noch van foltering of onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing, noch van bedreiging door willekeurig geweld in het kader van een internationaal of intern gewapend conflict. In het verlengde daarvan is het niet mogelijk om groepen aan te wijzen voor wie het land niet veilig is, of bepaalde regio's waar het niet veilig is. Ook het aanwijzen van 'groepen van bijzondere aandacht' is niet wenselijk, omdat onduidelijk is hoe deze aanwijzing zich verhoudt tot de algemene veiligheid van het betreffende land van herkomst. Een land is eenduidig 100% veilig of anders onveilig.

3. Een herbeoordeling van veilige landen van herkomst dient een volledige beoordeling te zijn. Het volstaat niet om te bezien of ten aanzien van de belangrijkste criteria de situatie in het land aanmerkelijk is gewijzigd. De bewijslast bij de aanwijzing, en daarmee de vaststelling van veiligheid, rust op de staatssecretaris.
4. In het licht van de complexiteit en snelheid van de veilig land van herkomst procedure is het achterwege blijven van een FMMU-advies niet wenselijk. Met het oog hierop zou de IND op dezelfde dag als de TBC-controle een medische check (door het FMMU) kunnen laten plaatsvinden. Met het invoeren van een medische check wordt ook recht gedaan aan de – mogelijke – vaststelling van kwetsbaarheid.
5. Voor alle partijen (asielzoeker, Vluchtelingenwerk Nederland, IND, advocaat) moet vooraf duidelijk zijn dat sprake is van een veilig land van herkomst gehoor en wat precies het doel is van dat gehoor. Een goede voorlichting (door bijvoorbeeld VluchtelingenWerk/advocaat) is hierbij noodzakelijk.
6. Uit de dossiers blijkt dat het begrip 'relevant element' niet altijd eenduidig is. Om deze reden kan beter een andere term worden gebruikt, zoals 'relevante gebeurtenis of omstandigheid'. Om een gebeurtenis of omstandigheid relevant te achten is het van belang in het besluit de kern van het asielverzoek te formuleren, gerelateerd aan het vluchtelingschap en artikel 3 EVRM. Een veilig land van herkomst beschikking verdient in de 'bouwstenen' voor het besluit een duidelijke(r) structuur.
7. Maak het mogelijk voor de IND om in spoor 2 ook verzoeken in te willigen. Hierdoor verwordt spoor 2 niet tot een 'afwijzingsspoor' en komt de nadruk weer te liggen op het individuele asielrelaas, met als kernvraag of de asielzoeker al dan niet internationale bescherming behoeft. Dit voorkomt dat spoor 2 alleen als afwijzende afdoeningsmodaliteit gaat gelden. In andere EU-landen is het ook mogelijk om in een versnelde procedure als spoor 2 het asielverzoek toe te wijzen (o.a. in Oostenrijk, België, Kroatië, Litouwen, Luxemburg). De kwalificatie veilig land van herkomst betekent niet dat er in het geheel geen asielaanvragen ingewilligd kunnen of zullen worden vanuit dat veilige land van herkomst.
8. Vanwege de tijdsdruk is het in spoor 2 problematisch om kwetsbaarheid naar voren te brengen. Spoorbepaling vindt plaats in de aanmeldfase. In Werkinstructie 2015/8 heeft de IND er op gewezen dat aspecten van kwetsbaarheid invloed kunnen hebben op de verklaringen en het verloop van de procedure. De vraag blijft of kwetsbare asielzoekers afkomstig uit een veilig land van herkomst binnen spoor 2 wel de mogelijkheid wordt geboden om op een zorgvuldige wijze alle elementen naar voren te brengen die van belang zijn voor de beoordeling van hun asielaanvraag. De IND moet – vanwege de spoorindeling in de aanmeldfase – hier extra alert op zijn.
9. Tijdens het veilig land van herkomst gehoor moet door de IND worden doorgevraagd op de mogelijke 'weerleggings- of uitzonderingselementen' van de veiligheid van een land van herkomst. Ten aanzien van groepen van 'bijzondere aandacht' moet bij geloofwaardigheid van de relevante elementen – net als geldt voor uitgezonderde groepen – een spoorwisseling (van spoor 2 naar spoor 4) plaatsvinden.

# Summary

This report 'Safe country of origin?' concerns the application of the safe country of origin concept in the Dutch asylum procedure. An asylum application can be rejected as manifestly unfounded if the applicant originates in a safe country of origin. By Regulation of 10 November 2015, the Secretary of State designated the Member States of the EEA (all EU Member States plus Liechtenstein, Norway and Iceland), Albania, Andorra, Australia, Bosnia-Herzegovina, Canada, Japan, Kosovo, Macedonia, Monaco, Montenegro, New Zealand, San Marino, Serbia, Vatican City, the United States and Switzerland as safe countries of origin. In February 2016 (2nd tranche) Ghana, India, Jamaica, Morocco, Mongolia and Senegal were added to the list. In the so-called 3rd tranche Algeria, Georgia, Ukraine and Tunisia followed on October 11, 2016. Togo (4th tranche) was added in December 2016. On 24 April 2017, the countries Brazil, Trinidad and Tobago were added to the list (5th tranche). So at the moment, the Netherlands has designated 59 countries as safe countries of origin.

In the Netherlands, an asylum application by an asylum seeker from a safe country of origin is dealt with in an accelerated procedure on the basis that it is manifestly unfounded; from March 2016 this accelerated asylum procedure is named 'track 2' (there are 5 tracks; track 1 is the Dublin procedure, track 4 the regular procedure). In track 2 there are fewer guarantees than in the regular general asylum procedure. There is no rest and preparation period (and the asylum seeker, for example, is not offered a medical check, will receive access to free legal assistance later in the procedure and has one instead of two hearings).) If the asylum application is rejected there is no period granted for voluntary departure.

The presumption of the Secretary of State when applying the safe country of origin exception is that the request is not eligible for international protection. However, this presupposition or presumption is rebuttable. Indeed, the asylum seeker can demonstrate substantial reasons why it would not be safe for him in the specific country of origin.

The report 'Safe country of origin?' gives an overview of the relevant legislation, policy and case law and aims to give an impression of decision-making practice. The report describes the period between 1 November 2015 and 1 December 2017. The Immigration and Naturalization Service (IND) cooperated in the research by providing access to asylum case files of asylum seekers from four safe countries of origin (Bosnia-Herzegovina, India, Mongolia, Tunisia).

From this indicative study the following conclusions emerge:

The application of a safe country of origin concept is allowed under the Refugee Convention (including UNHCR handbook) and also under the CEAS (including the EU Charter) if the designation of a country as a safe country of origin meets certain criteria (e.g. Article 37 Asylum procedure Directive 2013/32/EU, annex 1) and if this safety designation can be rebutted in an individual assessment. Application of the safe country of origin exception in the asylum procedure may also lead to acceleration of the procedure and to possible rejection of the asylum claim as manifestly unfounded. This application of safe country of origin is not, however, unqualified. It must be possible to rebut the presumption of safety and the asylum seeker must have the opportunity to do so in an asylum procedure with sufficient safeguards.

The State Secretary must use safe and up-to-date information from relevant sources when designating a country; the information must come from relevant organizations; the sources of information must be reliable; the information sources must be independent and objective. The determination of safety must always take place on the basis of a separate assessment by the Secretary of State. The position of the UN, EU, neighbouring (EU) member states should be taken into account, but not be decisive.

For a number of countries in the first tranche, this independent assessment is insufficiently clear and concise, certainly where the judgment is partly based on the country being a candidate EU accession country. Because of the procedural consequences of the designation of a country as safe, the State Secretary must periodically verify that a country is still safe. In all cases, the State Secretary has his own responsibility - after careful research based on at least the prescribed sources - to give a clear and well-reasoned opinion on whether a country meets the basic standard in view of its actual compliance with human rights (due diligence and motivation requirements). If the prescribed sources are absent, this does not prevent the designation of a country as a safe country of origin as long as other authoritative, independent and objective sources are available.

The focus within track 2 is on rejection and speedy return to the country of origin. This is also evident from the possibility of rejecting an asylum application in track 2 for asylum applications with a Dublin indication: speed is of the utmost importance.

Our file investigation shows that asylum seekers from a safe country of origin have a wide variety of reasons for requesting asylum in the Netherlands. The analysed cases included cumulative discrimination, sexual orientation, honour killings, serious threats to life by mafia, forced marriage, medical aspects. The individual narrative of the asylum seeker remains the starting point (and not the safety of his country of origin). If it is "plausible" that the country may not be safe in the asylum seeker's case, his application will be assessed in the usual manner. The burden of proof does not lie unilaterally with the asylum seeker, the State Secretary also sees whether there is relevant new information and whether the country in practice complies with its obligations under human rights treaties, in relation to the individual case. An asylum request from an asylum seeker coming from a safe country of origin is more dependent on the individual facts and circumstances of the case than an asylum request from someone who does not come from a safe country.

Questions remain as to whether the possibility of rebutting the safety of the country of origin in track 2 (no RVT, no FMMU, later access to legal assistance, one hearing) is still available. It is precisely because of the evidential problems for the asylum seeker when rebutting the safety of the country of origin that a great deal of care is required in the asylum procedure. Asylum seekers from a safe country of origin have almost no chance of obtaining an international protection status.

The case law shows that the fact that a high threshold applies in relation to this legal presumption does not conflict with (international) legislation or regulations. It is possible to rebut the general legal presumption of the security of a country of origin at various levels. It is possible to influence the designation of the country in question as safe (in the regulation itself) by means of an exceptional assessment. This only makes sense if there are - many - documents available that substantiate abuses in the country in question and say something about the (im) possibility of bringing these abuses to court. Because of the designation as a safe country of origin, there is a general presumption in that country that asylum seekers from that country do not need protection. If he does need protection, this must be demonstrated. The "security situation in general" in the relevant country of origin can be tested by the administrative judge. This, of course, concerns the changes in the security situation after the designation of the country as a safe country of origin has taken place (otherwise this point is the same as the exceptive test). It is therefore the moment of taking the decision or later. Lastly, the responsibility for rebutting the presumption remains with the foreign national who must make it plausible that the country is not safe in his individual circumstances and that he is in real danger of persecution or inhuman treatment. The asylum seeker's statement that the country is unsafe for him is not sufficient.

He will have to make this statement 'plausible'. The burden of proof is the same as that in other migration law (and in general administrative law). In practice, however, the burden of proof is higher for the simple reason that the country has been designated as a safe country by the Secretary of State and so the legal presumption applies that the country is safe in general. It is then up to the asylum seeker to subsequently make it plausible that this presumption does not apply in his specific circumstances, and so he will have to substantiate this statement in practice with substantial reasons. The credibility of the asylum claim plays a decisive role here.

The Dutch application of the safe country of origin concept - in particular when considering the case law - is conceptually in accordance with international, European and national law. In practice, a number of aspects of Dutch application are at odds with international, European and national law. Which aspects these are, can be found in the following 9 recommendations.

1. When designating a country of origin as safe, use must be made of the widest possible range of sources. These sources must meet the conditions of independence, objectivity, know-how, clarity and reliability. This means that information from other member states, EASO, UNHCR, the Council of Europe, but also, for example, the Universal Periodic Review and the Concluding Observations of the various UN Committees must play a role in this assessment.
2. The criteria of the safe country of origin concept leave no room for exceptions. It is irrelevant what percentage of the population, which group within the population or where the population fears persecution or serious damage. Such a country is simply not safe. As a result, it is not possible to identify groups for whom the country is not safe, or certain regions where it is not safe. Also the designation of 'groups of special attention' is not desirable, because it is unclear how this designation relates to the general safety of the country of origin concerned. A country is unequivocally 100% safe or otherwise unsafe.
3. A reassessment of the designation of safe countries of origin as safe must be a complete assessment. It is not sufficient to see whether the situation in the safe country has changed considerably with regard to the most important criteria from the previous assessment. The burden of proof of the designation, and thus the determination of safety, rests with the State Secretary.

4. In view of the complexity and speed of the safe country of origin procedure, failure to provide a medical check is not desirable. With the introduction of a medical check justice would also be done to the – possible – determination of vulnerability. With this in mind, the IND could arrange for a medical check (by the FMMU) on the same day as the TBC check.
5. For all parties involved (asylum seeker, Vluchtelingenwerk Nederland, IND, lawyer) it must be clear beforehand that the hearing is a safe country of origin hearing and what exactly is the goal of that hearing. Proper information (for example provided by the Dutch Council for Refugees / Lawyers) is necessary.
6. The case files show that the concept of 'relevant element' is not always unambiguous. For this reason it is better to use another term, such as 'relevant event or circumstance'. In order to consider an event or circumstance to be relevant, it is important in the decision to formulate the core of the asylum application, related to refugee status and article 3 ECHR. A safe country of origin decision deserves a clear structure for the decision.
7. Make it possible for the IND to also grant asylum requests in track 2. As a result, track 2 does not degenerate into a 'rejection track' and the emphasis is again placed on the individual asylum narrative, with the key question of whether or not the asylum seeker needs international protection. This prevents track 2 from being used only as a rejection modality. In other EU countries it is also possible to grant an international protection status in accelerated procedures similar to track 2 (e.g. in Austria, Belgium, Croatia, Lithuania, Luxembourg). The safe country of origin qualification does not mean that no asylum applications can or will be granted from that safe country of origin at all.
8. Because of the time pressure, it is problematic in track 2 to highlight vulnerability and to demonstrate this. Track determination takes place in the registration phase. The IND pointed out that aspects of vulnerability can influence the statements and the course of the asylum procedure. The question then remains whether vulnerable asylum seekers coming from a safe country of origin within track 2 are offered the opportunity to carefully present all the elements that are important for the assessment of their asylum application. The IND must – because the track is decided upon in the registration phase – be extra alert to this.
9. In the individual asylum narrative, the IND must ask for the possible 'rebuttable elements' of the safety of a country of origin. This applies especially to groups with 'increased attention' (e.g. journalists). In case of credibility of the relevant elements of the asylum narrative a track change (from accelerated track 2 to normal track 4) must take place.



# Literatuurlijst

- Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, ACVZ, Op zoek naar veilige(r) landen, Den Haag, februari 2018 (ACVZ 2018).
- Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, ACVZ, De geloofwaardigheid gewogen, mei 2016.
- AIDA, 'Safe Countries of Origin'. A Safe Concept?, AIDA Legal Briefing No. 3, September 2015.
- AIDA, Admissibility, responsibility and safety in European asylum procedures, September 2016.
- AIDA, The concept of vulnerability in European asylum procedures, September 2017.
- Amnesty International, Uitgezet. Mensenrechten in het kader van gedwongen terugkeer en vertrek, juli 2017.
- D.S. Arjun Sharma, Sporenbeleid behandeling asielaanvragen: versnelde procedures, JNVR 2016, afl. 1, p. 34-47.
- H. Battjes, Veilige landen van herkomst. Verzwaring van de bewijslast?, AGMR 2016-6/7, p. 275-285.
- R. Bruin, Kronieken toelatingsgronden asiel 2016, AGMR 2016 nr. 8, p. 378-389.
- College voor de Rechten van de Mens in samenwerking met de Commissie Meijers, Human Act or Devils Pact?, Afspraken tussen de EU en derde landen op het gebied van migratie: de mensenrechtelijke dimensie, mei 2017.
- C. Costello, The Asylum Procedures Directive and the Proliferation of Safe Country Practices: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection?, European Journal of Migration and Law, vol. 7(2005), issue 1, p. 35-70.
- C. Costello, Safe Country? Says Who?, International Journal of Refugee Law 2016, No. 4, p. 601-622.
- EASO, Asylum applicants from the Western Balkans. Comparative analysis of trends, push-pull factors and responses, European Asylum Support Office 2013.
- EASO, Asylum Applicants from the Western Balkans: comparative analysis of trends, push-pull factors and responses, update mei 2015, European Asylum Support office.
- ECRE, Accelerated, prioritised and fast-track asylum procedures. Legal frameworks and practice in Europe, European Council of Refugees and Exiles 2017.
- ECRE, Comments on the Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation COM (2016) 467, November 2016.
- ECRE, Comments on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an EU common list of safe countries of origin and amending the recast Asylum Procedures Directive (COM(2015) 452), October 2015.
- C. Engelmann, Common standards via the backdoor. The domestic impact of asylum policy coordination in the European Union, (diss) University Press Maastricht, March 2015.
- C. Engelmann, Convergence against the Odds: The Development of Safe Country of Origin Policies in EU Member States (1990-2013', European Journal of Migration and Law, vol. 16(2014), issue 2, p.277-302.
- Europees Migratie Netwerk, EMN Beleidsverzicht 2016. Migratie en asiel in Nederland, mei 2017.
- European Migration Network, EMN Ad Hoc Query on EE and NL joint ad-hoc query on safe countries of origin, 28 November 2016.
- European Migration Network, EMN Ad-Hoc Query on Accelerated asylum procedure before first instance decision for nationals of safe countries of origin, 31 May 2017.
- European Migration Network, EMN Ad-Hoc Query on Appeal procedure and reception conditions after first instance decision for nationals of safe countries of origin, 31 May 2017.
- Fundamental Rights Agency, Opinion 1/2016 Concerning an EU Common list of Safe Countries of Origin, March 2016.
- M. Hunt, The Safe Country of Origin Concept in European Asylum Law. Past, Present and Future, IJRL 2014 nr. 4, p. 500-535.

- S. Khader en A. Stoffelen, Asielzoekers uit Marokko en Algerije. Toch eens proberen in Nederland, de Volkskrant, dinsdag 20 december.
- S. Kok, Bij gebrek aan bewijs. De beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas onder Werkinstructie 2014/10, VluchtelingenWerk Nederland/Universiteit Leiden, 25 november 2016 (Kok 2016).
- S.G. Kok, Nederlands concept vergeleken met dat van de Procedurerichtlijn. Grenzen aan het veilig land van herkomst, A&MR 2017, afl. 3, p. 105-112.
- Meijers Committee. Standing committee of experts on international immigration, refugee and criminal law, CM1515, Note on an EU list of safe countries of origin, 5 October 2015.
- V. Moreno Lax, The Legality of the "Safe Third Country" Notion Contested: Insights from the Law of Treaties, in G.S. Goodwin-Gill and P. Weckel (eds), Migration & Refugee Protection in the 21st Century: Legal Aspects - The Hague Martinus Nijhoff, 2015.
- S. Raveerathan, De invoering van het Nederlandse sporenbeleid en de verenigbaarheid met de doelen van de Procedurerichtlijn 2013/32/EU, scriptie Groningen, januari 2018, ongepubliceerd. (Raveerathan 2018).
- M. Reneman, Versnelling, verlenging en vereenvoudiging van asielprocedures vanwege hoge instroom. Spanning met het Europese recht, A&MR 2016, nr. 6/7 p. 264-274.
- S. Peers, Safe countries of origin: assessing the new proposal, EU law analysis September 2015 (blog).
- S. Rafi, Kronieken toelatingsgronden asiel 2017, A&MR 2017, nr. 8, p. 359-369, A&MR 2017, nr. 3, p. 118-130.
- P. Rodrigues, Asielaanvragen Roma in Nederland. Een vrijwel onneembare drempel, A&MR 2017, nr. 6/7, p. 303-310.
- Joanne van Selm, Access to Procedures 'Safe Third Countries', 'Safe Countries of Origin' and 'Time Limits', 2001.
- S. Smulders, Veilige landen van herkomst, 2 februari 2017, blog.
- M. Stefanova, The "Safe" Need Not Apply : the Effects of the Canadian and EU "Safe Country of Origin" Mechanisms on Roma Asylum Claims, Texas international law journal, vol. 49(2014), afl. 1, p. 121-144.
- K. de Vries, An Assessment of 'Protection in Regions of Origin' in Relation to European Asylum Law', European Journal of Migration and Law, vol. 9(2007), issue 1, p 83 -103.
- UNHCR, Excom Conclusion No. 30 (XXXIV) – 1983, The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum.
- UNHCR, Background Note on the Safe Country Concept and Refugee Status, 1991 EC/SCP/68.
- UNHCR, Improving Asylum Procedures, Comparative analysis and recommendations for law and practice, UNHCR 2010.
- T. van Veldhuizen, Effectief horen in asielzaken: niet inperken maar uit laten weiden, JNVR 2017, nr.4/27.
- T. van Veldhuizen, Where I come from and how I got here: assessing credibility in asylum cases, diss. Maastricht 2017, Enschede: Gildeprint drukkerijen.
- H. Verbaten, De geloofwaardigheid gewogen, JNVR 2017, nr. 4/26.
- B. Wallage, L. van Wijnbergen, R. van Binsbergen, Het bestuursrechtelijk bewijsvermoeden bij de toepassing van artikel 1F Vluchtelingenverdrag, NJB afl. 31, p. 2234-2240.
- D. Yabasun, Hervorming Europees asielbeleid: Commissievoorstel Procedureverordening, JNVR 2017, afl. 3, p. 1-5.
- K. Zwaan en J. van Breda, Kroniek advisering, A&MR 2017, afl. 4, p. 185-193.

# De vereenvoudigde asielprocedure

U komt uit een veilig land of u hebt al internationale bescherming in een andere lidstaat van de Europese Unie

## **Waarom krijgt u deze publicatie?**

U wilt asiel aanvragen in Nederland. Asiel betekent: bescherming voor mensen die in hun eigen land niet veilig zijn en daar geen bescherming kunnen krijgen.

Als u een asielaanvraag indient, vraagt u de Nederlandse overheid om een verblijfsvergunning. Deze vergunning hebt u nodig om in Nederland te mogen wonen en werken.

Nadat u uw asielaanvraag hebt ingediend start de asielprocedure: een juridische procedure waarin de Nederlandse overheid beoordeelt of u een verblijfsvergunning krijgt.

In deze publicatie leest u wat er tijdens deze asielprocedure gebeurt. U leest ook wat u moet doen (uw plichten) en wat u mag verwachten van de Nederlandse overheid (uw rechten).

## Wanneer krijgt u een verblijfsvergunning asiel?

In de Nederlandse Vreemdelingenwet staat onder welke voorwaarden u een verblijfsvergunning asiel kunt krijgen. U kunt een verblijfsvergunning krijgen als:

- u gegronde redenen hebt om in uw land van herkomst te vrezen voor vervolging vanwege uw ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of omdat u behoort tot een bepaalde sociale groep of;
- u gegronde redenen hebt om te vrezen voor doodstraf of executie, marteling of een andere onmenselijke of vernederende behandeling in uw land van herkomst of;
- u gegronde redenen hebt om te vrezen dat u slachtoffer wordt van willekeurig geweld door een gewapend conflict in uw land van herkomst of;
- uw echtgenoot/echtgenote, partner, vader, moeder of minderjarig kind recent een verblijfsvergunning asiel in Nederland heeft gekregen.

Omdat u uit een veilig land van herkomst komt, of al internationale bescherming hebt in een andere lidstaat van de Europese Unie, is er een grote kans dat de IND concludeert dat u niet aan deze voorwaarden voldoet. Daarom wordt uw asielaanvraag vereenvoudigd behandeld.

## Welke organisaties komt u tegen?



COA Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Het **Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)** zorgt voor de opvang en begeleiding bij het verblijf rondom de asielprocedure van asielzoekers in Nederland. Het COA zorgt dat u onderdak, maaltijden en de noodzakelijke medische zorg krijgt. Medewerkers van het COA ondersteunen u bij het maken van keuzes gericht op uw toekomst. Het COA is een onafhankelijke organisatie en beslist niet over uw asielaanvraag.



**VluchtelingenWerk Nederland** is een onafhankelijke mensenrechtenorganisatie die is opgericht om de belangen van asielzoekers te behartigen. VluchtelingenWerk geeft u informatie en uitleg over de asielprocedure. VluchtelingenWerk informeert en ondersteunt u persoonlijk bij het doorlopen van deze procedure en bemiddelt bij eventuele problemen met andere organisaties. Zij werken hierin nauw samen met uw advocaat. Ook VluchtelingenWerk beslist niet over uw asielaanvraag.

## Raad voor Rechtsbijstand

*legal aid*

De **Raad voor Rechtsbijstand** zorgt er voor dat u hulp krijgt van een advocaat, als u dit niet zelf kunt betalen. De Raad voor Rechtsbijstand betaalt deze advocaat een vergoeding voor zijn hulp aan u. De advocaat is niet in dienst van de Raad voor Rechtsbijstand. De advocaat is een onafhankelijke rechtsbijstandverlener die u bijstaat in uw asielprocedure, maar die niet beslist over uw asielaanvraag.



De **Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)**, is een onderdeel van de Nationale Politie. De AVIM is verantwoordelijk voor het vaststellen en registreren van uw identiteit. Hiertoe onderzoeken zij uw bagage, wordt u gefouilleerd, gevraagd om uw personalia en documenten, wordt van u een foto genomen en worden uw vingerafdrukken afgenomen. Daarnaast is de AVIM verantwoordelijk voor uw veiligheid.



Immigratie- en Naturalisatiedienst  
Ministerie van Veiligheid en Justitie

De **Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)** is een onderdeel van het Nederlandse Ministerie van Veiligheid en Justitie. De medewerkers van de IND voeren met u gesprekken over uw identiteit, nationaliteit, reisroute en de reden van het vertrek uit uw land. Zij onderzoeken uw persoonlijke verhaal en de situatie in uw land van herkomst. Daarna beslissen zij of u (voorlopig) in Nederland mag blijven, of dat u moet terugkeren naar uw eigen land.



In de gebouwen van de IND en in de opvangcentra van het COA zijn **beveiligers** aanwezig. U herkent hen aan hun uniform. Zij zijn er voor uw veiligheid. U kunt de beveiligers vragen stellen over wat er wel en niet is toegestaan in de gebouwen en op de terreinen van de IND en het COA. De beveiligers hebben geen invloed op de beslissing over uw asielaanvraag.



Dienst Terugkeer en Vertrek  
Ministerie van Veiligheid en Justitie

De **Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)** is een onderdeel van het Nederlandse Ministerie van Veiligheid en Justitie. Als de IND uw asielaanvraag afwijst, kan een medewerker van de DT&V u ondersteunen bij uw zelfstandige terugkeer naar uw land van herkomst. Als u Nederland niet zelfstandig verlaat, kan de DT&V overgaan tot gedwongen vertrek.



IOM International Organization for Migration (IOM)

De **Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)** is een onafhankelijke organisatie die wereldwijd migranten ondersteunt. IOM kan u helpen als u zelfstandig Nederland wilt verlaten. IOM geeft u informatie over terugkeer en herintegratie en begeleidt u bij het regelen van uw vertrek uit Nederland. U kunt VluchtelingenWerk of uw advocaat vragen u hierbij te helpen.

## Wat wordt van u verwacht?

Tijdens de procedure moet u uitleggen waarom u asiel aanvraagt in Nederland. Het is belangrijk dat u gedetailleerde verklaringen aflegt waaruit blijkt dat juist u bescherming nodig hebt. Ook moet u alle documenten aan de IND laten zien die uw verklaringen onderbouwen. Bijvoorbeeld identiteitsdocumenten of brieven.

Zijn er persoonlijke omstandigheden waar de IND rekening mee moet houden? Dan kunt u dit bij VluchtelingenWerk aangeven, of tijdens uw gehoor bij de IND aangeven. De IND kan dan maatregelen nemen, bijvoorbeeld tijdens de gesprekken of in de opvang bij het COA. De IND probeert u zo goed mogelijk te ondersteunen bij uw persoonlijke omstandigheden.

## Uw asielprocedure stap voor stap

Hieronder staan alle stappen beschreven die u doorloopt tijdens uw asielprocedure. Omdat u afkomstig bent uit een land dat volgens de Nederlandse overheid een veilig land is, behandelt de IND uw asielaanvraag in een vereenvoudigde procedure.

Tijdens uw asielprocedure verblijft u mogelijk in dezelfde opvanglocatie als waar u verbleef tijdens de voorbereiding op de procedure. De gesprekken met de IND vinden plaats op het kantoor van de IND.

Hieronder leest u hoe uw asielprocedure verloopt.



### Stap 1: Registratie bij de IND

U hebt zich gemeld bij de IND. Zij hebben u geregistreerd, u bent nu in afwachting van het indienen van uw asielaanvraag.

### Stap 2: Aanmeldformulier

U hebt een aanmeldformulier ingevuld, met daarin informatie over uzelf. De gegevens die u op het aanmeldformulier heeft ingevuld worden door de IND als uitgangspunt van uw verdere procedure gebruikt.

### Stap 3: Identificatie/Registratie door de Vreemdelingenpolitie (AVIM)

U hebt zich ook gemeld bij de Vreemdelingenpolitie. Zij hebben u geïdentificeerd en geregistreerd en u hebt bij hen uw asielaanvraag ondertekend zodat de IND uw asielaanvraag in behandeling kan nemen.

### Stap 4: Procedurebepaling door de IND

Op basis van de informatie uit stap 1, 2 en 3 bepaalt de IND in welke asielprocedure uw asielaanvraag behandeld wordt. Gedurende de behandeling van uw asielaanvraag, kan alsnog blijken dat uw asielaanvraag toch in een ander procedure behandeld moet worden, waarna u van procedure zal wisselen. U krijgt dan een nieuwe publicatie waarin alle stappen uitgelegd staan.

### Stap 5: Gehoor door de IND

U krijgt een gesprek met een medewerker van de IND over uw identiteit, nationaliteit en uw reisroute. Dit gesprek heet een gehoor. Als u uit een veilig land komt, dan worden tijdens dit gehoor ook vragen gesteld over de redenen van uw asielaanvraag. Als u dat wilt, kunt u VluchtelingenWerk vragen bij het gehoor aanwezig te zijn. Indien mogelijk zal een medewerker van VluchtelingenWerk dan bij uw gehoor aanwezig zijn. Bereid u zo goed mogelijk voor op dit gehoor. U krijgt maar één keer de gelegenheid om duidelijk en volledig uit te leggen wie u bent. Geef altijd uw echte gegevens op en niet die van een vals (reis) document. Meld ook wanneer u een alias (=schuilnaam) hebt gebruikt. Uw documenten en uw verklaringen worden namelijk op echtheid gecontroleerd. Wanneer de IND vaststelt dat uw verklaringen onjuist zijn of uw documenten niet echt zijn, kan dit nadelige gevolgen hebben voor uw asielaanvraag. Het is belangrijk dat u alles vertelt waaruit blijkt dat u bescherming nodig hebt. Wees eerlijk, volledig en duidelijk over wat u is overkomen en om welke reden u geen bescherming in uw land van herkomst kunt krijgen. Kunt u zich een bepaalde gebeurtenis niet precies herinneren, vertel dit dan aan de IND-medewerker. De IND-medewerker is op de hoogte van de algemene situatie in uw land. Het is belangrijk dat u vertelt over uw eigen situatie: waarom hebt u persoonlijk bescherming nodig. Vertel zo veel mogelijk relevante details. Als u littekens, lichamelijke of psychische klachten hebt die verband houden met de reden voor uw asielaanvraag, dan is het belangrijk dat u dit aan de IND-medewerker vertelt. De IND kan besluiten om u een forensisch medisch onderzoek aan te bieden. U kunt dit onderzoek ook op eigen initiatief en kosten laten uitvoeren.

Bij de gesprekken met de IND is een tolk aanwezig. De IND-medewerker stelt de vragen in het Nederlands. De tolk vertaalt deze vragen naar een voor u begrijpelijke taal. De tolk vertaalt uw antwoorden naar het Nederlands. De tolk is onafhankelijk en heeft geen invloed op de beslissing over uw asielaanvraag. Als u en de tolk elkaar niet goed kunnen verstaan, geef dit dan aan. De IND probeert dan een andere tolk te regelen. Het is belangrijk dat er geen misverstanden ontstaan doordat u de vragen niet goed begrijpt.

Als u samen met uw echtgeno(o)t(e) of partner een asielaanvraag hebt ingediend, krijgt ieder van u een apart gehoor met een IND-medewerker. Als u kinderen hebt van 15 jaar of ouder, dan krijgen ook zij een eigen gehoor. U krijgt via uw advocaat, die eerder aan u is toegewezen een verslag van het gehoor.

### **Stap 6: Beoordeling van uw asielaanvraag**

De IND bekijkt uw dossier en beoordeelt of u voldoet aan de voorwaarden voor een verblijfsvergunning asiel. De uitkomst van deze beoordeling bepaalt hoe uw asielprocedure verder gaat.

Er zijn twee mogelijkheden:

1. De IND heeft meer tijd nodig voor onderzoek en kan nog niet beslissen op uw asielaanvraag. De IND behandelt uw asielaanvraag verder in de Algemene Asielprocedure. U krijgt een andere publicatie met informatie over deze Algemene Asielprocedure.
2. De IND concludeert dat u niet voldoet aan de voorwaarden voor een verblijfsvergunning asiel. U krijgt via uw advocaat een brief van de IND (=voornemen) waarin staat dat de IND van plan is om uw asielaanvraag af te wijzen. In deze brief staan ook de redenen voor deze voorgenomen afwijzing en wat dat voor u betekent. Uw advocaat bespreekt deze brief met u. In de brief kan tevens een inreisverbod worden aangekondigd. Een inreisverbod houdt in dat u gedurende de tijd die genoemd is in de brief niet in de Europese Unie mag verblijven of mag inreizen.

### **Stap 7: Correcties en aanvullingen + zienswijze**

Als de IND van plan is om uw asielaanvraag af te wijzen, bespreekt u dit voornemen met uw advocaat. Uw advocaat heeft hierover afspraken met u gemaakt. Uw advocaat kan de IND vervolgens een schriftelijke zienswijze sturen. Dit is een brief waarin u reageert op het voornemen van de IND. U kunt in de zienswijze aangeven waarom u het niet eens bent met het voornemen van de IND. Uw advocaat bespreekt ook het verslag van het gehoor met u. Ook het gesprek met uw advocaat wordt voor u vertaald door een tolk. Als er in het verslag iets ontbreekt of niet juist is opgeschreven, dan meldt uw advocaat dit in een brief aan de IND. U moet uw zienswijze op het voornemen en uw correcties en aanvullingen op het gehoor binnen twee dagen bekendmaken bij de IND.

### **Stap 8: Beslissing**

Na het lezen van uw zienswijze beoordeelt de IND of de voorgenomen beslissing moet worden gewijzigd. De uitkomst van deze beoordeling bepaalt hoe uw asielprocedure verder verloopt. U krijgt via uw advocaat een brief van de IND waarin staat wat de uitkomst is van deze beoordeling. Uw advocaat legt uit wat dit voor u betekent. Er zijn twee mogelijkheden:

1. De IND heeft meer tijd nodig voor onderzoek en kan nog niet beslissen op uw asielaanvraag. De IND behandelt uw asielaanvraag verder in de Algemene Asielprocedure of de Verlengde Asielprocedure. U krijgt van de IND een andere publicatie met informatie over deze Algemene Asielprocedure of de Verlengde Asielprocedure.
2. De IND blijft van mening dat u niet voldoet aan de voorwaarden voor een verblijfsvergunning asiel. U krijgt via uw advocaat een brief van de IND (= beschikking) waarin staat dat uw asielaanvraag is afgewezen. In deze brief staan ook de redenen voor deze afwijzing en wat deze beslissing voor u betekent. Uw advocaat bespreekt deze brief met u. In deze brief kan een inreisverbod worden opgelegd. Om het inreisverbod te kunnen naleven, worden uw gegevens geregistreerd in het Schengen Informatiesysteem (SIS). Dit betekent dat gedurende de periode die genoemd is in de brief u de toegang geweigerd wordt tot de Europese Unie.



## Na de asielpcedure

Als de IND uw asielaanvraag afwijst dan kunt u in overleg met uw advocaat in beroep gaan tegen deze beslissing bij een Nederlandse rechter. Dat betekent dat u bij de rechter meldt dat u het niet eens bent met de beslissing van de IND. U kunt de rechter ook vragen of u tijdens de beroepsprocedure in Nederland mag blijven. Uw advocaat helpt u daarbij. De rechter onderzoekt vervolgens of de IND de Nederlandse wet goed heeft toegepast bij de beslissing op uw asielaanvraag.

Als u uit een veilig land van herkomst komt en de IND wijst uw asielaanvraag af, dan moet u Nederland meteen verlaten. Uw recht op opvang stopt en u krijgt een inreisverbod van twee jaar. Dit inreisverbod geldt voor de meeste landen in Europa. U kunt terecht komen in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL). Uw verblijf daar is gericht op terugkeer naar uw land van herkomst. Of u komt in vreemdelingenbewaring. Dit gebeurt als u niet meewerkt aan zelfstandig vertrek. En als de overheid u kan uitzetten. Komt u niet in de VBL of in vreemdelingenbewaring? Dan krijgt u een treinkaartje om Nederland zelfstandig te verlaten. Als u terugkeert naar uw veilige land van herkomst, krijgt u in de meeste gevallen géén terugkeergeld. Ook niet als u uw asielaanvraag intrekt.

U bent zelf verantwoordelijk voor de terugkeer naar uw land van herkomst. Als u niet zelfstandig vertrekt, kan de DT&V overgaan tot gedwongen vertrek/uitzetting. Als de IND uw asielaanvraag afwijst, ontvangt u van de DT&V een brochure met informatie over de terugkeer naar uw land van herkomst. Als u vrijwillig wilt terugkeren naar uw land van herkomst, kunt u contact opnemen met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). De IOM kan u praktische informatie geven en helpen bij uw vertrek. U kunt op de opvanglocatie van het COA bij de IOM terecht. U kunt met vragen over eventuele terugkeer en ondersteuning ook bij medewerkers van VluchtelingenWerk of een advocaat terecht.

## Intrekken van uw asielaanvraag

U mag uw asielaanvraag op elk gewenst moment intrekken. In dat geval wordt aangeraden contact op te nemen met een advocaat, VluchtelingenWerk of rechtstreeks met de DT&V. Als u uw aanvraag bij de IND intrekt, mag u niet langer in Nederland verblijven. U hebt dan ook geen recht meer op opvang. En de overheid kan u een inreisverbod opleggen.

Een medewerker van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers of VluchtelingenWerk kan u in contact brengen met een regievoerder van de DT&V of u kunt zelf een bericht sturen via een speciaal formulier wat beschikbaar is op de website van de DT&V: [www.dienstterugkeerenvertrek.nl/VertrekitNederland/Eigenverantwoordelijkheidvreemdeling/Ikwilrterugkeren/index.aspx](http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/VertrekitNederland/Eigenverantwoordelijkheidvreemdeling/Ikwilrterugkeren/index.aspx)

De DT&V kan u helpen bij het organiseren van uw vertrek uit Nederland. U kiest zelf of u van deze hulp gebruik wilt maken. Als u hiervan gebruik maakt dan wordt u geholpen door een regievoerder om uw vertrek te realiseren. De regievoerder zal u vragen waarom u zelfstandig wilt vertrekken en zal met u de mogelijkheden voor uw vertrek uit Nederland bespreken, zoals vliegtickets en reispapieren. Verder zal de regievoerder u wijzen op de mogelijkheid om contact op te nemen met VluchtelingenWerk of een advocaat om u verder te helpen met de keuze of u uw asielaanvraag echt wilt intrekken.

Als u een asielaanvraag heeft lopen, en u heeft geen reisdocumenten, dan moet u zelf bij uw ambassade of consulaat (vervangende) reisdocumenten aanvragen. Zolang uw asielaanvraag loopt kan de DT&V u niet helpen bij het aanvragen van (vervangende) reisdocumenten.

## Veelgestelde vragen

### **Wanneer heb ik mijn asielgehoor met de IND?**

Na uw aanmelding hebt u binnen enkele dagen uw gehoor met de IND. U hebt maar één gesprek met de IND. Dat is anders dan bij andere asielzoekers. Uw asielaanvraag wordt in een snelle procedure behandeld, omdat u volgens de IND uit een veilig land komt, of omdat u al internationale bescherming hebt in een andere EU-lidstaat.

### **Ik vertel mijn asielverhaal liever aan een vrouw. Kan dat?**

In Nederland kunt u contact met mannen of vrouwen in het dagelijkse leven niet weigeren. In de Nederlandse samenleving worden mannen en vrouwen gelijkwaardig behandeld. Dit verwachten wij ook van u. Maar als u liever met een vrouwelijke of mannelijke IND-medewerker spreekt over de reden van uw asielaanvraag, kunt u dit aangeven op het aanmeldformulier. Ook kunt u dit zeggen tegen een medewerker van Vluchtelingenwerk. In dat geval probeert de IND te regelen dat er bij het gehoor een vrouwelijke, of juist een mannelijke IND-medewerker en tolk aanwezig zijn.

### **Wat moet ik doen als ik ziek ben?**

Als u ziek bent, zeg dit dan tegen de IND-medewerker of een medewerker van VluchtelingenWerk. Dit is extra belangrijk als u een besmettelijke ziekte hebt, of denkt te hebben, zoals: tbc, scabiës/schurft of hepatitis B. Geef ook bij de IND-medewerker of een medewerker van VluchtelingenWerk aan wanneer u zwanger bent. Alles wat u de verpleegkundige vertelt, wordt vertrouwelijk behandeld. De verpleegkundige geeft informatie over uw gezondheid nooit door aan anderen zonder uw toestemming. Als u tijdens de asielprocedure ziek wordt, zeg dit dan tegen een medewerker van het COA, de IND of VluchtelingenWerk. Zij kunnen u helpen om de juiste (medische) hulp te krijgen. Als u ziek bent op de dag dat u een gesprek hebt met de IND of uw advocaat, vraag dan een medewerker van het COA om dit te zeggen tegen uw advocaat of de IND.

### **Ik wil vrijwillig terugkeren naar mijn land van herkomst**

Als u vrijwillig wilt terugkeren naar uw land van herkomst, kunt u contact opnemen met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). De IOM kan u informatie geven en helpen bij uw vertrek. U kunt contact opnemen voor het maken van een afspraak op een locatie bij u in de buurt: 088 746 44 66 of via [www.iom-nederland.nl](http://www.iom-nederland.nl). U kunt ook bij de DT&V terecht voor informatie. Ook na de asielprocedure kunt u terecht bij VluchtelingenWerk voor ondersteuning en informatie. Komt u uit een veilig land van herkomst en keert u vrijwillig terug? Dan krijgt u in de meeste gevallen géén terugkeergeld. Ook niet als u uw asielaanvraag intrekt.

### **Ik wil terug naar mijn land van herkomst. Hoe krijg ik mijn paspoort terug?**

Als u tussentijds uw reis- en/of identiteitsdocumenten terug wilt hebben, bijvoorbeeld omdat u terug wilt keren, dan moet u dit melden bij de DT&V. De DT&V vraagt de IND om teruggave van uw documenten. De IND stuurt uw documenten vervolgens naar DT&V. De documenten kunnen aan u worden teruggegeven op het moment dat u daadwerkelijk vertrekt. Enkel authentiek bevonden reis- en identiteitsdocumenten worden aan u teruggegeven.

### **Hebt u na het lezen van deze publicatie nog vragen over de procedure?**

U kunt deze vragen stellen aan één van de medewerkers van de IND, uw advocaat of een medewerker van VluchtelingenWerk.

### **Hebt u een klacht?**

Alle organisaties die bij de asielprocedure betrokken zijn, proberen professioneel en zorgvuldig te werken. Als u vindt dat u niet goed bent behandeld door een organisatie, dan kunt u een klacht indienen. Uw advocaat of een medewerker van VluchtelingenWerk kan u hierbij helpen.

**Deze publicatie is een gezamenlijke uitgave van:**

Centraal Orgaan opvang asielzoekers | [www.coa.nl](http://www.coa.nl)  
Dienst Terugkeer en Vertrek | [www.dienstterugkeerenvertrek.nl](http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl)  
Immigratie- en Naturalisatiedienst | [www.ind.nl](http://www.ind.nl)  
Raad voor Rechtsbijstand | [www.rvr.org](http://www.rvr.org)  
VluchtelingenWerk Nederland | [www.vluchtelingenwerk.nl](http://www.vluchtelingenwerk.nl)

In opdracht van:

Ministerie van Veiligheid en Justitie, directie Migratiebeleid  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

Aan de inhoud van deze publicatie kunt u geen rechten ontleen.  
Als de vertaling tot interpretatieverschillen leidt, dan is de Nederlandse versie leidend.



## Inlegblad voor asielzoekers uit veilige landen van herkomst

### **U komt uit een 'veilig land van herkomst'. Welke landen zijn veilig en wat betekent dat?**

De veilige landen van herkomst zijn nu:

Albanië, Algerije, Andorra, Australië, België, Bosnië-Herzegovina, Brazilië, Bulgarije, Canada, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Georgië, Ghana, Griekenland, Hongarije, Ierland, India, Italië, Jamaica, Japan, Kosovo, Kroatië, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Luxemburg, Macedonië, Malta, Marokko, Monaco, Mongolië, Montenegro, Nederland, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Oekraïne, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, San Marino, Senegal, Servië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Togo, Trinidad en Tobago, Tsjechië, Tunesië, Vaticaanstad, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, IJsland, Zweden, Zwitserland.

*Let op!* Deze lijst verandert voortdurend. De meest actuele lijst is te vinden op:  
[www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijt-van-veilige-landen-van-herkomst](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijt-van-veilige-landen-van-herkomst)

De Nederlandse overheid heeft deze landen aangewezen als 'veilig land van herkomst'. De situatie in deze landen is veilig genoeg. U komt uit een veilig land van herkomst. Daarom maakt u bijna geen kans op een Nederlandse verblijfsvergunning asiel. Bij afwijzing of intrekking van uw asielverzoek legt de overheid u een inreisverbod op. En stuurt u terug naar uw veilig land van herkomst.

### **De asielprocedure als u uit een veilig land van herkomst komt**

Na het indienen van de asielaanvraag volgt u een versnelde asielprocedure. Belangenorganisatie VluchtelingenWerk Nederland (VWN) geeft u voorlichting over het aanvragen van asiel als u uit een veilig land komt. U krijgt één gesprek met de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Een advocaat bereidt u hierop voor. In het gesprek met de IND kunt u uitleggen waarom het herkomstland voor u niet veilig is. Als uw uitleg overtuigt dan wordt de versnelde procedure afgesloten. De IND behandelt uw aanvraag dan verder in de Algemene Asielprocedure (AA). Als uw uitleg niet overtuigt dan geeft de IND u een 'voornemen tot afwijzing van uw asielaanvraag'. Dit voornemen kunt u met een advocaat bespreken. Verandert de nabespreking met uw advocaat het oordeel van de IND niet? Dan wijst de IND uw asielaanvraag definitief af. En u krijgt een inreisverbod.

**Wat betekent het als u een inreisverbod krijgt?**

Wijst de IND uw asielaanvraag af of trekt u uw asielaanvraag in? Dan krijgt u een inreisverbod van 2 jaar. Alleen meerderjarige asielzoekers krijgen een inreisverbod. Als u zich niet aan het inreisverbod houdt, bent u strafbaar. Een inreisverbod betekent dat u niet mag reizen naar of verblijven in: Nederland, België, Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Kroatië, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Luxemburg, Malta, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Verenigd Koninkrijk, IJsland, Zweden en Zwitserland.

**Gevolgen van de afwijzing van uw asielverzoek**

Uw recht op opvang stopt en u krijgt een inreisverbod. U moet Nederland meteen verlaten. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) kan u hierbij begeleiden. U kunt terecht komen in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) of gezinslocatie (GL). Alleen gezinnen met minderjarige kinderen gaan naar een GL. Een VBL en GL zijn gericht op terugkeer naar uw land van herkomst. Of u komt in vreemdelingenbewaring als de overheid u kan uitzetten. Komt u niet in de VBL, GL of in bewaring? Dan moet u Nederland zelfstandig verlaten. Als u terugkeert naar uw veilig land van herkomst, krijgt u in de meeste gevallen géén terugkeergeld. Ook niet als u uw asielaanvraag intrekt.

**Waarom kunnen asielzoekers uit veilige landen hun asielmotieven eerder vertellen aan de IND?**

Asielzoekers uit veilige landen krijgen eerder een gesprek omdat de kans heel groot is dat zij geen asielvergunning krijgen. Zij houden opvangplaatsen bezet die bedoeld zijn voor kansrijke asielzoekers.

**Wat gebeurt er met asielzoekers die voor overlast zorgen?**

De Nederlandse overheid verwacht van elke vreemdeling goed gedrag, ook van u. (Uitgeprocedeerde) asielzoekers die overlast geven op en rond opvanglocaties kunnen rekenen op onmiddellijke maatregelen. Bijvoorbeeld: oplegging van een gebiedsgebod of plaatsing in vreemdelingenbewaring. Ook een veroordeling tot een gevangenisstraf is mogelijk.

Kijk voor meer informatie op: [www.ind.nl/asiel](http://www.ind.nl/asiel)

*Deze publicatie is een uitgave van:  
Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)*

*Aan de inhoud van deze publicatie kunt u geen rechten ontleen. Als de vertaling tot interpretatieverschillen leidt, dan is de Nederlandse versie leidend.*

# Bijlage 3, behorend bij artikel 3.37f, derde lid, VV (veilige landen van herkomst)

Lidstaten van de EER

Albanië

Algerije

Andorra

Australië

Bosnië-Herzegovina

Brazilië

Canada

Georgië

Ghana

India

Jamaica

Japan

Kosovo

Macedonië

Marokko

Monaco

Mongolië

Montenegro

Nieuw-Zeeland

Oekraïne

San Marino

Senegal

Servië

Togo

Trinidad en Tobago

Tunesië

Vaticaanstad

Verenigde Staten

Zwitserland

# Bijlage 4

Tabel 4.1: eerste asielaanvragen in Nederland per veilig land van herkomst per jaar (2000-2016)  
(geel waarde is kleiner dan 5; groen tussen 5 en 25; rood is groter dan 25)

1e aanvraag	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Albania	216	139	109	53	53	32	27	24	11	15	17	20	16	42	86	1005	1683
Algeria	422	328	203	109	67	54	57	28	23	36	21	13	28	29	15	41	1000
Andorra	0		1					1									
Australia	1				1					0	0	1			4	1	
Bosnia	1652	1026	223	103	57	94	116	12	5	18	7	25	68	91	126	121	299
Brazil	2	2		3			2	1	3	1	0	4	0		5	5	0
Canada	1	2	2	1			3	0	0		1	3	4	1	1	1	0
Georgia	291	298	216	116	73	213	156	66	64	412	587	189	226	209	319	256	585
Ghana	33	17	30	24	27	16	13	17	28	30	44	36	25	34	27	23	15
India	70	102	171	174	167	169	90	80	46	31	16	22	13	16	18	12	47
Jamaica	0		3	0	1	4	5	3	7	18	7	24	29	29	41	68	33
Japan	0		2	1			1						1	3	1	1	0
Serbia/Kosovo	3851	908	514	393	395	336	607	24	32	76	106	120	170	316	247	1121	1398
Macedonia	62	187	80	30	30	14	26	2	4	7	389	266	54	125	112	111	431
Morocco	34	35	29	34	31	23	20	9	16	23	26	22	24	69	57	80	1286
Mongolia	267	254	239	127	66	118	110	96	103	237	227	128	110	99	445	363	403
Vaticaan	0					1											
Montenegro	0										2			10	7	9	25
Ukraine	218	191	152	85	17	44	44	16	13	18	24	38	25	36	249	716	323
San Marino	0							1									
Senegal	22	13	9	5	2	2	3	10	7	7	9	9	26	34	11	20	52
Togo	375	429	398	90	34	41	41	11	24	28	25	15	12	13	1	9	0
Trinidad and Tobago	0								1				5	2	5	8	22
Tunisia	41	15	8	11	15	11	12	3	11	7	8	22	16	20	16	25	209
USA	4	1	3	6	1	6	1	3	4	8	3	1	7	1	11	16	5
Switzerland	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0



**Tabel 4.2: internationale beschermingsaanvraag toegewezen voor veilig land van herkomst  
(geel waarde is kleiner dan 5; groen tussen 5 en 25; rood is groter dan 25)**

positief	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Albania	6	0	1	1	4	2	5	0	2	2	0	1	0	0	0	0	0
Algeria	10	7	4	2	2	7	4	0	2	1	1	2	1	4	5	0	0
Andorra						1											
Australia	0				0					0	0	0			0	0	
Bosnia	116	74	22	30	31	67	7	7	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Brazil	0	0		1			0	0	1	0	0	0	0		0	0	0
Canada	0	0	0	0			0	0	0		0	0	0	0	0	0	0
Georgia	26	16	11	18	20	22	1	1	1	4	3	3	2	10	5	1	0
Ghana	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	2	0
India	0	2	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Jamaica	0		0	0	0	1	2	0	1	5	5	11	27	11	25	47	31
Japan			0	0			0						0	1	0	0	0
Serbia/Kosovo	382	210	39	88	83	82	28	14	5	8	0	0	4	4	0	0	0
Macedonia	0	0	0	8	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Morocco	1	0	0	1	0	1	3	1	0	2	0	0	1	2	2	4	18
Mongolia	2	15	3	8	3	6	1	1	2	5	3	3	1	0	10	3	0
Vaticaan	0					0											
Montenegro	0										0			0	2	0	0
Ukraine	7	8	5	7	11	13	4	1	0	0	3	1	1	3	3	4	0
San Marino	0								0								
Senegal	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	8	1	2	5	4	0	0
Togo	26	19	19	15	28	35	15	10	8	5	6	2	5	5	1	2	0
Trinidad and Tobago	0								0			4	1	1	6	6	18
Tunisia	3	4	3	2	12	11	0	1	2	3	0	2	3	1	1	0	0
USA	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Switzerland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0

# Afkortingen

A&MR	Asiel- & Migrantenrecht	IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
AA	Algemene asielprocedure	IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	JV	Jurisprudentie Vreemdelingenrecht
AC	Aanmeldcentrum	m.nt	met noot
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken	ng	niet gepubliceerd
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel	Pb.	Publicatieblad EU
DRi II	Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (Definitierichtlijn II; ook Kwalificatierichtlijn II)	PRI II	Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (Procedurerichtlijn II)
		r.o.	rechtsoverweging
		Rb.	rechtbank
		RVT	rust- en voorbereidingstermijn
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek	V&J	Veiligheid en Justitie
Dublin III	Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (Dublinverordening III)	J&V	Justitie en Veiligheid (sinds 26 oktober 2017)
		Vb	Vreemdelingenbesluit 2000
		vbt-a	vergunning voor bepaalde tijd asiel
		Vc	Vreemdelingencirculaire 2000
		Vlv	Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen (Vluchtelingenverdrag)
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens	Vo	Verordening
EU	Europese Unie	VV	Voorschrift Vreemdelingen 2000
FMMU	Forensisch Medische Maatschappij Utrecht	Vw	Vreemdelingenwet 2000
GEAS	Gemeenschappelijk Europees asielstelsel	VWN	VluchtelingenWerk Nederland
HvJEU	Hof van Justitie van de EU	zp	zittingsplaats





**VluchtelingenWerk Nederland**

Postbus 2894

1000 CW Amsterdam

[info@vluchtelingenwerk.nl](mailto:info@vluchtelingenwerk.nl)

[www.vluchtelingenwerk.nl](http://www.vluchtelingenwerk.nl)

