



Veilige landen van herkomst

Een internationale vergelijking van
de toepassing van het 'veilige landen
van herkomst'-concept in asielbeleid

Samenvatting

Lana Eekelschot, Emma Zürcher, Fook Nederveen,
Felicita Hochstrasser en Stijn Hoorens

For more information on this publication, visit www.rand.org/t/RRA2708-1

About RAND Europe

RAND Europe is a not-for-profit research organisation that helps improve policy and decision making through research and analysis. To learn more about RAND Europe, visit www.randeurope.org.

Research Integrity

Our mission to help improve policy and decision making through research and analysis is enabled through our core values of quality and objectivity and our unwavering commitment to the highest level of integrity and ethical behaviour. To help ensure our research and analysis are rigorous, objective, and nonpartisan, we subject our research publications to a robust and exacting quality-assurance process; avoid both the appearance and reality of financial and other conflicts of interest through staff training, project screening, and a policy of mandatory disclosure; and pursue transparency in our research engagements through our commitment to the open publication of our research findings and recommendations, disclosure of the source of funding of published research, and policies to ensure intellectual independence. For more information, visit www.rand.org/about/principles.

RAND's publications do not necessarily reflect the opinions of its research clients and sponsors.

Published by the RAND Corporation, Santa Monica, Calif., and Cambridge, UK

© 2024 RAND Corporation

RAND® is a registered trademark.

Cover: Adobe Stock

Limited Print and Electronic Distribution Rights

This publication and trademark(s) contained herein are protected by law. This representation of RAND intellectual property is provided for noncommercial use only. Unauthorised posting of this publication online is prohibited; linking directly to its webpage on rand.org is encouraged. Permission is required from RAND to reproduce, or reuse in another form, any of its research products for commercial purposes. For information on reprint and reuse permissions, please visit www.rand.org/pubs/permissions.

© 2024 RAND Europe. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden veeveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RAND Europe.

Samenvatting

In verschillende Europese landen kunnen asielprocedures versneld afgehandeld worden wanneer asielzoekers uit zogeheten 'veilige landen van herkomst' komen. Van asielzoekers uit 'veilige landen van herkomst' wordt aangenomen dat zij geen bescherming nodig hebben omdat zij uit een land afkomstig zijn waar er over het algemeen geen sprake is van gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een sociale groep of politieke overtuiging in de zin van het Vluchtelingenverdrag van 1951 noch van foltering of onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing in de zin van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens noch hoeven te vrezen voor de doodstraf of executie, foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing of ernstige en individuele bedreiging van het leven als gevolg van willekeurig geweld in het kader van conflict in de zin van artikel 15 van de EU kwalificatierichtlijn (subsidiare bescherming).

Het concept 'veilige landen van herkomst' wordt in de Procedurerichtlijn (Richtlijn Asielprocedures 2013/32/EU, herschikking van Richtlijn 2005/85/EG), die de gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming in de EU uiteenzet, gedefinieerd als 'landen waar over het algemeen en op duurzame wijze geen sprake is van (onvoldoende bescherming tegen) vervolging in de zin van artikel 9 van Richtlijn 2011/95/EU, foltering, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, of bedreiging van willekeurig geweld in het kader van internationaal of intern gewapend conflict.'

Met het vaststellen van derde landen als 'veilige landen van herkomst' zijn Europese landen in staat om asielverzoeken van asielzoekers uit deze landen kennelijk ongegrond te verklaren. Voor asielzoekers uit veilige landen van herkomst wordt vanaf het begin van hun asielprocedure verondersteld dat hun asielverzoek relatief kansarm is, omdat er geen twijfel bestaat over de ongegrondheid van het verzoek. Wel moet, in lijn met de Procedurerichtlijn, de asielzoeker altijd de gelegenheid krijgen om deze aanname te weerleggen. De Procedurerichtlijn bevat de normen voor lidstaten voor het versneld behandelen van verzoeken van personen uit zogenaamde veilige landen van herkomst. Volgens de Procedurerichtlijn moet de beoordeling van een potentieel veilig land van herkomst gebaseerd zijn op verschillende informatiebronnen, waaronder informatie van het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA), het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR), de Raad van Europa, informatie uit andere lidstaten en van internationale organisaties. Daarnaast moeten de lidstaten de als veilig aangemerkte landen 'regelmatig' opnieuw beoordelen om te zien of de landen nog steeds als veilige landen van herkomst kunnen worden beschouwd, met het oog op mogelijke veranderingen in de mensenrechtensituatie.

De meeste Europese landen hanteren een beleid van veilige landen van herkomst op basis van een lijst. Zulke lijsten bevatten derde landen waarvan wordt aangenomen dat ze veilige landen van herkomst zijn. Op grond van de Procedurerichtlijn zijn lidstaten momenteel zelf verantwoordelijk voor het opstellen van een lijst van veilige landen van herkomst, ondanks initiatieven om tot een Europese veilige landenlijst te komen. In 2015 stelde de Europese Commissie een gemeenschappelijke EU-lijst van veilige landen van herkomst voor met als doel de toepassing van het concept van veilige landen van herkomst te vergemakkelijken, het asielbeleid doeltreffender te maken en verschillen tussen de verschillende lijsten te verkleinen. Omdat lidstaten het niet eens werden over een EU-lijst, werd het voorstel uiteindelijk in 2019 ingetrokken en in 2023 via een andere weg opnieuw door de Commissie ingediend. Desondanks blijft het voorlopig onduidelijk of, en wanneer, er een Europese lijst met veilige landen van herkomst zal komen. In 2015 besloot Nederland om voorlopig een nationale lijst op te stellen.

Het aantal Europese landen dat een lijst van veilige landen van herkomst heeft opgesteld, is de afgelopen jaren toegenomen. Echter lopen deze lijsten vaak sterk uiteen, wat betreft de lengte van de lijst maar ook wat betreft de landen die als veilig land van herkomst zijn beoordeeld. Zo hebben sommige landen minder dan tien landen op de lijst staan, terwijl andere landen bijna dertig derde landen als veilig beschouwen. Nederland is bijvoorbeeld het enige Europese land dat Trinidad en Tobago op zijn lijst heeft gezet. Er is weinig onderzoek gedaan naar de onderliggende redenen voor deze verschillen. Over het algemeen is er een gebrek aan inzicht in het beleid van Europese lidstaten met betrekking tot het opstellen van lijsten van veilige landen van herkomst, de herbeoordeling van de landen op de lijst, en de argumenten waarop keuzes in beleid zijn gebaseerd. Daarnaast is niet altijd duidelijk hoe dit het asielbeleid van de landen in kwestie beïnvloedt.

Dit onderzoek, dat in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) is uitgevoerd door RAND Europe op aanvraag van het ministerie van Justitie en Veiligheid, komt voort uit de wens van de Nederlandse overheid om in kaart te brengen hoe en op welke gronden andere EU-lidstaten een lijst van veilige landen van herkomst hanteren in hun asielbeleid.

Onderzoeksvragen en -opzet

Deze studie heeft tot doel inzicht te verschaffen in de toepassing van het beleid inzake veilige landen van herkomst in een selectie van EU-lidstaten. De onderzoeksvragen luiden als volgt:

Tabel S-1: Onderzoeksvragen

1	Hoe selecteren andere lidstaten de te beoordelen landen?
2	Op grond van welke bronnen en criteria voeren andere lidstaten de eerste beoordeling uit en hoe is die procedure vormgegeven?
3	Zijn de beoordelingen en herbeoordelingen openbaar?
4	Op grond van welke bronnen en criteria voeren andere lidstaten de periodieke herbeoordeling uit en hoe vaak verrichten zij die?
5	Worden er groepen en/of gebieden uitgezonderd binnen de aanwijzing veilig land van herkomst? Zo ja, op grond van welke criteria en is er een limiet aan het aantal uitzonderingsgroepen?
6	Hoe ziet de asielprocedure eruit voor personen afkomstig uit een veilig land van herkomst?

7	Gelden er andere voorwaarden voor de opvang en terugkeer en hoe verloopt de terugkeer van asielzoekers uit veilige landen ten opzichte van die van andere afgewezen asielzoekers?
8	Is er relevante jurisprudentie beschikbaar, houdt het beleid stand voor de rechter en wat zijn de kwetsbaarheden?
9	Wat zijn de verschillen van deze lidstaten met Nederland waar het gaat om veilige landenbeleid?

Dit onderzoek is opgedeeld in een verkennende fase en een verdiepende fase. De verkennende fase had tot doel om een eerste inzicht te verschaffen in de Nederlandse aanpak van de veilige landenlijst en de aanpak van andere lidstaten die een dergelijke lijst hanteren. Daarvoor zijn middels bureauonderzoek de meest relevante bronnen geïnventariseerd. Daarnaast zijn criteria opgesteld voor de selectie van casestudielanden, waaronder een variatie in de geografische ligging van de landen en een variatie in de lengte van de veilige landenlijsten. Op basis van de criteria en in overeenstemming met de begeleidingscommissie zijn de volgende landen geselecteerd: Duitsland, Frankrijk, Italië, Oostenrijk en Zweden.

Het verdiepend onderzoek had tot doel inzicht te verkrijgen in de manier waarop de casestudielanden hun beleid ten aanzien van de veilige landenlijst vormgeven, met de nadruk op het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Deze fase bestond uit aanvullend literatuuronderzoek van zowel academische als grijze literatuur, jurisprudentieonderzoek en semigestructureerde interviews met experts en belanghebbenden uit de casestudielanden en Nederland. De experts zijn geïdentificeerd door middel van bureauonderzoek en verkennende gesprekken met medewerkers van ngo's.

Bevindingen

In de jaren '90 was Nederland, samen met onder andere Duitsland en Oostenrijk, een van de eerste landen die het concept veilige landen in zijn asielrecht introduceerde. De Nederlandse lijst van veilige landen van herkomst in zijn huidige vorm dateert echter van 2015. Op dit moment staan er 19 landen op de Nederlandse lijst. Van de onderzochte landen heeft alleen Oostenrijk er meer (26 landen). De lijsten van Duitsland (8), Frankrijk (13), Italië (16) en Zweden (8) zijn korter dan de Nederlandse lijst. De inhoud van de lijsten varieert. Nederland heeft bijvoorbeeld enkele landen op de lijst die op geen van de andere lijsten voorkomen: Brazilië, Jamaica, Trinidad en Tobago en de Verenigde Staten. Duitsland heeft geen landen op de lijst die er bij Nederland niet op staan. Bij Frankrijk, Italië en Zweden zijn dat er respectievelijk twee (Kaapverdië en Moldavië), drie (Algerije, Kaapverdië en Ivoorkust) en één (Chili). Oekraïne is door Oostenrijk en Italië van de lijst gehaald wegens de oorlog in het land – in Nederland is Oekraïne voorlopig opgeschort.

In Nederland, Duitsland, Frankrijk, Italië en Oostenrijk kwam de invoering van de lijst voort uit de wens om de behandeling van kansarme asielverzoeken te versnellen. Deze aanvragen worden verondersteld kennelijk ongegrond te zijn omdat de asielzoeker uit een veilig land van herkomst komt. Dit zijn vaak landen waar relatief veel asielverzoeken vandaan komen, maar waarvan het inwilligingspercentage laag is. In Zweden bestond dezelfde wens, maar is de lijst uiteindelijk pas ingevoerd nadat het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) bepaalde dat het land verzoeken niet kennelijk ongegrond kon blijven verklaren zonder het concept 'veilig land van herkomst' op te nemen in de nationale wetgeving.

Ons onderzoek naar het beleid in Duitsland, Frankrijk, Italië, Oostenrijk en Zweden heeft uitgewezen dat naast het aantal landen op de lijst, de invulling van het veilige landen van herkomstbeleid op verschillende punten afwijkt van het Nederlandse beleid. We bespreken deze bevindingen aan de hand van de onderzoeksvragen. Omdat de uiteenzetting van de verschillen tussen deze landen en Nederland (vraag 9) logisch volgt uit de beantwoording van de onderzoeksvragen 1 tot en met 8, wordt vraag 9 niet apart behandeld, maar komt deze terug bij de beantwoording van de andere onderzoeksvragen.

Hoe selecteren andere lidstaten de te beoordelen landen?

In Nederland is de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid verantwoordelijk voor het selecteren (en beoordelen) van veilige landen van herkomst. In Oostenrijk draagt het ministerie van Binnenlandse Zaken landen voor die vervolgens onderzocht worden door de *Staatendokumentation*-eenheid van het asielagentschap. In de andere casestudielanden is het minder duidelijk wie deze selectie maakt. Ondanks ons literatuuronderzoek en de raadpleging van deskundigen bleven het exacte proces en de verantwoordelijkheden onscherp. In Duitsland zijn verschillende overheidsinstanties betrokken bij dit proces. Toevoegingen aan of verwijderingen van landen op de lijst worden meestal aangedragen vanuit de Bondsregering en het ministerie van Binnenlandse Zaken. Betrokkenen gaven aan dat politieke wil een belangrijke voorwaarde lijkt te zijn om succesvol een land aan te wijzen als een veilig land van herkomst. Ook in Italië zijn verschillende instanties betrokken. De verantwoordelijkheid voor de selectie ligt bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, de nationale asielcommissie en het ministerie van Binnenlandse Zaken. In Zweden en Frankrijk daarentegen ligt deze verantwoordelijkheid niet bij ministeries maar respectievelijk bij het Zweedse migratieagentschap *Migrationsverket* en de Raad van Bestuur van het Frans Bureau voor de Bescherming van Vluchtelingen en Staatlozen (OFPRA). Hoewel de Raad van Bestuur van OFPRA verantwoordelijk is voor de selectie en de beoordeling van landen, kunnen beslissingen wel getoetst worden door de Raad van State indien hiertegen beroep wordt aangetekend. In Zweden is de juridische afdeling van het migratieagentschap *Migrationsverket* in eerste instantie verantwoordelijk voor de beslissing om landen te selecteren, al heeft de Directeur-Generaal van het agentschap uiteindelijk een doorslaggevende stem.

Op grond van welke bronnen en criteria voeren andere lidstaten de eerste beoordeling uit en hoe is die procedure vormgegeven?

De criteria waaraan derde landen worden getoetst om als veilig land van herkomst te worden aangewezen komen voort uit de Procedurerichtlijn, die vervolgens is omgezet in nationale wetgeving, en zijn daarom in alle casestudielanden grotendeels hetzelfde. Alleen in Oostenrijk wordt expliciet aangegeven dat naast deze criteria ook rekening wordt gehouden met de afschaffing van de doodstraf en het corruptieniveau in het land. In alle landen blijft onduidelijk hoe de criteria precies gewogen worden.

Hetzelfde geldt voor de bronnen. Artikel 37 van de Procedurerichtlijn schrijft voor dat beoordelingen van potentieel veilige landen van herkomst gebaseerd moeten zijn op een reeks informatiebronnen, waaronder in het bijzonder informatie uit andere lidstaten, het EUAA, de UNHCR, de Raad van Europa en andere relevante internationale organisaties. Er zijn geen aanwijzingen dat deze bronnen niet worden geraadpleegd in de casestudielanden. Wel werd door geïnterviewde experts in Nederland en casestudielanden opgemerkt dat de bronnen die de Procedurerichtlijn voorschrijft, niet altijd beschikbaar zijn of de juiste informatie bevatten om een complete beoordeling uit te voeren. In Nederland worden om die reden ook andere

bronnen benut, waaronder bijvoorbeeld de rapporten van Freedom House en het Amerikaanse State Department. Dit is ook het geval in de casestudielanden. Zij baseren zich op de informatiebronnen zoals beschreven in de Procedurerichtlijn, en maken daarnaast gebruik van aanvullende informatie. Echter is het dus in geen van de onderzochte landen duidelijk hoe de gebruikte bronnen gewogen worden in de beoordeling. Alleen in Duitsland gaf een geïnterviewde expert aan dat interne rapporten zwaar lijken te wegen in de (her)beoordelingsprocedure.

Er is zelden een consultatie van externe belanghebbenden en experts tijdens (her)beoordelingsprocessen. Alleen in Duitsland hebben externe belanghebbenden één werkdag de tijd om commentaar te leveren op parlementaire raadplegingen. Dit is in de praktijk vaak te kort. In een publicatie van het EUAA zouden ngo's in Oostenrijk ook in zeldzame gevallen commentaar mogen leveren op de Oostenrijkse lijst, maar de door ons geïnterviewde vertegenwoordigers van ngo's bleken hier niet bekend mee. Verschillende geïnterviewde experts uit Nederland, Oostenrijk en Zweden gaven niettemin aan dat ze de mogelijkheid zouden verwelkomen om commentaar te kunnen geven op beslissingen en zo hun inzichten mee te kunnen geven.

Zijn de beoordelingen en herbeoordelingen openbaar?

De besluiten en verantwoordingen voor (her)beoordelingen zijn in Nederland en Duitsland openbaar en online te raadplegen in de vorm van Kamerbrieven (Nederland) of rapporten (Duitsland). Ook in Zweden worden beslissingen en uiteenzettingen openbaar gemaakt in landenrapporten. In Italië worden landenrapporten met daarin de verantwoording voor de aanwijzing van landen als veilige landen van herkomst niet consistent openbaar gemaakt, maar recentelijk zijn de rapporten voor het eerst openbaar gemaakt naar aanleiding van een aanvraag van de Vereniging voor Juridische Studies over Immigratie (ASGI). In Frankrijk worden daarentegen de beweegredenen voor het aanwijzen van een land als veilig land van herkomst niet openbaar gemaakt. Het blijft onduidelijk waarom dit zo is. In Oostenrijk zijn slechts de beoordelingen uit 2018 en 2019 gepubliceerd op de website van het Oostenrijkse Asielagentschap. Volgens de Oprichtingswet van de Oostenrijkse federale dienst voor vreemdelingenzaken en asiel is de documentatie alleen toegankelijk voor de autoriteiten.

Op grond van welke bronnen en criteria voeren andere lidstaten de periodieke herbeoordeling uit en hoe vaak verrichten zij die?

In de casestudielanden zijn er geen duidelijke verschillen tussen de criteria en bronnen die worden gebruikt bij de eerste beoordeling en de herbeoordeling. Dit was in Nederland tot de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 7 april 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:738), hierna 'Afdeling', wel het geval: bij de herbeoordelingen werd alleen informatie van het Amerikaanse State Department en de ngo Freedom House gebruikt. Alleen wanneer uit die snelle herbeoordeling bleek dat er sprake was van een aanmerkelijke achteruitgang, volgde een uitgebreide herbeoordeling op basis van meer bronnen. Echter, de uitspraak van de Afdeling in 2021 heeft bepaald dat bij elke herbeoordeling – waar mogelijk – direct alle bronnen uit artikel 37(3) van de Procedurerichtlijn gebruikt moeten worden. Indien dit niet mogelijk is, moet worden toegelicht waarom.

Overeenkomstig de Procedurerichtlijn moeten derde landen die als veilig land van herkomst zijn aangemerkt, 'regelmatig' opnieuw worden beoordeeld. Deze richtlijn wordt in verschillende landen verschillend geïnterpreteerd. In Nederland heeft de Afdeling een termijn van twee jaar vastgelegd. In

Duitsland is er ook een herbeoordelingstermijn van twee jaar, al is het onduidelijk hoe deze tot stand is gekomen. In Zweden wordt er elk jaar een herbeoordeling uitgevoerd en betrokken geïnterviewden gaven aan dat de situatie in de landen op de lijst voortdurend wordt gemonitord. Dit laatste is in Nederland ook het geval. In Oostenrijk vindt in principe één keer per jaar een herbeoordeling plaats. In Frankrijk en Italië vindt geen systematische herbeoordeling plaats. In het geval van Italië is ook niet duidelijk op welke manier en door wie de beslissing om een herbeoordelingsprocedure te starten wordt genomen. In Frankrijk worden herbeoordelingen vooral gestart wanneer de Raad van Bestuur van OFPRA hiervoor kiest of als vertegenwoordigers van het parlement of belanghebbende maatschappelijke organisaties de Raad van Bestuur hiertoe verzoeken.

Worden er groepen en/of gebieden uitgezonderd binnen de aanwijzing veilig land van herkomst? Zo ja, op grond van welke criteria en is er een limiet aan het aantal uitzonderingsgroepen?

In de Europese Unie hebben verschillende landen uitzonderingen vastgesteld binnen de aanwijzing van veilige landen van herkomst, waaronder Denemarken, Estland, Hongarije, Luxemburg, Tsjechië en Zwitserland. Van de in deze studie onderzochte landen is Nederland het enige land dat formele uitzonderingen heeft aangewezen in zijn veilige landenbeleid. Bovendien gaat het om relatief veel uitzonderingen. Van de 19 landen die op de Nederlandse lijst staan, zijn voor 12 landen uitzonderingen vastgesteld (zowel geografische uitzonderingen als uitzonderingsgroepen). Eén van de casestudielanden hanteert in de praktijk wel uitzonderingen. Italië vermeldt namelijk in de officieel gepubliceerde versie van de lijst geen uitzonderingen, maar in documentatie die recent is vrijgegeven staat niettemin dat bepaalde landen op de lijst niet voor iedereen als veilig worden beschouwd. Zo worden er voor Nigeria in de documenten die na de herbeoordeling van de lijst zijn gepubliceerd, negen uitzonderingen genoemd. Het is voor zowel Italië als Nederland niet duidelijk geworden aan de hand van welke criteria uitzonderingen worden gewogen en of er een limiet is aan het aantal uitzonderingen dat binnen een land kan worden aangewezen.

Bovendien is duidelijk dat de Procedurerichtlijn ook op dit punt verschillend wordt geïnterpreteerd. In 2017 oordeelde de Afdeling in de uitspraak van 1 februari 2017 (ECLI:NL:RBDHA:2016:9971) dat de huidige Procedurerichtlijn uitzonderingen niet uitdrukkelijk toestaat, maar evenmin verbiedt. In Duitsland oordeelde het federale hof echter al in 1996, dat het toepassen van uitzonderingen het concept 'veilig land van herkomst' ondermijnt. Frankrijk hanteerde tot 2015 nog uitzonderingen op basis van geslacht, wat inmiddels eveneens is afgeschaft, omdat een aangepaste definitie van het concept 'veilig land van herkomst' dit niet meer toestond. Het migratieagentschap *Migrationsverket* in Zweden interpreteert de Procedurerichtlijn zodanig dat het uitsluiten van groepen of geografische gebieden niet geoorloofd is.

Hoe ziet de asielprocedure eruit voor personen afkomstig uit een veilig land van herkomst?

Alle casestudielanden hebben een versnelde procedure voor asielzoekers uit veilige landen, maar de termijn voor deze procedures loopt uiteen. De langste termijn, drie maanden, wordt toegepast in Zweden, terwijl in Oostenrijk een van de twee verkorte procedures een termijn heeft van slechts 72 uur. In Nederland en Duitsland duurt de versnelde (in Nederland 'vereenvoudigde' genoemd) procedure een week en in Frankrijk 15 dagen.

De vorm van de asielprocedures voor personen uit veilige landen van herkomst is in sommige gevallen ook anders dan die in reguliere procedures. In Nederland vindt in de versnelde procedure slechts één asielgehoor plaats (in plaats van twee) en is er geen sprake van een medische controle en rust- en voorbereidingstijd. In Duitsland, Italië en Frankrijk zit het verschil tussen versnelde en reguliere procedures volgens de geïnterviewde deskundigen vooral in de bewijslast, die hoger is voor asielzoekers uit veilige landen van herkomst vanwege de veronderstelling van veiligheid. In Zweden wordt hetzelfde aantal asielgehoren gehouden in de versnelde procedure, maar deze zijn korter en minder diepgaand dan in de reguliere procedure.

De beroepstermijn is in Nederland, Duitsland en Italië korter voor asielzoekers in de versnelde procedure dan voor asielzoekers in de reguliere procedure. In Frankrijk, Oostenrijk en Zweden is dat niet het geval. In alle casestudielanden heeft een aangetekend beroep geen schorsende werking, wat betekent dat asielzoekers afkomstig uit een veilig land van herkomst al tijdens de beroepsprocedure uitgezet kunnen worden. In de praktijk kan wel een apart verzoek tot schorsing worden ingediend en dit lijkt meestal te worden toegekend.

In drie van de vijf onderzochte landen blijkt het vaak niet haalbaar om de versnelde procedure binnen de aangegeven termijn te behandelen. Dit werd vermeld in Duitsland, Frankrijk en Italië. In Duitsland en Frankrijk heeft dit tot gevolg dat asielverzoeken overgeheveld worden naar de reguliere asielprocedure. In Nederland wordt ook vertraging opgemerkt, maar deze zit vooral in de periode tussen registratie van de asielzoeker en het gehoor.

Gelden er andere voorwaarden voor de opvang en terugkeer en hoe verloopt de terugkeer van migranten uit veilige landen ten opzichte van die van andere afgewezen asielzoekers?

De casestudielanden huisvesten asielzoekers uit veilige landen tijdens de asielprocedure niet in sobere opvanglocaties, zoals in Nederland het geval is. Overigens is een pilot om asielzoekers ook tijdens de beroepsfase in sobere locaties op te vangen in Nederland in 2021 gestopt. Tijdens de beroepsfase worden asielzoekers uit veilige landen van herkomst daarom weer verspreid en in verschillende opvangcentra opgevangen (indien een voorlopige voorziening is toegewezen). Volgens de Duitse wet moeten asielzoekers uit veilige landen van herkomst wel in speciale opvangcentra blijven gedurende hun asielprocedure en tot het moment dat een negatieve beslissing wordt genomen. Echter verblijven asielzoekers in de praktijk in reguliere opvangcentra. Frankrijk, Italië en Oostenrijk hebben op dit moment geen aparte opvanglocatie voor deze groep asielzoekers, hoewel het in Frankrijk af en toe voorkomt dat mensen in een noodopvang worden geplaatst, als een korte afhandeling van het verzoek wordt verwacht. In Zweden is het type opvang afhankelijk van de regio en niet van de asielprocedure in kwestie.

Daarnaast kampen Oostenrijk en Frankrijk, net zoals Nederland, met uitdagingen rondom de opvangcapaciteit voor asielzoekers (inclusief die uit veilige landen van herkomst). In Nederland werd zoals hierboven genoemd een pilot sobere opvang in 2021 stopgezet, omdat er geen passende locaties gevonden konden worden. In Oostenrijk leidden capaciteitsproblemen ertoe, dat asielzoekers met een versnelde procedure niet konden doorstromen naar lokale opvangcentra en daardoor in de federale centra moesten blijven. In Frankrijk wordt een groot aantal asielzoekers helemaal niet meer opgevangen vanwege een ernstig capaciteitstekort.

Terugkeerprocedures werden door de geïnterviewde belanghebbenden in vrijwel alle landen als moeilijk ervaren, met name op het gebied van samenwerking met derde landen. Alle onderzochte landen kennen zowel een gedwongen als een vrijwillige vertrekregeling. In Nederland, Duitsland, Frankrijk en Zweden wordt terugkeerhulp aangeboden en in sommige gevallen re-integratiehulp voor vrijwillige terugkeer. Echter is dit soort hulp vaak alleen beschikbaar voor asielzoekers uit bepaalde landen, en zelden voor landen die als veilig land van herkomst zijn aangemerkt, hoewel in Frankrijk aan afgewezen asielzoekers uit Armenië, Georgië, India, Kosovo en Mauritius (landen op de veilige landenlijst) wel re-integratiehulp kan worden geboden. In Italië wordt ook ondersteuning bij terugkeer aangeboden, maar uit het onderhavige onderzoek is niet gebleken of dit ook geldt voor asielzoekers uit veilige landen van herkomst. Re-integratiehulp voor afgewezen asielzoekers uit veilige landen lijkt dus momenteel alleen in Frankrijk te worden aangeboden.

Is er relevante jurisprudentie beschikbaar, houdt het beleid stand voor de rechter en wat zijn de kwetsbaarheden?

In Nederland en Italië houdt het beleid ten aanzien van veilige landen van herkomst niet altijd stand voor de rechter. In Nederland hebben rechterlijke uitspraken regelmatig tot veranderingen geleid in beleid. Een voorbeeld hiervan is de uitspraak van 14 september 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2474), waarin de Afdeling oordeelde dat het bestaan van wetten die mensenrechtenschendingen verbieden een voorwaarde is voor het aanmerken van een land als veilig en dat er ook in de praktijk sprake moet zijn van bescherming tegen dergelijke schendingen. Ook heeft de uitspraak van de Afdeling van 7 april 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:738) de herbeoordelingstermijn van twee jaar bijvoorbeeld juridisch vastgelegd en bepaald dat de eerste beoordeling het uitgangspunt mag zijn voor de herbeoordeling. In Italië schortte de civiele rechtbank van Napels in 2022 een negatieve asielbeslissing uit 2021 op van een Oekraïner en oordeelde dat de situatie in het land door de oorlog zodanig was veranderd, dat de asielzoeker niet meer kon worden uitgezet. Daarnaast hebben rechtbanken in het verleden bepaald dat een land dat als veilig werd aangemerkt, niet daadwerkelijk als veilig kon worden beschouwd voor de asielzoeker in kwestie. Zo stelde de rechtbank van Bologna na onderzoek van de meest recente landeninformatie over Tunesië in 2021 tijdens een beroepsprocedure vast, dat het land door aanhoudende politieke onrust voorlopig niet alleen voor de asielzoeker in kwestie, maar ook in algemene zin niet als veilig land van herkomst kon worden aangemerkt.

De jurisprudentie in Oostenrijk laat zien dat negatieve beslissingen ten aanzien van de asielverzoeken van asielzoekers uit veilige landen van herkomst doorgaans standhouden voor de rechter in beroepsprocedures. Zweden heeft zijn veilige landenbeleid pas wettelijk vastgelegd naar aanleiding van een uitspraak van het HvJ-EU in 2018. Voorafgaand aan de invoering van de lijst verklaarde het migratieagentschap verzoeken regelmatig kennelijk ongegrond, omdat uit informatie over het land van herkomst bleek dat de asielzoeker daar aanvaardbare bescherming zou krijgen. Het HvJ-EU oordeelde echter dat dit niet kon zonder het concept op te nemen in nationale wetgeving.

In Duitsland identificeerden we slechts één zaak in de nationale jurisprudentiedatabank die betrekking had op het veilige landen van herkomstbeleid. De zaak betrof een persoon uit Ghana die een negatieve asielbeslissing en een terugkeerbesluit had ontvangen en waar de rechtbank, bij gebrek aan een vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming, oordeelde dat het terugkeerbesluit rechtmatig kon worden gecombineerd met de negatieve asielbeslissing. Wel blijkt uit de asielstatistieken dat het voorkomt dat asielzoekers uit veilige landen van herkomst alsnog een vorm van bescherming krijgen van de rechter. Er

kon geen relevante rechtspraak geïdentificeerd worden over hoe Frankrijk invulling geeft aan het concept van veilige landen en hoe rechters oordelen over de veiligheid van een land van herkomst.

In het algemeen lijkt het erop dat de details van de beoordeling van landen in het kader van het veilige landenbeleid in Nederland vaker worden bepaald door jurisprudentie dan in de casestudielanden. In Italië worden beslissingen soms echter ook door de rechter teruggedraaid.

Reflectie

Ondanks dat de Procedurerichtlijn enige harmonisatie heeft gebracht in het veilige landen van herkomstbeleid van de lidstaten, bijvoorbeeld omtrent het gebruik van bronnen, zijn er op veel vlakken evidente verschillen tussen de casestudielanden en Nederland. Soms zijn dit subtiele verschillen, maar kleine verschillen in bijvoorbeeld de opzet van beoordelingsprocessen en asielprocedures kunnen leiden tot aanzienlijke ongelijkheden in de behandeling van asielzoekers tussen de lidstaten.

De resultaten in dit onderzoek suggereren dat Nederland een transparanter beleid voert ten aanzien van veilige landen van herkomst dan de casestudielanden. Het is echter moeilijk te zeggen in hoeverre dit in de praktijk het geval is, en in hoeverre bijvoorbeeld een grotere transparantie over Nederlandse procedures in het algemeen hier een rol speelt. Duidelijk is dat het onderwerp ‘veilige landen’ vaak politiek gevoelig ligt en dat de toepassing van het concept samenhangt met het politieke klimaat in de landen. Dit bemoeilijkt ook het maken van vergelijkingen: niet alleen is het mogelijk dat informatie niet altijd met ons werd gedeeld (in sommige gevallen was de informatie niet eens bekend bij deskundigen zelf), het beleid van landen is bovendien niet los te zien van de nationale situatie omtrent migratie en asiel. In dit onderzoek hebben we geen analyse gemaakt van het politieke klimaat in de verschillende landen, maar discussies over asielzoekers en personen afkomstig uit veilige landen spelen misschien wel een grotere rol dan ooit tevoren. Het migratie- en asielveld is bovendien voortdurend in ontwikkeling. Dergelijke ontwikkelingen kunnen grote invloed hebben op het (toekomstige) veilige landen van herkomstbeleid in Nederland en de andere lidstaten.

In dit onderzoek hebben we ons beperkt tot het beantwoorden van de beschrijvende onderzoeksvragen over de aard van het veilige landenbeleid en de praktische uitwerking ervan in enkele Europese landen. De inzichten in de overeenkomsten en verschillen tussen deze landen en Nederland kunnen mogelijk aanknopingspunten bieden voor de Nederlandse overheid om het veilige landenbeleid van Nederland nader aan te passen.