

Samenvatting en aanbevelingen

Wat is een veilig land?

Dit advies heeft betrekking op asielzoekers die afkomstig zijn uit een land dat door Nederland als ‘veilig land van herkomst’ is aangemerkt. Het concept ‘veilig land van herkomst’ wordt gebruikt als volgens Nederland de algemene situatie in het land van herkomst de aanname rechtvaardigt dat de ingezetenen, eventueel expliciete uitzonderingen daargelaten, niet in aanmerking komen voor internationale bescherming (vluchtelingenstatus en subsidiaire beschermingsstatus). Uitsluitend omwille van de leesbaarheid zullen deze landen in dit advies verder worden aangeduid met de term ‘veilig land’.

Ook wanneer de *algemene* situatie in een land veilig is, kunnen *individuele* omstandigheden bescherming rechtvaardigen. Verdragen en wetten schrijven daarom voor dat elk verzoek om internationale bescherming op eigen merites moet worden bekeken. Dit betekent dat een individuele beoordeling van het asielrelaas gegarandeerd behoort te zijn en dat het aantal verzoeken om internationale bescherming uit veilige landen niet op voorhand tot nul kan worden gereduceerd. Het lijkt wel mogelijk asielprocedures van personen afkomstig uit veilige landen sneller te behandelen.

Lappendeken van lijsten veilige landen

Nederland volgt, net als andere EU lidstaten, zijn eigen koers in het al dan niet aanmerken van een herkomstland als veilig. Afgezien van nationale lijsten bestaat er ook een ontwerp EU-lijst van tot veilig bestempelde landen van herkomst. Die concept EU-lijst is in vergelijking tot de nationale lijsten zeer beperkt van omvang: in oktober 2017 stonden er 7 landen op de concept EU-lijst (de 28 EU-lidstaten zijn al eerder als veilig aangemerkt in het Aznar Protocol), tegenover 32 landen op de Nederlandse lijst (inclusief EU-lidstaten 59 landen in totaal). Bovendien zijn er eind 2017 nog 32 landen die niet op de Nederlandse lijst staan, hoewel zij wel door minimaal één andere EU-lidstaat als veilig zijn aangemerkt. Het ontbreken van een gemeenschappelijk aanvaarde interpretatie van het begrip ‘veilig land’ heeft binnen Europa geleid tot een onoverzichtelijke en moeilijk te verdedigen lappendeken van lijsten met veilige landen.

Centrale vraag

De ACVZ beantwoordt op verzoek van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de volgende centrale vragen: Wat zijn de redenen dat personen uit veilige landen asiel aanvragen in Nederland? En wat zijn de mogelijkheden om personen uit deze landen die nagenoeg geen kans op asiel maken te ontmoedigen asiel aan te vragen?

Voor dit advies zijn – naast een literatuurstudie – drie casestudies verricht naar asielzoekers uit Albanië, Georgië en Marokko. Deze drie landen vertegenwoordigen drie belangrijke herkomstregio’s (Westelijke Balkan, voormalige Sovjet-Unie en Noord-Afrika) en zorgen daarbinnen voor de grootste toestroom naar Nederland.

Snellere procedures?

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 evenwel slechts zeer ten dele door de cijfers ondersteund. De gemiddelde behandelduur is teruggebracht tot gemiddeld 50 dagen (Albanezen), 80 dagen (Marokkanen) en 90 dagen (Georgiërs). De behandelduur is dus nog steeds veel langer dan de beoogde 10 dagen van het veilige-landenspoor. Dit komt doordat veel aanvragen via het normale en/of via het Dublinspoor (overdracht aan een andere EU-lidstaat) afgehandeld worden, waarbij de behandelduur nog steeds lang is. Dat roept de vraag op of het zinvol is om kansloze asielzoekers binnen

de EU te verplaatsen? Bij het vinden van een antwoord op die vraag moet evenwel in het oog gehouden worden dat niet alle EU-lidstaten dezelfde landen van herkomst als veilig hebben aangemerkt.

Voor de aspirant-migrant uit een veilig land biedt die situatie als het ware een uitnodiging tot 'asielshoppen': lukt het in het ene EU-land niet, dan misschien in het andere. Door het ontbreken van adequate EU-coördinatie wordt feitelijk een belangrijk doel van het veiligelandenbeleid, de vermindering van de asielstromen, ondermijnd.

Pushfactoren sterker dan pullfactoren

Asielzoekers uit een veilig land hebben ieder hun eigen gevoelens van onveiligheid die een krachtige drijfveer vormen voor migratie naar 'Europa'. Die gevoelens van onveiligheid beperken zich niet tot persoonlijke vervolging en schending van mensenrechten, maar komen bijvoorbeeld ook voort uit het ontbreken van primaire levensbehoeften, van perspectief op werk met voldoende inkomen om een gezin te stichten en te onderhouden, ontbrekende of falende sociale infrastructuur (onderwijs, gezondheidszorg, etc.), gebrek aan bestuur, corruptie en het bestaan van parallelle maatschappelijke systemen zoals vendetta en bloedwraak. Deze pushfactoren vormen op zich sterke drijfveren die krachtiger zijn dan de pullfactoren, waarbij de perceptie van de bestemming als veilig(er) en de verwachting van een gegarandeerd beter leven voorop staan.

Het aanpakken van pushfactoren vergt inspanning van aanzienlijke omvang en op de langere termijn

De pushfactoren, de grondoorzaken voor migratie, zijn niet wezenlijk te beïnvloeden door een individueel land als Nederland. Aard en omvang van de problemen vergen een structurele gemeenschappelijke EU-aanpak op een veel grotere schaal dan thans het geval is. Daarbij moet overigens rekening worden gehouden met het feit dat een verbetering van de (bestuurlijke en sociaal-economische) omstandigheden in landen van herkomst gedurende een zekere periode leidt tot een vergrote interesse voor migratie. Het creëren van legale migratiekanalen lijkt daarbij het aangewezen middel om de illegale migratie te helpen verminderen.

Bij vertrek uit het land van herkomst: weinig pullfactoren voor Nederland

Uit het onderzoek blijkt dat de meeste respondenten uit de veilige landen Albanië, Georgië en Marokko via een omweg en min of meer toevallig in Nederland zijn aangekomen. Slechts enkelen, en dan voornamelijk Marokkaanse asielzoekers, hebben op voorhand Nederland als eindbestemming gekozen. Zij kozen voor Nederland omdat zij hoopten dat dit land de beste kansen zou bieden op economisch en sociaal vlak. Een deel van de Albanese asielzoekers had geen specifiek land als bestemming op het oog en een deel had het Verenigd Koninkrijk als eindbestemming in gedachten. De meeste Georgische asielzoekers hadden bij vertrek aanvankelijk besloten om naar Duitsland te gaan.

Tijdens de reis: meer pullfactoren voor Nederland

Hoewel Nederland initieel niet de eindbestemming was van de meeste asielzoekers uit de drie landen hebben zij op een bepaald moment tijdens hun reis toch de keuze voor Nederland gemaakt. Deze beslissing was in veel gevallen gebaseerd op verhalen van landgenoten over Nederland die zij gedurende hun reis of verblijf in opvanglocaties in andere landen hoorden. Veelal hebben zij eerst asiel aangevraagd in Duitsland. Pas nadat het verzoek daar was afgewezen en/of de omstandigheden daar tegenvielen, kwam buurland Nederland in beeld. De gepercipieerde kwaliteit van de asiel- en opvangvoorzieningen speelden een belangrijke rol om vervolgens voor Nederland te kiezen. Daarnaast heeft Nederland een positief imago op het gebied van vrijheid en veiligheid, tolerantie en afwezigheid van discriminatie. Voor Albanezen speelde ook de kwestie van de aanwezigheid

van goede medische voorzieningen en de mogelijkheden om te werken een rol. Voor Marokkanen was de aanwezigheid van een grote Marokkaans-Nederlandse gemeenschap ook van belang.

Wisselend resultaat terugkeerbeleid

Nederland heeft met wisselend resultaat initiatieven ondernomen om te komen tot effectievere terugkeer van afgewezen asielzoekers. Deze initiatieven zijn voor een groot deel effectief gebleken voor Albanië en Georgië (hoewel een groot aantal personen vertrekt naar een onbekende bestemming), maar niet voor Marokko. De instroom van Albanezen en Georgiërs in Nederland is gedaald tot (bijna) het niveau van vóór de piek in 2016. De instroom van Marokkanen (en Algerijnen) is in 2017 echter op een hoger niveau gebleven. Dit hangt mogelijk samen met de moeizame samenwerking met de Marokkaanse en Algerijnse regering op het gebied van terugkeer.

Aanbevelingen

De ACVZ doet op grond van het onderzoek de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1:

Werk vooral aan het wegnemen van de pushfactoren: deze zijn immers op zichzelf sterk en bovendien krachtiger dan de pullfactoren die mensen doen kiezen voor Nederland als land van bestemming. Pak – zoveel mogelijk in internationale samenwerkingsverbanden, met name de EU – de grondoorzaken van migratie aan en biedt maatwerk voor ieder land. Overweeg als Nederland en EU legale migratiekanalen (werk en beroepsopleiding) voor landen die meewerken aan terugkeer, zoals Albanië en Georgië. Landen die niet meewerken aan terugkeer, zoals Marokko en Algerije, zouden in beginsel hiervan uitgesloten zijn totdat zij terugkeerafspraken maken en implementeren.

Aanbeveling 2:

Zowel om principiële redenen (rechtsgelijkheid en geloofwaardigheid) als om praktische redenen (tegengaan van asielshoppen) dient Nederland zich met kracht in te zetten voor een geharmoniseerde EU-definitie van ‘veilig land’ en een uniforme toepassing daarvan. Zorg voor een meer gelijk speelveld in de EU, zowel voor de behandelduur van asielaanvragen uit veilige landen, de uitkomsten van de aanvragen als de opvang- en terugkeervoorzieningen.

Aanbeveling 3:

Verkort in het sporenbeleid de lange behandelduur van de Dublinprocedures van asielzoekers uit veilige landen of kies voor het zelf afdoen van asielaanvragen in het veiligelandenspoor om te voorkomen dat zij langer dan noodzakelijk in de opvang verblijven.

Aanbeveling 4:

- a) Versterk de inzet in de EU op terugkeerafspraken met veilige landen, met name voor de moeilijke terugkeerlanden.
- b) Pas in de uitvoering maatwerk toe bij het opleggen van inreisverboden. Bekijk per veilig land of het beperken/schrappen van terugkeerondersteuning effectief of juist contraproductief is, ook om meer zelfstandige terugkeer naar moeilijke terugkeerlanden te realiseren.

Aanbeveling 5:

Richt (gezamenlijke) informatiecampagnes niet alleen op de personen die nog in het land van herkomst zijn, maar ook op personen die al onderweg zijn en zich elders in Europa bevinden.