

Asielaanvragen Roma in Nederland

Een vrijwel onneembare drempel

Wat gebeurt er met de aanvragen tot bescherming die de afgelopen twee jaar door Roma in Nederland zijn gedaan? Peter Rodrigues onderzoekt de jurisprudentie en de regelingen. Hij concludeert dat het systeem van veilig land van herkomst in het nadeel van Roma uitpakt. Ondanks hun gedepriveerde situatie in de West-Balkan rust op hen namelijk de zware bewijslast om aannemelijk te maken dat het onmogelijk is in het thuisland te functioneren. Deze eis is nog stringenter dan die van de Kwalificatieverrichting.

In dit tijdschrift is het relatief stil rond Roma als minderheidsgroep en het lijkt mij daarom goed na te gaan of er verzoeken tot internationale bescherming door Europese Roma in Nederland worden gedaan vanwege discriminatie of onmenselijke behandeling in het land van herkomst. Alvorens daartoe over te gaan zal ik kort de stand van zaken met betrekking tot deze gemeenschap in Nederland de revue laten passeren.

De aandacht voor Roma is in Nederland beperkt. Het is deze relatief kleine gemeenschap (15.000) niet gelukt om een representatieve organisatie te vormen om hun belangen te behartigen en voor het voetlicht te brengen.¹ Een belangrijke reden is dat de Roma gemeenschap zelf heel divers is. Om een grove categorisering te geven, betreft het oude Roma en Sinti (voor 1945 in Nederland) en Roma uit voormalig Joegoslavië (jaren zeventig) en nieuwe Roma uit Macedonië (jaren negentig). Elk met een eigen migratiegeschiedenis, en tussen en na die groepen zijn er nog andere die misschien minder significant zijn. De consequentie daarvan is dat niet gesproken kan worden over 'de Roma'.

Dat neemt niet weg dat er over Roma de nodige vooroordelen bestaan en dat zij veelal worden geproblematiseerd. Zoals dat ook gebeurde in Frankrijk toen de onrechtmatige woonwagenvelden werden ontruimd en de Roemeense Roma gerepatriëerd. Of moet ik zeggen gedeporteerd?²

In Nederland is sinds enige jaren de overheidsaandacht gericht op 'Roma-criminaliteit' en het exploiteren van minderjarige kinderen.³ Uit onderzoek blijkt dat laatste inderdaad een serieus probleem te zijn.⁴ Het risico is echter dat het als een 'kenmerk' van de Romacultuur wordt gezien. Dat komt mij zowel onterecht als stigmatiserend voor.⁵ De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid merkt hierover in april 2017 op: 'Bij delicten waarbij Romakinderen betrokken zijn zoals zakkenrollerij, winkeldiefstal of inbraken zijn professionals zich steeds vaker bewust van het feit dat hier sprake kan zijn van mensenhandel. In plaats van kinderen als dader te zien, zien ze het kind nu eerder als slachtoffer'.⁶

Een van de projecten van het Public Litigation Project (PILP) van het NJCM richt zich op het zogenoemde uitsterfbeleid van woonwagenvelden.⁷ Dit beleid raakt zowel woonwagenveldbewoners als Roma die in een woonwagen wonen. Recent heeft PILP succes geboekt bij het College voor de Rechten van de Mens (CRM) die het uitsterfbeleid van Gouda in strijd met artikel 7a Algemene Wet Gelijke Behandeling (sociale bescherming) oordeelt.⁸ Ook hier dient gewaakt te worden voor vooroordelen: van de Romagemeenschap in Europa leeft 80% sedentair en maar 20% in woonwagens.⁹

1 Graag houd ik vast aan 'mijn' eigen cijfers, omdat de Europese cijfers (40.000) volgens mij inclusief woonwagenveldbewoners zijn. Mijn cijfers zijn mede gebaseerd op interviews met sleutelinformanten. Zie de *Monitor Racisme en Extremisme, Roma en Sinti*, Peter R. Rodrigues en Maaike Matelski, Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden: Amsterdam 2004.

2 P.R. Rodrigues, 'Vrij verkeer van Roma in Frankrijk', in: *Issues that matter, Mensenrechten, minderheden en migranten*, Liber amicorum voor prof. mr. R. Fernhout (Groenendijk e.a. red.), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2013, p. 87-97.

3 Huub van Baar, 'Roma worden weer zigeunerboeven', *Trouw* (Letter&Geest) 26 oktober 2013, pp. 5-8.

4 WODC | USBO Advies & Willem Pompe Instituut., *Uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Nederland*, WODC: Den Haag 4 oktober 2016.

5 Peter Rodrigues en Huub van Baar, 'Discriminatie: fraudebestendige meter in Roma-wijk', *NRC Handelsblad* 23 juli 2015.

6 *Kamerstukken II* 2016/17, 32 824, nr. 193.

7 Zie <https://pilpnjcm.nl/>.

8 CRM Oordeel 2017-55. Eerder velde de CRM eenzelfde oordeel over de gemeente Son en Breugel (oordeel 2016-71), de gemeente Vlaardingen (oordeel 2015-61) en de gemeente Oss (oordeel 2014-165).

9 Jan Marinus Wiersma, 'Roma en de Europese Unie: een blinde vlek?', *Internationale Spectator* 2011, nr. 7/8, p. 405.

De Roma hebben de afgelopen decennia met de hulp van het European Roma Rights Center in Budapest bijgedragen aan belangrijke jurisprudentie bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens over directe en indirecte discriminatie op grond van ras.¹⁰ Sinds kort is daar het Hof van Justitie van de EU bijgekomen met de belangwekkende uitleg over rassendiscriminatie op grond van richtlijn 2000/43/EC.¹¹ Het arrest betrof een Romawijk in een stadje in Bulgarije waar de elektriciteitsmeters op zeven meter hoge palen waren geplaatst. Het Hof acht deze praktijk zodanig gebaseerd op vooroordelen dat zelfs als het als indirecte discriminatie moet worden beschouwd, daarvoor geen rechtvaardigingsgrond kan worden aangevoerd.

1. Internationale bescherming

Er zijn twee groepen te onderscheiden: Roma van binnen de EU en Roma van daarbuiten. Mijn onderzoek spitst zich verderop toe op de laatstgenoemde categorie omdat alleen daarover jurisprudentie is aangetroffen.

te zijn op de beslissingsbevoegdheid van de lidstaat die de aanvraag in behandeling heeft genomen.

Overeenkomstig het Aznar Protocol is in de Kwalificatierichtlijn opgenomen dat bescherming wordt geboden aan derdelanders en staatlozen, hetgeen zowel geldt voor vluchtelingenschap (artikel 2 sub d) als voor subsidiaire bescherming (artikel 2 sub f).¹⁴ Met de term derdelanders zijn onderdanen van lidstaten uitgesloten. UNHCR beschouwt artikel 2 sub f als een inbreuk op de essentie van het internationale asielrecht.¹⁵ Met de uitbreiding van de EU in de richting van Midden- en Oost-Europa is er de afgelopen vijftien jaar een beduidend aantal landen bijgekomen met aanzienlijke Romagemeenschappen.¹⁶ In 2004 traden toe Cyprus, de Tsjechische Republiek, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slowakije en Slovenië. Daar kwamen in 2007 Bulgarije en Roemenië bij, en in 2013 Kroatië. De internationale bescherming onder het Unierecht is voor Roma uit de lidstaten beperkt tot een marginale bevoegdheid van de lidstaat waar het verzoek is ingediend. Dat neemt niet weg dat de lidstaten op grond van

Het Goudse uitsterfbeleid voor woonwagenstandplaatsen bleek in strijd met de Algemene Wet Gelijke Behandeling, en ook hier moet worden gewaakt voor vooroordelen: van de Roma's leeft 80% sedentair en maar 20% in woonwagens.

Voor Roma afkomstig uit een lidstaat bestaat binnen de EU maar een beperkte mogelijkheid om bescherming te vragen op grond van asiel.¹² Het Aznar protocol van 1999 veronderstelt dat burgers binnen de lidstaten van de EU veilig zijn en dat zij zodoende geen bescherming elders in de EU nodig hebben.¹³ De essentie van de tekst luidt:

'Het niveau van bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden in de lidstaten van de Europese Unie in aanmerking nemend, beschouwen de lidstaten elkaar als veilige landen van oorsprong voor alle juridische en praktische doeleinden in verband met asielzaken.'

Op grond van dit uitgangspunt kan een asielaanvraag van een onderdaan van een lidstaat door een andere lidstaat uitsluitend in aanmerking worden genomen of ontvankelijk worden verklaard in vier gevallen die in de tekst opgesomd zijn. Het betreft drie uitzonderingen op grond van artikel 15 EVRM (a) en artikel 7 lid 1 of 2 (b en c) waarbij een lidstaat kennelijk niet meer de fundamentele waarden van (bepaalde) burgers kan beschermen. De vierde uitzondering (d) is dat een lidstaat hiertoe eenzijdig kan besluiten in verband met de aanvraag van een onderdaan van een andere lidstaat. In dat geval wordt de Raad onverwijld op de hoogte gesteld en de aanvraag wordt behandeld op basis van het vermoeden dat zij duidelijk ongegrond is. Overigens, zonder op enigerlei wijze van invloed

het Vluchtelingenverdrag en veelal op grond van hun daaraan gekoppelde nationale vreemdelingenrecht gehouden zijn een dergelijk verzoek op zijn merites te beoordelen. Het is echter de vraag of de presumptie van het Aznar Protocol dat de EU-lidstaten veilige landen van herkomst zijn voor Roma wel een legitiem uitgangspunt is.¹⁷

Voor Roma van buiten de EU geldt dat zolang deze gemeenschap synoniem wordt geacht met 'problemen', de bereidheid in de lidstaten om leden van deze meest gedepriveerde minderheidsgroep van Europa bescherming te bieden niet overhoudt.¹⁸ De Kwalificatierichtlijn besteedt aan discriminatie slecht beperkt aandacht. In de preambule staat (17): 'Met betrekking tot de behandeling van personen die onder de werkingssfeer van deze richtlijn vallen, zijn de lidstaten gebonden aan de verplichtingen uit hoofde van de instrumenten van internationaal recht waarbij zij partij zijn, met name die welke discriminatie verbieden.' Deze zinsnede lijkt meer te zien op discriminatie bij het bieden van bescherming, dan bij het beoordelen van het verzoek. De grondslag voor bescherming van de Europese Roma kan zijn dat de asielzoeker slachtoffer is van zodanige discriminatie op grond van hun etniciteit dat er sprake is van vervolging in de zin van artikel 9 lid 2 sub b-d Kwalificatierichtlijn. Volgens deze bepaling kan van vervolging sprake zijn in het geval van:

10 M. Davidovic en P.R. Rodrigues, 'Roma maken school in Straatsburg', *NJCM-Bulletin* 2009, p. 155-171.

11 HvJ EU 16 juli 2015, C-83/14 (Chez), *JV* 2015/308 m.nt. Rodrigues en *EHRC* 2015/211 m.nt. Henrard. Zie ook Claude Cahn, 'Hof van Justitie toont zich bewaker van mensenrechten in Europa. CHEZ: ontoegankelijke elektriciteitsmeters in Roma wijken zijn discriminerend', *A&MR* 2015-9/10, p. 386-392.

12 Zie hierover Kees Groenendijk, 'Kunnen Unieburgers nog vluchten? Bescherming van Roma door het Vluchtelingenverdrag en het vrij verkeer in de EU', in: *Tijd en Asiel* (red. Terlouw en Zwaan), Deventer: Kluwer 2011, p. 59-80.

13 Protocol 24 bij het EU-Verdrag.

14 Richtlijn 2011/95/EU.

15 UNHCR, Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004, OJ L 304/12 (30 Sept. 2004).

16 Elsbeth Guild & Karin Zwaan, 'Does Europe Still Create Refugees? Examining the Situation of the Roma', *Queens Law Journal* 2014, Vol. 40, No. 1, p. 141-164.

17 Robynn L. Allver, 'Protocol no. 24: Fact or fiction for EU Roma?', *Marmara Journal of European Studies*, Volume 21, No: 1, 2013, p. 1-18.

18 R.P.W. Jennissen (red.), *De Nederlandse Migratiekaart. Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen*, Den Haag: CBS 2011, p. 104.

- b) wettelijke, administratieve, politieke en/of gerechtelijke maatregelen die op zichzelf discriminerend zijn of op discriminerende wijze worden uitgevoerd;
- c) onevenredige of discriminerende vervolging of bestraffing;
- d) ontneming van de toegang tot rechtsmiddelen, waardoor een onevenredig zware of discriminerende straf wordt opgelegd.

In de Vreemdelingenwet betreft het artikel 29 lid 1 sub a Vw 2000. Artikel 3.36 lid 2 VV 2000 noemt wettelijke, administratieve, politieke of gerechtelijke maatregelen die discriminerend zijn of op discriminerende wijze worden uitgevoerd (sub b) en onevenredige of discriminatoire vervolging of bestraffing (sub c). De discriminatie hoeft niet afkomstig te zijn van de overheid, maar in dat geval moet de autoriteiten de asielzoeker niet hebben kunnen of willen beschermen. Volgens de Vreemdelingen-circulaire (Vc 2000) levert discriminatie vervolging op indien de ondervonden of gevreesde discriminatie een dusdanige beperking oplevert dat het onmogelijk is in het land van herkomst maatschappelijk en sociaal te functioneren.¹⁹ Met eis van *onmogelijk* ligt de lat voor discriminatie hoog. Daarnaast is in de Vc 2000 nog specifieke aandacht voor discriminatoire uitsluiting van medische zorg. Van Bennekom en Van der Winden geven aan dat het moeilijk is te bepalen wanneer discriminatie van dien aard is dat van vervolging kan worden gesproken.²⁰

In het Handboek van de UNHCR staat over discriminatie het volgende:²¹

'Where measures of discrimination are, in themselves, not of a serious character, they may nevertheless give rise to a reasonable fear of persecution if they produce, in the mind of the person concerned, a feeling of apprehension and insecurity as regards his future existence. Whether or not such measures of discrimination in themselves amount to persecution must be determined in the light of all the circumstances. A claim to fear of persecution will of course be stronger where a person has been the victim of a number of discriminatory measures of this type and where there is thus a cumulative element involved.'

De uitleg van de UNHCR impliceert dat het een persoonlijke afweging moet zijn van de individuele omstandigheden waarbij structurele discriminatie eerder tot internationale bescherming zal leiden dan incidentele. De discriminatie moet van dien aard zijn dat het bij het slachtoffer tot bestaansonzekerheid voor de toekomst leidt. De UNHCR legt de lat duidelijk minder hoog dan de Vreemdelingen-circulaire. Dat geldt ook – zij het in iets mindere mate – voor de Kwalificatierichtlijn.

2. Veilig land van herkomst

Het concept van veilig land van herkomst is gebaseerd op de bepalingen hierover in de Procedurerichtlijn (2013/32/EU).²² Het concept dient een procedureel doel; indien van toepassing wordt het asielverzoek versneld afgedaan vanwege 'vermoedelijke kennelijke ongegrondheid' dan wel 'kennelijke ongegrondheid'. De versnelling betreft zowel de totstandkoming

van het besluit als de beroepsfase.²³ Op grond van artikel 3.37 VV 2000 wordt een land als veilig aangemerkt 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. Deze tekst komt overeen met Bijlage 1 van de Procedurerichtlijn.

Consequentie voor de vreemdeling uit een veilig land van herkomst is dat de versnelling plaatsvindt voorafgaande aan het onderzoek naar de motieven. Er is geen rust- en voorbereidingstermijn en het verzoek tot bescherming kan ook in een grensprocedure worden afgehandeld. Mocht echter blijken dat de zaak zich niet leent voor versnelde afdoening, kan teruggevallen worden op de gewone procedure.

Van de landen die zijn opgenomen op onze nationale lijst van veilige landen, zijn in het bijzonder de volgende voor Roma relevant: Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Macedonië en Servië. Deze landen staan op de lijst die met ingang van 14 november 2015 in werking is getreden.²⁴ De aanwas van verzoeken uit de Westelijke Balkanlanden is een zorg van de staatssecretaris, omdat hij meent dat dergelijke verzoeken de procedure onnodig belasten en deze vreemdelingen soms voor ernstige overlast zorgen.²⁵

De Afdeling heeft A-G Widdershoven gevraagd te onderzoeken of de staatssecretaris bij een afwijzing kan volstaan met verwijzing naar de lijst van veilige landen van herkomst of dat een nadere motivering geboden is.²⁶ Dat laatste is volgens de A-G het geval. Daarnaast heeft Widdershoven in zijn conclusie aangegeven dat een land niet als veilig land van herkomst kan worden aangemerkt als het algemeen gezien – en dus meer dan incidenteel – niet veilig is voor een vooraf duidelijk identificeerbare minderheidsgroep van een zekere omvang (4.11). Hij noemt daarbij ook Roma. De systematiek van het concept 'veilig landen' is erin gelegen dat er een weerlegbaar rechtsvermoeden geldt dat een land dat als 'veilig land' is aangemerkt in het algemeen veilig is. Daar valt dus geen vervolging of ernstige schade te duchten en het is aan de vreemdeling om aan te voeren dat het land in zijn geval niet veilig is. Hij ziet dan ook geen bezwaren tegen het als veilig aanmerken van een land, met uitzondering van bepaalde (minderheids) groepen (4.14).²⁷ Dit standpunt wordt ook ingenomen door de Commissie Meijers.²⁸ De staatssecretaris heeft deze optie toepasselijk geacht voor LHBT-personen uit Algerije, Senegal en Tunesië.²⁹ Voor Roma is door hem van deze mogelijkheid (nog) geen gebruik gemaakt.

Indien de vreemdeling kennelijk niet onder het concept van veilig land van herkomst valt, heeft dit in eerste instantie procedurele gevolgen. Het asielverzoek wordt niet meer versneld afgedaan, maar in de gewone procedure behandeld. In die procedure zal onderbouwd moeten worden dat de discriminatie in het individuele geval van de asielzoeker zodanig

19 C2/3.2 Vc 2000.

20 W.J. van Bennekom & J.H. van der Winden, *Asielrecht*, Den Haag: Boom juridische uitgeverij 2011, p. 168-170.

21 Paragraaf 55.

22 Zie ook Hemme Battjes, 'Verzware van de bewijslast? Veilige landen van herkomst', *A&MR* 2016, nr. 6/7, p. 275-284.

23 Zie ook Stefan Kok, 'Grenzen aan het veilig land van herkomst. Nederlands concept vergeleken met de Procedurerichtlijn', *A&MR* 2017-3, p. 105-112.

24 *Kamerstukken II* 2015/16, 19637, 2113.

25 *Kamerstukken II* 2016/17, 19 637, nr. 2257.

26 ABRvS 20 juli 2016, Conclusie A-G, ECLI:NL:RVS:2016:2040, ve16001445.

27 Anders Battjes in zijn noot bij ABRvS 1 februari 2017, *JV* 2017/80, ve17000233.

28 Meijers Committee, Note on an EU list of safe countries of origin, Recommendations and amendments, CM 1515, 5 oktober 2015, p. 3 (www.commissie-meijers.nl).

29 *Kamerstukken II* 2015/16, 19 627, nr. 2123, p. 2.

ernstig is dat er sprake is van vervolging of van onmenselijke behandeling.

3. Afwijzingen verzoek tot bescherming

Voor deze bijdrage heb ik de databanken van Migratieweb en Rechtspraak.nl geraadpleegd en gezocht vanaf 1 januari 2016 tot 1 mei 2017 naar asielaanvragen van Roma die in Nederland voor de rechter zijn gekomen. Als indeling heb ik de herkomstlanden genomen, waarbij moet worden aangetekend dat ik geen rechtszaken van Roma afkomstig uit lidstaten van de EU ben tegengekomen. Mogelijk is dat het gevolg van het recht op vrij verkeer.³⁰

Persoonlijk ervaren discriminatie geldt niet als vervolging (Vluchtelingenverdrag) maar structurele discriminatie verhindert mogelijk wel dat Albanië wordt beschouwd als veilig land van herkomst.

3.1 Albanië

In de zaak van zittingsplaats Arnhem van 19 mei 2016 heeft de staatssecretaris de asielaanvragen van vier Roma afgewezen als zijnde kennelijk ongegrond ex artikel 30b lid 1 sub b Vw 2000.³¹ De rechtbank is van oordeel dat de staatssecretaris zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de discriminatie die eisers hebben ondervonden niet kan worden aangemerkt als vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag, omdat het voor eisers niet onmogelijk was om op maatschappelijk en sociaal terrein te functioneren. De staatssecretaris heeft volgens de rechtbank terecht betrokken dat eisers werk hebben gehad in Albanië en dat eisers toegang hebben gehad tot medische voorzieningen. Bij voorkomende problemen hadden zij de bescherming van de Albanese (hogere) autoriteiten kunnen inroepen. Anders dan de Afdeling in hoger beroep vindt de rechtbank dat de staatssecretaris onvoldoende heeft gemotiveerd dat Albanië als veilig land kan worden beschouwd. Hoewel inzichtelijk is gemaakt dat Albanië partij is bij de belangrijkste mensenrechtenverdragen betekent dit niet dat deze verdragsverplichtingen in de praktijk daadwerkelijk worden nagekomen. In het voorstel voor een verordening veilige landen van herkomst van de Europese Commissie van 9 september 2015 staat onder meer vermeld dat in Albanië 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 in individuele gevallen nog steeds voorkomen. In een door de Europese Commissie 10 november 2015 uitgebrachte voortgangsrapportage over Albanië, is onder meer gewezen op het feit dat Roma worden geconfronteerd met zeer moeilijke leefomstandigheden en met frequente sociale uitsluiting en discriminatie als gevolg van niet-effectieve implementatie van beleid en slechte (inter)institutionele samenwerking. Opvallend is dat de aangevoerde persoonlijk ervaren discriminatie niet voldoende is om aan te merken als vervolging zoals bedoeld in het Vluchtelingenverdrag, maar de structurele discriminatie mogelijk wel om Albanië niet te beschouwen als veilig land van herkomst.

In haar uitspraak van 14 september 2016 heeft de Afdeling overwogen dat de aanwijzing van Albanië als veilig land van herkomst voldoet aan de wettelijk voorgeschreven vereisten.³² De aangevallen uitspraak dateert van vóór deze uitspraak van de Afdeling. De uitspraak van 14 september 2016 is mede gebaseerd op de door de staatssecretaris aangehaalde rapporten *Country information and guidance: Albania: Background information, including actors of protection, and internal relocation* van het UK Home Office van augustus 2015 en *Country information and guidance: Albania: Minority ethnic groups* van het UK Home Office van november 2014. Daar doen volgens de Afdeling de brieven van Vluchtelingenwerk Nederland en het rapport van Schweizerische Flüchtlingshilfe van 2 december 2015³³ niet aan af. Aan de door de rechtbank genoemde rapportages wordt

in hoger beroep geen aandacht besteed. De door de staatssecretaris overgelegde landenrapportages over de positie van Roma blijken doorslaggevend.³⁴

3.2 Servië

Een Servische Roma heeft een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd ingediend. Hij stelt dat de Roma in Servië discriminatoir worden bejegend.³⁵ Persoonlijk heeft hij te maken gehad met beledigingen van medeburgers en mishandeling door de politie. De staatssecretaris wijst het verzoek af omdat Servië een veilig land van herkomst zou zijn. De vreemdeling gaat in beroep en de rechtbank stelt dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak³⁶ volgt dat ter beantwoording van de vraag of een vreemdeling in het land van herkomst bescherming kan krijgen, eerst door verweerder moet worden onderzocht of door de autoriteiten in het desbetreffende land in het algemeen bescherming wordt geboden. Daarbij dient hij informatie over de algemene situatie in het land van herkomst, in het bijzonder uit het ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en rapporten van internationale organisaties, te betrekken. Indien de staatssecretaris die vraag bevestigend heeft beantwoord, is het vervolgens aan de vreemdeling om aannemelijk te maken dat het vragen van bescherming voor hem gevaarlijk dan wel bij voorbaat zinloos moet worden geacht. Indien hij dit laatste niet aannemelijk maakt, kan slechts het tevergeefs door hem inroepen van de bescherming tot de conclusie leiden dat aannemelijk is gemaakt dat die autoriteiten niet bereid of in staat zijn bescherming te bieden. De rechtbank onderkent het beroep op de conclusie van A-G Widdershoven die heeft betoogd dat de kwalificatie 'veilig land van herkomst' gebaseerd moet zijn:

'op een gedegen en zorgvuldig onderzoek van de juridische en feitelijke situatie in dat land, waarbij in elk geval bepaalde bronnen moeten worden gebruikt.³⁷ Van dat onderzoek en de toegepaste

30 Zie hierover de bijdrage van Groenendijk genoemd in noot 12.

31 VK Rb Den Haag zp Arnhem, 19 mei 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:5463 en ve16001015.

32 ECLI:NL:RVS:2016:2474.

33 Zie <http://bit.ly/2sldKLb> (16 mei 2017).

34 ABRvS 6 februari 2017, JV 2017/67, ECLI:NL:RVS:2017:291 en ve17000306.

35 VK Rb Den Haag zp Roermond, 9 augustus 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:9973 en ve16001665.

36 ABRvS 29 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW7273.

37 Zie noot 21.

bronnen, voor zover die uiteraard relevante informatie bevatten, dient de staatssecretaris in de motivering van de aanmerking bovendien verantwoording af te leggen, en wel op kenbare en deugdelijke wijze.'

De staatssecretaris kan die presumptie van veilig land van herkomst niet handhaven wanneer de vreemdeling aannemelijk maakt dat het desbetreffende land van herkomst in zijn specifieke geval niet als veilig land kan worden beschouwd. Naar het oordeel van de rechtbank bieden de verklaringen van eiser en de door hem overgelegde stukken onvoldoende aanknopingspunten om te concluderen dat eiser door de ondervonden discriminatie zodanig wordt beperkt in zijn bestaansmogelijkheden dat hij onmogelijk op maatschappelijk en sociaal gebied kan functioneren. Hij loopt dus bij terugkeer geen reëel risico op een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM, waartegen de Servische autoriteiten geen bescherming willen of kunnen bieden. De vreemdeling wordt in dit verband tegengeworpen dat hij toegang had tot werk, huisvesting, onderwijs en officiële documenten. Indien hiervan sprake is, lijkt de eis dat het *onmogelijk* moet zijn maatschappelijk en sociaal te kunnen functioneren niet haalbaar. Ook heeft de vreemdeling niet gepoogd om tegen de (in zijn optiek) onterechte veroordeling vanwege zijn afkomst in hoger beroep te gaan. Evenmin is gebleken dat daartoe geen mogelijkheid bestond.

Het concept van veilig derde land heeft tot gevolg dat op de vreemdeling een zwaardere bewijslast rust om aannemelijk te maken dat hij in aanmerking komt voor internationale bescherming.

Roma worden volgens de Afdeling niet stelselmatig gediscrimineerd omdat ze van de autoriteiten officiële documenten kregen, en onder meer werk en huurwoning en ziektekostenverzekering hadden.

In een andere zaak van een Servische Roma overweegt de Afdeling het volgende. Allereerst heeft de staatssecretaris zorgvuldig en met rapporten onderbouwd dat Servië als veilig land van herkomst kan worden aangemerkt. Daardoor bestaat een algemeen rechtsvermoeden dat vreemdelingen uit Servië geen bescherming nodig hebben. Het ligt op de weg van de vreemdelingen om aannemelijk te maken dat Servië in hun specifieke omstandigheden toch niet veilig is. Wegens voornoemd rechtsvermoeden geldt daarbij volgens de Afdeling een hoge drempel. Impliciet betekent volgens mij deze hoge drempel dat de vreemdeling aannemelijk moet maken dat het leven daar voor hem (of haar) *onmogelijk* is. Overigens laat dit onverlet dat de staatssecretaris de informatie die de vreemdelingen aanvoeren over hun specifieke individuele omstandigheden zal moeten onderzoeken en zal moeten motiveren of dit er al dan niet toe leidt dat Servië voor hen niet veilig is. In deze zaak hebben de vreemdelingen niet aannemelijk gemaakt dat in hun geval geen bescherming kan worden geboden tegen hun geloofwaardig geachte problemen die verband houden met een geldschuld. De belangrijkste reden hiervoor is dat zij zich niet tot de autoriteiten hebben gewend om daartegen bescherming te vragen, terwijl dit wel van hen verwacht mocht worden.

Tot slot lijkt de Afdeling nog apart op de discriminatie in te gaan. In tegenstelling tot wat de vreemdelingen hebben aangevoerd, volgt uit hun verklaringen volgens de Afdeling niet dat zij als Roma stelselmatig gediscrimineerd zijn. Uit hun verklaringen blijkt dat de autoriteiten aan hen officiële documenten hebben verstrekt, zij een huurwoning hadden, verzekerd

waren voor ziektekosten, werk hebben gehad, een opleiding konden volgen en kinderbijslag en een uitkering ontvingen. De Afdeling besluit met de constatering dat uit hun verklaringen niet blijkt dat de vreemdelingen als Roma in die mate gediscrimineerd zijn dat zij voor asielrechtelijke bescherming in Nederland in aanmerking komen. Ook daarvoor geldt een hoge drempel, dat blijkt eveneens uit de Vreemdelingencirculaire.³⁸

3.3 Kosovo

Een Roma vrouw uit Kosovo stelt drie keer verkracht te zijn door Albanese mannen en eiser in die zaak is door hen mishandeld.³⁹ De politie zou hun aangifte niet willen opnemen vanwege hun Roma afkomst. Ook de Sociale Dienst zou hen niet willen helpen. Daarnaast is het huis van de man afgebrand. Tevens wordt hij tijdens het verzamelen van flessen, waarmee hij in zijn inkomen voorziet, uitgescholden en bespuugd. Bij terugkeer vrezden beiden te worden gedood. De staatssecretaris heeft de aanvragen afgewezen omdat Kosovo een veilig land van herkomst is.

De Roma voeren aan dat Kosovo ten onrechte op de lijst van veilige landen is geplaatst, althans dat ten aanzien van Roma een voorbehoud moet worden gemaakt. Zij verwijzen daarbij naar de eerder genoemde conclusie van Widdershoven. De A-G stelt (4.13) dat:

'als een vreemdeling in het land waarnaar hij zou moeten terugkeren tot een minderheidsgroep behoort, en hij wegens het behoren tot die groep in dat land te vrezen heeft voor vervolging of ernstige schade, moet hij, gelet op voormelde uitgangspunten, daartegen

worden beschermd. Die bescherming kan worden geboden door het desbetreffende land aan te merken als veilig land, met uitzondering van die minderheidsgroep. Vanuit oogpunt van de systematiek van het concept 'veilig landen' is daarmee, indien de vreemdeling die naar dat land zou moeten terugkeren aannemelijk maakt dat hij tot die minderheidsgroep behoort, de weerlegging van het rechtsvermoeden dat het land in het algemeen veilig is, gegeven.'

Op grond van artikel 3.37f lid 1 VV 2000 wordt een land als veilig land van herkomst beschouwd als bedoeld in artikel 30b lid 1, sub b Vw 2000, 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 onterende behandeling of bestraffing, noch van bedreiging door willekeurig geweld in het kader van een internationaal of intern gewapend conflict. De vreemdelingen hebben in de zienswijze de presumptie van veilig land van herkomst bestreden, onder overlegging van en verwijzing naar stukken. De staatssecretaris is in het bestreden besluit weliswaar ingegaan op deze stukken, maar heeft het beroep daarop verworpen. Hij heeft gesteld dat deze stukken niet zien op de situatie van de vreemdelingen en dat zij daarmee niet aannemelijk hebben gemaakt

38 C2/3.2 Vc 2000.

39 VK Den Haag zp Haarlem, 7 september 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11685 en ve16001913

dat specifiek ten aanzien van hen de presumptie van veilig land niet zou gelden.

Volgens de rechtbank heeft de staatssecretaris de stukken enkel beoordeeld uitgaande van de veronderstelling van een veilig land van herkomst. Zodoende is hij voorbijgegaan aan de stelling dat de ingebrachte informatie juist afbreuk doet aan die veronderstelling, zoals ook bedoeld door de A-G. Indien de presumptie niet geldt voor bepaalde minderheidsgroepen, dan is het voldoende te stellen dat je tot die (risico)groep behoort. Het besluit kent volgens de rechtbank een motiveringsgebrek en is in strijd met artikel 3:46 Awb.

3.4 Macedonië

Macedonië is door de staatssecretaris aangemerkt als veilig land van herkomst. In een zaak van Macedonische Roma meent de rechtbank echter dat het onderzoek en de motivering om tot deze conclusie te komen niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen.⁴⁰ De ministeriële regeling van 10 november 2015 is volgens de rechtbank onverbindend voor zover Macedonië daarbij is aangemerkt als veilig land van herkomst wegens strijd met het bepaalde in artikel 3.105ba Vb 2000. In deze zaak is hoger beroep aangetekend en heeft de Afdeling de uitspraak van de rechtbank vernietigd.⁴¹ Door een eigen beoordeling door de staatssecretaris van het onderzoek van de Europese Commissie van 9 september 2015 en door daarnaast bij zijn besluitvorming in te gaan op het verschillende rapporten, heeft hij zijn beoordeling gebaseerd op de in artikel 3.105ba lid 2 Vb 2000 voorgeschreven informatiebronnen.

De hoge drempel wordt in deze zaak niet door de Afdeling genoemd. Maar de vreemdeling moet aannemelijk maken dat in zijn specifieke geval sprake is van zodanige discriminatie dat het functioneren *onmogelijk* wordt gemaakt.

Dit oordeel wordt min of meer herhaald in een uitspraak van de Afdeling van 16 februari 2017, waarbij een uitspraak van de vreemdelingenkamer Middelburg wordt vernietigd.⁴² Macedonië is volgens de Afdeling door de staatssecretaris terecht als een veilig land van herkomst aangemerkt. Het ligt daarom op de weg van de vreemdelingen om aannemelijk te maken dat in hun geval de autoriteiten van Macedonië geen bescherming bieden tegen de geloofwaardig bevonden problemen. De vreemdelingen hebben dit niet aannemelijk gemaakt omdat zij zich niet tot de autoriteiten hebben gewend om daartegen bescherming te vragen, terwijl dit naar het oordeel van de Afdeling wel van hen verwacht mocht worden. De omstandigheid dat een van beide vreemdelingen tot de Roma bevolkingsgroep behoort en vreest voor een corrupte politieagent, biedt geen grond voor het oordeel dat in het geval van de vreemdelingen geen effectieve bescherming voorhanden is.

Macedonië mag dus aangewezen worden als een veilig land van herkomst. Gelet hierop bestaat er volgens de Afdeling een algemeen rechtsvermoeden dat vreemdelingen uit Macedonië, waaronder Roma, geen bescherming nodig hebben.

In het hoger beroep van 1 februari 2017 doen de rapporten van Amnesty en van Civil Rights Defenders die de vreemdelingen hebben aangedragen aan dit uitgangspunt niet af.⁴³ De

Volgens de Afdeling brengt het feit dat de effectiviteit van de bescherming niet op voorhand vaststaat, niet mee dat in feite geen bescherming kan worden verkregen.

De staatssecretaris heeft zorgvuldig onderzocht en deugdelijk gemotiveerd dat er in Macedonië algemeen gezien en op duurzame wijze geen vervolging of behandeling in strijd met artikel 3 EVRM plaatsvindt. Daardoor voldoet zijn aanwijzing van Macedonië als veilig land van herkomst aan de wettelijk voorgeschreven vereisten. De rechtbank heeft de regeling van 10 november 2015 voor wat betreft de aanwijzing van Macedonië als veilig land van herkomst ten onrechte onverbindend verklaard.

Bovendien hebben de vreemdelingen volgens de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat in hun specifieke geval geen bescherming kan worden geboden tegen hun geloofwaardig geachte problemen die verband houden met een geldschuld. Zij hebben zich immers niet tot de autoriteiten gewend om daartegen bescherming te vragen, terwijl dit wel van hen verwacht mocht worden. Anders dan de vreemdelingen hebben aangevoerd, volgt uit hun verklaringen dat zij verzekerd waren voor ziektekosten, een opleiding konden volgen, werk hebben gehad en een kleine uitkering hadden, niet dat zij als Roma stelselmatig gediscrimineerd zijn. Ook hun verklaringen, dat zij in Macedonië gelukkig waren en een redelijk goed leven hebben gehad, dat de problemen gerelateerd zijn aan een geldschuld en dat zij eigenlijk hulp willen tegen de armoede en de crisis in Macedonië, geven er geen blijk van dat zij als Roma in die mate gediscrimineerd zijn dat zij voor asielrechtelijke bescherming in Nederland in aanmerking komen.

aangehaalde passages zijn volgens de Afdeling summier en onvoldoende om de conclusie te dragen dat de Macedonische autoriteiten in het geheel geen bescherming aan Roma kunnen of willen bieden. De Afdeling vervolgt dat, zoals zij eerder heeft overwogen,⁴⁴ het feit dat de mate van effectiviteit van de bescherming niet op voorhand vaststaat, niet reeds met zich brengt dat in feite geen bescherming kan worden verkregen.

3.5 Bosnië-Herzegovina

Eisers hebben aan hun asielaanvraag ten grondslag gelegd dat zij tot de Roma behoren en dat zij in armoede leefden in Bosnië-Herzegovina.⁴⁵ De rechtbank meent dat de vreemdelingen niet aannemelijk hebben kunnen maken dat voor hen Bosnië-Herzegovina niet is aan te merken als veilig land van herkomst.⁴⁶ De staatssecretaris heeft hiervoor terecht verwezen naar het rapport van de Europese Commissie van 10 november 2015 waarin (gematigd) positief wordt gesproken over de vooruitgang die Bosnië-Herzegovina met betrekking tot Roma's heeft geboekt. Bovendien hebben de vreemdelingen niet aannemelijk gemaakt dat zij zich voor hulp of bescherming niet kunnen wenden tot de (hogere) autoriteiten.

Deze lijn wordt in het hoger beroep in een andere zaak door de Afdeling onderschreven. De staatssecretaris heeft terecht

⁴⁰ VK Rb Den Haag zp Middelburg, 19 september 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11317 en ve16001852.

⁴¹ ABRvS 12 januari 2017, JV 2017/53, ECLI:NL:RVS:2017:62 en ve17000101.

⁴² ABRvS 16 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:444 en ve17000376 en Rb Middelburg 10 januari 2017, ve17000119.

⁴³ ABRvS 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:281 en ve17000284.

⁴⁴ ABRvS 1 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1913 en ve16001320.

⁴⁵ VK Den Haag zp Groningen 26 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:13178 en ve16002177.

⁴⁶ Bijlage 13 bij artikel 3.37f lid 3 VV 2000.

gesteld dat de vreemdelingen niet aannemelijk hebben gemaakt dat in hun geval geen bescherming kan worden geboden tegen hun geloofwaardig geachte problemen die verband houden met hun Roma-afkomst. In de eerste plaats omdat zij zich niet tot de autoriteiten hebben gewend om daartegen bescherming te vragen, terwijl dit wel van hen verwacht mocht worden. Anders dan de vreemdelingen hebben aangevoerd, volgt uit de door hen en door de staatssecretaris 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 dat Roma, hoewel zij wel de meest kwetsbare groep vormen, stelselmatig gediscrimineerd worden.

Kennelijk is dat een criterium dat tot een ander oordeel zou kunnen leiden: stelselmatig gediscrimineerd. Dat in het rapport van de Europese Commissie wordt gesproken over het gemis van effectieve kosteloze rechtsbijstand, impliceert volgens de Afdeling niet dat bepaalde groepen, waaronder Roma, geen toegang hebben tot betaalde rechtsbijstand. Uit die stukken kan dus niet worden afgeleid dat de vreemdelingen bij eventuele problemen geen bescherming kunnen vragen van de autoriteiten. De Afdeling sluit af met de vaker voorkomende constatering dat uit de verklaringen van de vreemdelingen niet blijkt dat zij als Roma in die mate gediscrimineerd zijn dat zij voor asielrechtelijke bescherming in Nederland in aanmerking komen.

dat het voor de persoon in kwestie *onmogelijk* is in het thuisland te functioneren.⁵¹

5. Bevindingen

Het valt op dat de Roma die de afgelopen twee jaar in Nederland internationale bescherming hebben aangevraagd en waarbij het tot een (gepubliceerde) rechtspraak is gekomen, afkomstig zijn uit de West-Balkan. Begin 2016 kwam ik bij rechtbanken nog uitspraken tegen waarin wordt geoordeeld dat de vaststelling van veilig land van herkomst niet voldoende is onderbouwd of waarin zelfs de aanwijzing van het desbetreffende land onverbindend is verklaard. In hoger beroep heeft de Afdeling sinds medio 2016 in korte tijd een duidelijke lijn uitgezet voor zowel het beroep op discriminatie als op de onveiligheid van het land van herkomst van de vreemdeling in kwestie.

Belangrijk is dat de vreemdeling het rechtsvermoeden van veilig land van herkomst moet weerleggen door aannemelijk te maken dat er sprake is van zodanig ernstige rassendiscriminatie dat het *onmogelijk* is te kunnen functioneren. Het blijkt een hele hoge drempel om rassendiscriminatie als vervolgingsgrond aan te tonen. In sommige zaken worden beide vragen separaat beantwoord, maar het veilig land van herkomst betreft allereerst een procedurele vraag (versnelde of gewone procedure). Vervolgens wordt onderzocht of er desalniet-

De eis van onmogelijk functioneren in het herkomstland is stringenter dan die van de Kwalificatierichtlijn, terwijl de Roma in de West-Balkan in een gedepriveerde situatie zitten.

3.6 Deelconclusie jurisprudentie

De rechtspraak van de Afdeling lijkt tamelijk consistent en wijkt niet af voor de verschillende landen uit de Balkan. Daarbij moet worden opgemerkt dat slechts de rechtspraak is onderzocht en dus mogelijke inwillingen buiten beeld zijn gebleven. Volgens het EASO-rapport over de West-Balkan zijn asielaanvragen in de EU uit Servië en Macedonië veelal afkomstig van Roma die in hun land van herkomst lijden onder armoede en werkloosheid.⁴⁷ Het rapport maakt melding dat in de EU 5,9 procent van de aanvragen uit de West-Balkan wordt gehonoreerd.⁴⁸ Sinds de val van het communisme is de positie van Roma in de West-Balkan er niet beter op geworden. EASO rapporteert problemen bij toegang tot overheidsdiensten, gezondheidszorg, huisvesting, onderwijs en discriminatie op de arbeidsmarkt.⁴⁹ Indien naar toewijzingen uit de landen van de West-Balkan wordt gekeken, zijn er onderlinge verschillen en scoort in 2014 Servië het laagst (0,9 procent) en Albanië het hoogst (7,8 procent).⁵⁰

Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat het systeem van veilig land van herkomst in het nadeel van Roma uitpakt, door de zware bewijslast die op hen rust om aannemelijk te maken

temin zodanige achterstelling op grond van etniciteit aan de orde is dat bescherming dient te worden geboden. De tweede vraag valt veelal samen met de vraag of de discriminatie van zodanige aard is dat bescherming dient te worden geboden. Uit de bijdrage van Jasmina Mačkić in dit nummer blijkt hoe moeilijk het is om het bewijs van discriminatie te leveren voor het EHRM.⁵² Het Straatsburgse hof heeft tot nog toe enkel procedurele schendingen vastgesteld. Die drempel blijkt ook bij de rechterlijke beoordeling van asielaanvragen door Roma in Nederland hoog.

De Afdeling heeft het over de vraag of er stelselmatig wordt gediscrimineerd. Dat komt overeen met de eis van artikel 9 lid 1 Kwalificatierichtlijn waarin wordt gesteld dat de schending zo vaak moet voorkomen (of zo ernstig moet zijn). De onderzonden of gevreesde discriminatie moet naar Nederlands recht een zodanige beperking opleveren dat het *onmogelijk* is in het land van herkomst maatschappelijk en sociaal te functioneren.⁵³ Indien blijkt dat de vreemdeling bijvoorbeeld verzekerd was voor ziektekosten, een opleiding kon volgen, werk heeft gehad en zelfs een kleine uitkering had, wordt hij niet als Roma stelselmatig gediscrimineerd. Daarnaast dient ook bij stelselmatische discriminatie het evident te zijn dat de overheid geen bescherming biedt. In de meeste zaken blijkt de Afdeling te oordelen dat aan die eis niet is voldaan, omdat de vreemdeling

47 EASO, *Asylum applicants from the Western Balkans Comparative analysis of trends, push-pull factors and responses*, Luxembourg: Publications Office of the European Union 2013, pp. 10-11.

48 Ibid, p. 25. Uit de gegevens van Statline 15 december 2016 over de inwilliging van asielaanvragen door personen met een nationaliteit van een land uit de West-Balkan blijkt dit percentage voor Nederland in 2014 beduidend lager te liggen.

49 Ibid, p. 33.

50 Zie <http://bit.ly/2slew10> (5 juni 2016).

51 Zie ook: Politheor, European Policy Network 30 January 2017, <http://bit.ly/2rQ3tDq>.

52 Zie Jasmina Mačkić, 'Hoe kan discriminatoir geweld tegen asielzoekers en migranten worden bewezen?', elders in dit themanummer.

53 C2/3.2 Vc 2000.

meende niets van de overheid te mogen verwachten en ook geen klacht heeft ingediend of aangifte heeft gedaan.

Het is uiteraard essentieel dat een asielzoeker aannemelijk maakt dat hij deel uitmaakt van de Roma gemeenschap. Dat blijkt uit de zaak waarin niet tijdens het gehoor is verklaard, maar pas in de zienswijze wordt aangevoerd dat Servië voor Roma geen veilig land van herkomst is. In deze zaak wordt dit niet nader toegelicht en heeft de staatssecretaris zich volgens de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat Servië voor hem geen veilig land van herkomst is.⁵⁴

Ook het gebrek aan effectieve rechtsbescherming blijkt een lastig te nemen barrière. Het feit dat de mate van effectiviteit van de bescherming niet op voorhand vaststaat, leidt volgens de Afdeling niet tot de vaststelling dat in feite geen bescherming kan worden verkregen.

De staatssecretaris heeft een lijst opgesteld van veilige landen van herkomst. Bij een aantal van de landen die hij op de lijst heeft geplaatst, heeft hij opgemerkt dat bij de toepassing van het begrip 'veilig land van herkomst' verhoogde aandacht moet worden besteed aan de mogelijkheid dat dit principe in een individueel geval niet kan worden tegengeworpen, bijvoorbeeld als het gaat om bepaalde religieuze minderheden, personen die slachtoffer kunnen worden van (sociale) discriminatie, personen die te maken kunnen krijgen met

strafrechtelijke vervolging.⁵⁵ Ter zitting bij de Afdeling op 9 juni 2016 heeft de staatssecretaris erop gewezen dat het benadrukken van mogelijke kwetsbaarheid van bepaalde personen ('verhoogde aandacht') niet ongebruikelijk is in het asielrecht, maar dat dit niet leidt tot een ander toetsingskader.

Op grond van deze opmerkingen en de uitspraken van de Afdeling concludeer ik dat het heel moeilijk is voor een individu om de lijst van veilige landen te doorbreken. De lijst van veilige landen komt op basis van generieke informatie tot stand. Het is duidelijk dat daarbij landenrapportages van neutrale toezichthouders onontbeerlijk zijn. Maar daarin komen we niet snel zulke harde oordelen over landen uit de West-Balkan tegen.⁵⁶ Het doorbreken van die lijst dient met specifieke en persoonlijke argumenten te gebeuren. Die argumenten zijn dezelfde waarmee wordt onderbouwd dat stelselmatige discriminatie van zodanige aard is dat het internationale bescherming rechtvaardigt.

Het Nederlandse recht lijkt mij met de eis van *onmogelijk te functioneren* op het punt van discriminatie nog stringenter eisen aan het bewijs te stellen dan de Kwalificatierichtlijn en dat roept vragen op. Ondanks hun gedepriveerde situatie in de West-Balkan, lijkt mij die eis voor Roma een vrijwel onneembare drempel.

54 ABRvS 12 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:65.

55 Zie de Conclusie Widdershoven (noot 27), punt 4.2.

56 Zie bijvoorbeeld ECRI, *Report on Serbia* (fifth monitoring cycle), Adopted on 22 March 2017, Published on 16 May 2017.