

## Ontwikkelingen in het asielrecht

*H.B. Boogaart*\*\*\*

### Inleiding

Bijna anderhalf jaar geleden werd mij gevraagd iets te vertellen over recente ontwikkelingen in het asielrecht. De intercity gaat snel, maar het lijkt erop dat de ontwikkelingen op dit politiek gevoelige terrein met de snelheid van een TGV tot stand komen. Waren bijvoorbeeld in 1995 de verwachtingen over de beheersing van de groei van het aantal asielaanvragen nog pessimistisch, momenteel kan met een voorzichtig optimisme gezegd worden dat de stroom wordt bijgehouden en dat de achterstanden bij het ministerie van Justitie rond de jaarwisseling zullen zijn ingelopen. Of dat ook de kwaliteit van de beschikingspraktijk ten goede is gekomen, is de vraag.

### Het begrip 'vluchteling'

#### *A-status en C-status*

Een vluchteling is iemand die aannemelijk kan maken dat hij in het land van herkomst een gegronde vrees heeft voor vervolging wegens zijn politieke of godsdienstige overtuiging, wegens zijn nationaliteit of omdat hij behoort tot een bepaald ras of sociale groep. Deze definitie is neergelegd in het Vluchtelingenverdrag van Genève en in de Vreemdelingenwet. De toelating als vluchteling wordt in de volksmond ook wel als 'het verkrijgen van de A-status' aangeduid.

Daarnaast kan een vergunning tot verblijf zonder beperkingen, - de C-status - worden verleend als niet is voldaan aan de vluchtelingen-definitie, maar terugkeer naar het land van herkomst niet mogelijk is wegens individuele, in de persoon gelegen factoren: traumatische omstandigheden, medische omstandigheden, slechte lichamelijke of psychische gesteldheid. De C-status kan ook worden verleend als

\* advocaat te Groningen

schending van artikel 3 EVRM bij terugkeer een reëel risico vormt en als in een asielprocedure drie jaren zijn verstreken.

Prof. Boeles schrijft over de C-status: "Het gaat doorgaans om een brouwseltje van politiek-opportunistische overwegingen, met een sausje van asielaspecten en een toefje geworteldheid".

De grens tussen de A- en de C-status is vaag. Het onderscheid is echter van groot belang, nu beide een verschillende rechtspositie met zich meebrengen. Het meest in het oog springt de (on)mogelijkheid van gezinshereniging.

### *Asielzoeker*

Een 'asielzoeker' is een vreemdeling die in Nederland een aanvraag om toelating indient, waarbij zowel het vluchtelingenschap als de humanitaire aspecten zullen worden beoordeeld.

Maar hoe wordt zo'n aanvraag precies beoordeeld? Enerzijds is er het individuele vluchtrelaas: welke problemen heeft de asielzoeker onderzocht, is hetgeen hij verklaart aannemelijk, consistent, geloofwaardig? Anderzijds is de politieke en mensenrechtensituatie in het land van herkomst van belang. De Staatssecretaris van Justitie is in asielzaken de bevoegde instantie. Zij baseert zich voor een beoordeling van de algemene situatie voornamelijk op de ambtsberichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Maar ook andere informatie is voorhanden, met name ten behoeve van de rechtshulp: rapportages van Amnesty International en andere mensenrechtenorganisaties zoals Human Rights Watch, informatie van de VN en aanverwante organisaties zoals UNHCR, etc.

Er is uiteraard een zekere wisselwerking tussen de mensenrechtensituatie in het land van herkomst en het individuele vluchtrelaas: hoe slechter de politieke en mensenrechtensituatie, hoe ernstiger de dreiging van vervolging en des te minder is er nodig om vluchtelingenschap aan te nemen.

Uit: Tussen Vrees en vervolging, Mr. J.A.Hoeksma, 1982:

Vervolging				Vrees
zeer ernstig	G			direct aannemelijk
		E		
ernstig			G	behoeft toelichting
			R	
incidenteel			O	overtuigende toelichting nodig
		N		
eigenlijk niet	D			last van bewijs
			N	
				D

Met enkele voorbeelden wil ik illustreren hoe wetgeving en beleid in concrete gevallen kunnen uitpakken:

Een Somaliër, verdreven van huis en haard door het oorlogsgeweld, uitgeoefend door de paramilitaire milities van de krijgsheren, is in de ogen van justitie geen vluchteling, want er is "slechts" sprake van willekeurige geweldsuitoefening; niet van geweld op de betrokkene gericht.

Bosniërs, verdreven van huis en haard door het oorlogsgeweld, uitgeoefend door de milities van Serviërs, Bosniërs, Kroaten, zijn wel als vluchteling erkend; zij zijn immers verdreven wegens hun etnische achtergrond.

Een Iraniër, die kledingregels overtreden heeft en verboden videobanden of boeken in zijn bezit heeft, is geen vluchteling, tenzij aannemelijk is dat de overtredingen zijn ingegeven door een politieke overtuiging en de kans op bestraffing onevenredig zwaar is.

Een Turk die enkele malen is gearresteerd wegens betrokkenheid bij demonstraties, maar na korte tijd is vrijgelaten, kan worden toegelaten indien het systematische karakter van de vervolging aannemelijk is geworden. Hoewel de staatssecretaris van Justitie een zekere mate van

beleidsvrijheid heeft is toelating als vluchteling onvermijdelijk indien weigering zou betekenen dat iemand terug moet gaan naar het land waar hij vervolging vreest.

### **De asielprocedure in het kort:**

Na indiening van de aanvraag (middels zogenaamde a & f-formulieren) volgt een intake, waarbij de nadruk ligt op persoonlijke gegevens en reisroute. Die intake vindt plaats in een van de drie aanmeldcentra (AC's) die Nederland rijk is: Zevenaar, Rijsbergen en nu ook Schiphol. Vervolgens vindt in een Onderzoeks- en opvangcentrum (OC) een onderzoek plaats door een contactambtenaar. Bij dat onderzoek ligt de nadruk op de feiten en omstandigheden die aanleiding hebben gegeven voor de vlucht. In het OC is rechtshulp beschikbaar voor het maken van correcties en aanvullingen op het rapport dat van het onderzoek is opgemaakt.

Na een maand volgt normaliter de eerste beschikking. In de praktijk duurt het echter vaak langer voordat deze beschikking wordt gegeven: een half jaar tot een jaar is geen uitzondering. Tegen de beschikking kan een bezwaarprocedure worden gevoerd. Indien tevens wordt beslist dat de procedure niet in Nederland mag worden afgewacht dient een voorlopige voorziening bij de president van de Rechtbank te Den Haag of een van de nevenzittingsplaatsen te worden aangevraagd. Na de tweede beschikking is er nog beroep mogelijk bij de Rechtbank te Den Haag, of een van de nevenzittingsplaatsen.

Naast de beschikking kunnen conservatoire maatregelen worden genomen, zoals beperking van de bewegingsvrijheid of zelfs bewaring.

Het sluitstuk van de procedure is de uitzetting: de aanzegging het land binnen redelijke tijd te verlaten, dan wel gedwongen verwijdering naar land van herkomst. De praktijk leert dat dit niet altijd eenvoudig is. Indien de vreemdeling niet meewerkt aan zijn uitzetting, volgt in de regel een "administratieve" verwijdering, dat wil zeggen dat de

vreemdeling op straat wordt gezet met de aanzegging Nederland te verlaten.

## **Opvang**

Na de genoemde opvang in een AC (maximaal 24 uur) en OC (in de regel enkele maanden) volgt opvang in een Asielzoekercentrum, totdat duidelijkheid is ontstaan over de status. De opvang is sober doch humaan, een bed-bad-broodregeling. Na verlening van een status volgt reguliere huisvesting en bij verlening van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (zie hierna) volgt gemeentelijke opvang. Indien géén status wordt verleend kan eventueel plaatsing in het vertrekcentrum te Ter Apel plaatsvinden voor een periode van maximaal 3 maanden.

## **Wijzigingen in het asielrecht per 1 januari 1994**

### *Aanleiding*

De aanleiding tot verandering van wetgeving en beleid was volgens Strijards (Het nieuwe vreemdelingenrecht, p. 5 e.v.):

- Een groeiende stroom asielzoekers, d.w.z. vreemdelingen die asiel vragen.  
 Een beeld:
 

1990	21.208
1991	21.615
1992	20.346
1993	35.399
1994	52.576
1995	29.258
1996	10.025 (t/m juni)
  
- Groeiende overheidsuitgaven. De overheid heeft de verantwoordelijkheid op zich genomen gedurende de procedure in de kosten van levensonderhoud te voorzien. Er is geen toestemming tot werken. In sommige landen geeft men die toestemming wel, bijvoor-

beeld in België. Ook is er een geconcentreerd vervoltraject, opvang, introductie in de Nederlandse samenleving, maatschappelijke oriëntatie en overige activiteiten op het terrein van het maatschappelijk en sociaal-cultureel welzijn van de betrokkene

In de Tussenbalans 1991 worden de volgende desiderata genoemd:

- Een nieuwe opvangprocedure die het mogelijk moet maken om niet-ontvankelijke en kennelijk ongegronde asielaanvragen gescheiden en daarmee sneller te behandelen dan andere aanvragen
- Concentratie van de rechtsgang in de asielprocedure bij één administratiefrechtelijke procedure, zonder hoger beroep
- Exclusiviteit van de bevoegdheid tot kennisneming van geschillen over bij of krachtens vreemdelingenwetgeving genomen beschikkingen voor een Vreemdelingenkamer in de rechtbank Den Haag (met nevenzittingsplaatsen). Dat was feitelijk in kort-gedingsituaties al zo sinds 1983
- Verstrekking van een vooralsnog tijdelijke verblijfstitel aan bepaalde categorieën vreemdelingen die niet voor volkomen toelating in aanmerking komen, maar niet kunnen worden teruggestuurd naar het land van oorsprong wegens de algemene situatie van ontreding aldaar (de zogenaamde gedoogden)
- Aanscherping van de aansprakelijkheid van vervoerders door wier toedoen vreemdelingen - die niet toelaatbaar, maar "technisch" onverwijderbaar zijn - hier te lande arriveren

De internationale ontwikkelingen hebben een katalyserende werking gehad op de invoering van regelgeving:

- Toename van oorlogen, gewapende conflicten en natuurrampen, gepaard gaand met "autonoom" voortgaande vliegbewegingen. Voorbeelden: Voormalig Joegoslavië, Somalië, Irak, Sri Lanka, Zaïre, Afghanistan, Turkije, Liberia
- Vluchtroutes blijven ondanks oorlogen etc. in stand; omkoping; reisorganisaties
- Slechte algemene mensenrechtensituatie, zoals Oost-Europa, China
- Beeldvorming over het opvangtraject
- Wijzigingen in het asielbeleid in buurlanden

- Opheffing controles aan binnengrenzen in Europa, zoals Schengen, ontbreken van EURODAC, SIS

### *Drie terreinen*

Per 1 januari 1994 zijn op een drietal terreinen nieuwe regels ingevoerd: ingrijpende wijzigingen in de Vreemdelingenwet, de invoering van de Algemene Wet Bestuursrecht en het opdragen van de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving aan een geregionaliseerde Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Hierna wordt een korte schets van deze regels gegeven.

#### 1. Vreemdelingenwet

- a. De introductie van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf; verlening indien naar het oordeel van de minister gedwongen verwijdering naar het land van herkomst van bijzonder hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar (art. 12b)
- b. Na drie jaar omzetting in een vergunning tot verblijf zonder beperking (art. 13a)
- c. Introductie van de niet-ontvankelijke aanvraag:
  - indien eerder op gelijke gronden om toelating is verzocht (ne bis in idem)
  - indien eerder onder een andere naam een vraag om toelating is gedaan
  - indien zonder geldige reden niet is voldaan aan het bepaalde in 17a Vw. = in verband met onderzoek verblijven op bepaalde plaats + meldplicht
  - indien hij al uit andere hoofde is toegelaten
  - indien een ander land ingevolge een Verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag (thans Schengen, straks Dublin); ik kom hier later nog op terug; dien een ongedocumenteerde vreemdeling zich niet onverwijld heeft gemeld bij voor asiel (art.15b).

- d. Introductie van de kennelijk ongegronde aanvraag:
- indien zij is gegrond op omstandigheden die in redelijkheid geen enkel vermoeden kunnen wekken dat rechtsgrond voor toelating bestaat
  - indien de vreemdeling de nationaliteit van meer dan één land heeft en hij in dat andere land wel bescherming kan krijgen
  - gebleken is dat een land van eerder verblijf de vreemdeling zal toelaten totdat hij duurzame bescherming zal genieten
  - indien tegen beter in gebruik wordt gemaakt van valse of vervalste documenten, of documenten, etc. die niet op hem betrekking hebben
  - indien veilig land van herkomst en/of veilig derde land (art. 15c)
- Hieraan kunnen conservatoire maatregelen worden gekoppeld:  
 Beperking van de bewegingsvrijheid of zelfs "aanwijzing van een ruimte of plaats, afgesloten en op andere wijze verzekerd tegen ongeoorloofd vertrek daaruit" (artt. 18a en 18b).  
 Ook in de procedure zijn enkele nieuwigheden ingevoerd:
- e. Beroep bij één instantie, namelijk de Vreemdelingenkamer te Den Haag, met nevenzittingsplaatsen: Amsterdam, Den Bosch, Haarlem en Zwolle (art. 33a)
- f. Geen mogelijkheid van hoger beroep, wel een doekje voor het bloeden, namelijk cassatie in het belang der wet. De Vreemdelingenkamer heeft zelf een oplossing gezocht en gevonden door het instellen van een Rechtseenheidkamer (art. 33c)  
 Tenslotte:
- g. Afwijking bezwaar/beroepstermijn = 4 weken (art. 30 lid 3 en 33c) en de mogelijkheid voor de rechter om "door te pakken" in de bezwaarprocedure (art. 33b).



## 2. Invoering algemene wet bestuursrecht

Zoals gezegd zijn er afwijkingen. Deze worden ook in de rechtspraak erkend. De wijziging van het gedoogbeleid heeft bijvoorbeeld directe werking.

## 3. Reorganisatie ministerie van Justitie

De IND is per district ingedeeld. De uitvoering vindt in die districten plaats; centraal is er de beleidsvorming: Vreemdelingencirculaire, tussentijdse beleidsveranderingen (TBV's), werkinstructies, beoordeling rechtsontwikkeling.

## **Problemen en oplossingen**

De wijzigingen, zoals hierboven geschetst, leidden tot grote problemen: grote achterstanden, uitvoeringsperikelen, gepaard gaande met een explosieve toename van het aantal asielaanvragen in 1994.

Oplossingen werden gezocht in de introductie van de Aanmeldcentra Zevenaar en Rijsbergen in oktober 1994 (en in februari 1996 Schiphol) en de introductie van een zogeheten Stappenplan, waarbij onder meer een grote inhaalslag werd opgezet. Met betrekking tot de "oude" asielaanvragen uit een aantal "gevoelige" landen werd een generaal pardon verleend (de zogenaamde 'Nawijnbrief').

Op 26 maart 1995 is de Schengen Uitvoeringsovereenkomst voor een aantal landen in werking getreden: Nederland, Duitsland, België, Luxemburg, Frankrijk, Spanje en Portugal. Daarmee werd inhoud gegeven aan bepaald in artikel 15b sub a Vw. Het belangrijkste element hiervan is: vaststelling van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek door één Verdragstaat, waarna de andere Staten niet meer verplicht zijn een verzoek inhoudelijk te beoordelen.

Hierop zijn overigens wel uitzonderingen; bijvoorbeeld artikel 29 lid 4: in geval van bijzondere redenen kan een verzoek aan zich getrokken worden, bijvoorbeeld indien aan een gezinslid al een vluch-

telingenstatus is verleend (artikel 35), of ingeval van humanitaire redenen, met name op grond van familiebanden of op culturele gronden (artikel 36).

Nationaal werd deze uitzondering in artikel 15b sub a Vw opgenomen: de aanvraag is niet ontvankelijk, tenzij deze berust op relevante feiten die bij de beslissing door de autoriteiten van dat land geen rol hebben kunnen spelen.

In de praktijk blijken vooral grote problemen op twee terreinen te bestaan: de gescheiden behandeling van de zaken van familieleden of partners en het gebrek aan een uniform asielrecht.

### **Medische aspecten**

Dit alles legt een groot beslag op het overheidsapparaat, maar ook op de rechtshulp en niet in de laatste plaats op degenen om wie het uiteindelijk allemaal gaat: de asielzoeker.

Het is niet eenvoudig voor te stellen wat een asielzoeker meemaakt: Hij komt veelal vanuit een onrustig land in een AC - een soort kippenfokkerij - terecht, waar hij ontdaan van bezittingen direct wordt onderworpen aan een intake. Zijn er aanwijzingen dat de asielgronden summier zijn, dan wordt hij ook direct aan een nader verhoor onderworpen. Is de procedure voor hem dan nog niet afgelopen dan wordt hij uitgeplaatst naar een OC, waar de wachttijd al gauw oploopt tot enkele maanden soms zelfs jaren. De vergunning tot verblijf wegens tijdsverloop vormt na drie jaar de troostprijs.

De opvang is sober doch humaan, zo wordt gesteld, maar de omstandigheden in een opvangcentrum zijn vaak troosteloos. De centra liggen afgelegen en bieden weinig mogelijkheden van ontspanning en zelfredzaamheid. De aandacht voor asielzoekers met medische of psychische problemen is beperkt. Via de medische opvang (MOA) in het centrum, of via Vluchtelingenwerk - dat de persoonlijke begelei-

ding tot taak heeft - en het maatschappelijk werk komt er soms wat aan de oppervlakte.

Medische rapportage speelt grosso modo in asielzaken op twee aspecten bij de vraag:

- in hoeverre er sprake is van mishandeling/marteling/traumatische ervaringen
- of er een belemmering voor terugkeer naar het land van herkomst is.

Bij de erkenning als vluchteling spelen medische onderzoeksgegevens in principe slechts een ondersteunende rol: lichamelijke gebreken of psychiatrische aandoeningen kunnen op zichzelf nooit vluchtelingenschap opleveren. Wel kunnen ze aanwijzingen opleveren. Littekens en dergelijke kunnen het relaas aannemelijker maken. Indien het vluchtrelaas vaag en inconsistent is, kan het aanwezig zijn van psychische problemen een redelijke verklaring opleveren, ook indien het uit het nader gehoor tegenstrijdigheden blijken.

Ernstige medische klachten, waaronder traumatische ervaringen, kunnen grond zijn voor verlening van een vergunning tot verblijf, als terugkeer naar het land van herkomst in redelijkheid niet gevegd kan worden, of als men zich door deze klachten in negatieve zin onderscheidt van land- of groepsgenoten. Vgl. een uitspraak van de Rechtbank Haarlem, waar werd gesteld dat een Srilankaanse vrouw geen verblijf kon worden toegestaan, nu de mishandeling en verkrachting die zij had ondergaan (helaas, sic!) niet ongebruikelijk waren in haar land.

Artikel 25 Vw biedt overigens wel de mogelijkheid de uitzetting (tijdelijk) op te schorten. Indien medische bijzonderheden blijken, moet de IND de Geneeskundig Inspecteur inschakelen. Niet inschakelen wordt in het algemeen niet door de rechtspraak aanvaard.

De meest voorkomende medische diagnose is het Post traumatisch stress syndroom (PTSS), schematisch als volgt weergegeven:

ontkenning

Gebeurtenis ---            --- working through --- voltooiing

outcry herbeleving

Probleem is nogal eens de botsing tussen het juridische en het medische aspect. Immers: Hoe bewijs je dat klachten op PTSS zijn terug te voeren. De Geneeskundig Inspecteur stelt dat psychiatrische diagnostiek geen bewijsmiddel kan zijn, terwijl bijvoorbeeld de Medische Onderzoeksgroep van Amnesty International stelt dat men moet afgaan op hetgeen de patiënt vertelt, de anamnese.

### **Slotopmerking**

Er zijn stormachtige ontwikkelingen geweest. De naweeën daarvan zijn nog goed te merken. Er wordt veel gevergfd van de bij degenen die bij de procedure betrokken zijn. De neiging bestaat om steeds efficiënter te werken. Daardoor krijgen belangrijke aspecten van de asielprocedure, zoals medische problemen - echter niet de aandacht die ze verdienen.

De tijd zal moeten leren of men met de veranderingen de juiste weg is ingeslagen.