

Samenvatting

Vreemdelingenwet 2000, een ontspoorde asielwet

**Evaluatie Vreemdelingenwet 2000
door VluchtelingenWerk Nederland**

Colofon

De samenvatting *Vreemdelingenwet 2000, een ontspoorde asielwet* hoort bij het gelijknamige rapport. Beide zijn uitgaven van VluchtelingenWerk Nederland.

Oplage samenvatting: 250 ex.

Illustraties: Ori Ginale

Amsterdam, oktober 2006

1. Inhoudsopgave

1. Inhoudsopgave	2
2. Visie op de Vreemdelingenwet 2000	3
2.1. Risico op refoulement	3
2.2. De AC-procedure: snel, maar niet zorgvuldig	4
2.3. Factoren die bijdragen aan het risico op refoulement	4
2.4. Overige punten van kritiek	5
2.5. Eén zorgvuldige en snelle procedure	6
3. Conclusies	8
3.1. De AC-procedure	8
3.2. Voornemenprocedure	8
3.3. Ongedocumenteerde asielzoekers	8
3.4. Deskundigenberichten	8
3.5. Nieuwe feiten en omstandigheden	9
3.6. Hoger beroep	9
3.7. Marginale toetsing	9
3.8. Meeromvattende beschikking	9
3.9. Categorieel beleid	9
3.10. Besluitmoratorium en vertrekmoratorium	10
3.11. Scheiding asiel en regulier	10
3.12. Recht op gezinsleven	10
3.13. Duur van de asielprocedure	10
3.14. Intrekking vergunning asiel voor bepaalde tijd	10
3.15. Wijzigingen sinds inwerkingtreding	10
4. Aanbevelingen	12

2. Visie op de Vreemdelingenwet 2000

Met veel tamtam werd de Vreemdelingenwet 2000 vijf jaar geleden op de rails gezet. Al snel bleek de uitvoering van de wet niet te sporen met de oorspronkelijke bedoeling: een tijdig en efficiënt traject en een goede service aan de vluchteling. Maar het leek een niet te stoppen trein. De rechter die de veiligheid van het traject moest bewaken, zette zichzelf grotendeels op een zijspoor. In de politiek werd het sein vooral op groen gezet, zelden op rood. Ongeveer de helft van de asielzoekers kwam terecht in een hoge snelheidstrein. Zij bereikten het eindstation van bescherming niet. In plaats daarvan werden zij onderweg gedwongen uit te stappen. Vaak op een onbekend station. Daarna waren er weinig mogelijkheden meer om weer op de gewone trein te stappen. Klaagden zij aan het loket, ging dat loket dicht.

Anderen kwamen terecht in een stoptrein van moratoria, verlengingen van beslistermijnen. Soms zaten zij er jaren in. Wachtend op een station waar zij bescherming zouden krijgen en een kans een veilige toekomst op te bouwen. Onzeker of zij wel op dit station zouden worden afgezet. Om hen heen zagen zij dat medepassagiers zonder pardon uit de trein werden gezet.

De Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 heeft in opdracht van de regering de Vreemdelingenwet 2000 geëvalueerd. VluchtelingenWerk Nederland heeft deze evaluatie bestudeerd en brengt in het rapport 'Vreemdelingenwet 2000, een ontspoorde asielwet' haar eigen visie op de wet naar voren.

Terugkijkend op vijf jaar Vreemdelingenwet 2000 kan VluchtelingenWerk Nederland enkel concluderen dat de wet ontspoord is. Naast de evaluatie van VluchtelingenWerk vindt u in het rapport ook een voorstel de wet weer op de rails te zetten.

'Ik wist niets over asielprocedures. Ik wist niet wat een vluchteling was. Ik was twintig toen ik hier kwam en daarvoor waren wij geen asielzoekers.'

Mohamed uit Afghanistan, heeft in 2001 asiel aangevraagd en woonde tijdens het interview in de noodopvang. Hij was toen al tien maanden ingeschreven bij het IOM om te werken aan terugkeer.

Fragment uit een interview voor 'Refugee Stories'; een project van de European Council for Refugees and Exiles

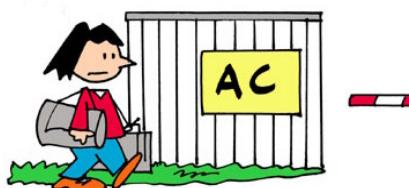
2.1. Risico op refoulement

Sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 is de rechtspositie van asielzoekers erg verzwakt. Hierdoor is de kans groter geworden dat een asielzoeker wordt afgewezen, terwijl hij in zijn land van herkomst wordt vervolgd. Voor deze asielzoeker dreigt uitzetting naar het land waar hij gevaar loopt (refoulement). Een van de oorzaken is de invulling die de Raad van State als hoogste vreemdelingenrechter aan de Vreemdelingenwet 2000 heeft gegeven. De minister en de Tweede Kamer hebben de gevolgen van de uitspraken van de Raad van State niet door middel van wet- en regelgeving ongedaan gemaakt. De minister heeft het beleid zelfs meer dan eens ten nadele van asielzoekers aangepast op basis van de jurisprudentie van de Raad van State. Ten onrechte verwijst de minister regelmatig naar rechterlijke uitspraken om het asielbeleid te rechtvaardigen.¹ Daarmee gaat de minister voorbij aan het feit dat hij verantwoordelijk is voor het asielbeleid en de rechter alleen de rechtmatigheid van besluiten toetst. Het is de rol van de Tweede Kamer om het beleid van de minister te controleren.

¹ De minister heeft bijvoorbeeld in het debat rond de eenmalige regeling voor langdurig in Nederland verblijvende asielzoekers regelmatig verwezen naar het uitgangspunt van de rechtsstaat dat rechterlijke uitspraken ten uitvoer worden gelegd.

2.2. De AC-procedure: snel, maar niet zorgvuldig

De Raad van State geeft de minister de ruimte om vrijwel alle zaken in de AC-procedure² te behandelen. De AC-procedure is als een uitzonderingsprocedure voor rugzaktoeristen begonnen. Onder de Vreemdelingenwet 2000 worden ook veel ernstiger asielzaken in deze procedure afgewezen. In de AC-procedure worden veel asielverzoeken niet op zorgvuldige wijze beoordeeld. Al jarenlang leveren diverse deskundigen en organisaties kritiek op de procedure. Ook de Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 (hierna Commissie Scheltema) concludeert dat de nadruk die ligt op de afhandeling van asielzaken in de 48-uursprocedure ten koste gaat van de zorgvuldigheid van beslissingen.



In de AC-procedure is er te weinig tijd voor de asielzoeker om op verhaal te komen en goede voorlichting te krijgen over de asielprocedure. De mensen die op het aanmeldcentrum op Schiphol asiel aanvragen, gaan zelfs vrijwel direct vanuit het vliegtuig de asielprocedure in. De asielzoeker heeft te weinig gelegenheid om tijdens de procedure een vertrouwensband op te bouwen met zijn advocaat, documenten of ander bewijs te verzamelen en zijn asielrelaas te vertellen. De rechtsbijstand heeft in de AC-procedure te weinig tijd. Uit de evaluatie van de Commissie Scheltema blijkt dat rechtsbijstandverleners in het aanmeldcentrum slechts in de helft van de zaken een reactie geven op het voornemen van de immigratie- en

naturalisatiedienst (IND) om het asielverzoek af te wijzen. Kwetsbare groepen, zoals minderjarigen, zieken en getraumatiseerden, worden in het aanmeldcentrum afgewezen. Er is te weinig aandacht voor medische aspecten. De IND onderzoekt onvoldoende of een asielzoeker met psychische problemen volledig en samenhangend kan vertellen over zijn asielmotieven. Daarnaast bekijkt de IND niet of de littekens van een persoon, die kunnen duiden op marteling, zijn asielverhaal ondersteunen.

Asielzoekers die zijn afgewezen in de AC-procedure, mogen hun beroep bij de rechtbank wel in Nederland afwachten, maar krijgen geen opvang. Dit maakt het lastig contact te houden met de advocaat en het beroep voor te bereiden.

Tot nu toe heeft de minister de kritiek over de AC-procedure naast zich neer gelegd.

2.3. Factoren die bijdragen aan het risico op refoulement

De AC-procedure is zo problematisch, omdat deze wordt gecombineerd met een aantal andere factoren in de asielprocedure, die het de asielzoeker nog moeilijker maken zijn asielverhaal aannemelijk te maken. Hierdoor is herstel van fouten die in de AC-procedure zijn gemaakt vrijwel onmogelijk. Bovendien verhinderen zij dat belangrijke elementen van het asielrelaas die in de AC-procedure niet naar voren zijn gekomen in de verdere asielprocedure(s) alsnog worden betrokken bij de beoordeling van het asielverzoek. Overigens zijn het deze zelfde factoren die ervoor zorgen dat ook in de normale procedure het gevaar bestaat dat asielzoekers onterecht worden afgewezen.

Zware bewijslast voor asielzoeker

Door de rechtspraak van de Raad van State is de bewijslast in de asielprocedure volledig bij de asielzoeker neergelegd. In de wet staat dat het ontbreken van identiteits- of reisdocumenten wordt 'meegewogen' bij de beoordeling van het asielverzoek. In de praktijk betekent het ontbreken van documenten meestal dat de asielaanvraag wordt afgewezen. Uit de evaluatie van de Commissie Scheltema blijkt dat de IND vaker dan onder de oude Vreemdelingenwet de asielzoeker tegenwerpt dat hij geen documenten heeft en dat het asielverhaal ongelooftwaardig is.

² Asielprocedure in het aanmeldcentrum (AC)

Nieuwe feiten en omstandigheden niet meegewogen

Van een asielzoeker wordt verwacht dat hij meteen bij de asielaanvraag alle documenten en informatie die zijn asielverzoek kunnen onderbouwen bij elkaar heeft. Als hij na de asielbeslissing nog documenten inbrengt, worden die door de IND en de rechter veelal niet betrokken bij de beoordeling van (de beslissing over) het asielverzoek. Er wordt veel nadruk gelegd op het eerste gehoor, waarin van de asielzoeker wordt verwacht, dat hij in detail vertelt over zijn nationaliteit, identiteit en reisroute. De asielmotieven dreigen daardoor onder te sneeuwen en er ontstaat een sfeer van wantrouwen, wat de communicatie tussen de IND en asielzoeker niet bevordert.

Onaantastbare status deskundigenberichten

Informatie van de overheid over de algemene situatie in het land van herkomst en de uitkomst van onderzoeken die (in opdracht van de IND) naar de individuele asielzoeker worden gedaan, hebben een zeer sterke status gekregen. Voor een asielzoeker is het bijna onmogelijk aan te tonen dat de informatie of het onderzoek niet klopt. De kwaliteit van de ambtsberichten³ en deze onderzoeken is echter vaak minder dan wordt verondersteld.

Onvoldoende controle door de rechter

De controle die de rechter uitoefent op de beslissing die de overheid over een asielverzoek neemt, is minimaal. De Raad van State wijst hoger beroepszaken regelmatig af zonder dat zij de redenen daarvoor in de uitspraak bekend maakt. Dit geeft de overheid veel ruimte om een asielverzoek af te wijzen.

Al deze elementen, die in één asielprocedure een rol kunnen spelen, versterken elkaar en zorgen ervoor dat het risico wordt vergroot dat een asielzoeker ten onrechte wordt afgewezen.

2.4. Overige punten van kritiek

VluchtelingenWerk Nederland heeft meer punten van kritiek op de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000. Deze punten leiden niet direct tot de onterechte afwijzing van vluchtelingen, maar hebben wel grote gevolgen voor asielzoekers.

Streng toepassing van regels

Een groot deel van het Nederlandse toelatingsbeleid is neergelegd in beleidsregels, die zijn opgenomen in de Vreemdelingen-circulaire. Deze regels bepalen mede hoe de Vreemdelingenwet 2000 in de praktijk moet worden toegepast. De IND past de beleidsregels in individuele zaken toe. Daarvoor is het vaak nodig om de regels te interpreteren. Vaak kiest de IND voor een strenge uitleg van die regels, met soms zeer onredelijke beslissingen tot gevolg. De wet bepaalt dat de overheid in gevallen waarin in een individuele zaak de regels een onredelijke uitwerking hebben van de regel af kan wijken. In de praktijk wordt echter vaak strikt aan de regels vastgehouden, waar de asielzoeker vervolgens het slachtoffer van wordt.

‘Mensen, mensen, mensen! Wij zijn mensen! Dus kijk van mens naar mens. [...] En ik wil vooral tegen de minister zeggen dat ze uit de hoge toren moet komen en van mens tot mens moet kijken en niet regels en procedures verzinnen; dat de asielzoeker dit en dat moet doen.’

Rashide uit Soedan vroeg in 1998 asiel aan en kreeg vijf jaar later een asielstatus.

Fragment uit een interview voor ‘Refugee Stories’, een project van de European Council for Refugees and Exiles.

³ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ‘Transparant en toetsbaar’, 5 september 2006

Vertrektermijn te kort

De vertrektermijn van vier weken, waarbinnen asielzoekers na een (definitieve) beslissing over hun asielverzoek uit Nederland moeten vertrekken, is voor veel mensen te kort om hun terugkeer naar het land van herkomst te regelen. Veel van hen komen daardoor op straat te staan. De rechter mag van de Raad van State niet beoordelen of de gevolgen van de zogenaamde meeromvattende beschikking, zoals de beëindiging van de opvang, in een bepaalde situatie (bijvoorbeeld in het geval van zieke asielzoekers) redelijk is.

Landenbeleid te beperkt toegepast

De terughoudende toepassing door de minister van het categoriale beschermingsbeleid heeft ervoor gezorgd dat een essentieel vangnet voor asielzoekers uit landen met een zeer slechte veiligheids- en mensenrechtensituatie is weggevallen. Voor mensen uit dergelijke landen wordt soms nog wel een besluit- of vertrekmoratorium ingesteld. Zij krijgen geen verblijfsvergunning, maar uitstel van de beslissing op hun asielverzoek of uitstel van vertrek. In andere gevallen schaft de minister het categoriale beschermingsbeleid af, terwijl de situatie in het land van herkomst allerminst veilig is. Zo werd in de afgelopen jaren het beschermingsbeleid voor Afghanistan en Irak opgeheven.

Gezinnen gescheiden

Veel asielzoekers die in Nederland een gezin hebben gevormd, dreigen van dit gezin gescheiden te worden. In de asielprocedure kan door de rechtspraak van de Raad van State geen rekening worden gehouden met het recht op gezinsleven. Aan de formele eisen voor een vergunning bij het gezin in Nederland, zoals de eis dat eerst in het land van herkomst een machtiging voor voorlopig verblijf wordt gevraagd, wordt strikt de hand gehouden.

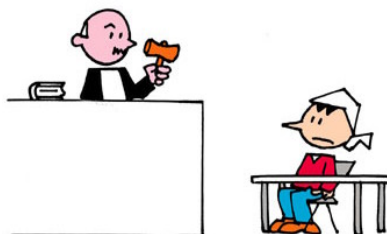
Te lange procedures

Ook onder de Vreemdelingenwet 2000 duurt de normale procedure nog altijd te lang. Niet alleen verstrijkt er veel tijd voordat de beslissing op de asielaanvraag wordt genomen. Ook vergunninghouders die een vergunning voor onbepaalde tijd aanvragen, krijgen te maken met lange wachttijden. Het grootste deel van de duur van de procedure is wachttijd: het dossier ligt bij de IND of de rechtbank op de plank. De oorzaak van de lange procedures is een tekort aan capaciteit bij de IND en de rechtbanken.

2.5. Eén zorgvuldige en snelle procedure

VluchtelingenWerk Nederland heeft een model ontwikkeld voor één procedure voor de beoordeling van alle asielverzoeken. Dit model past in zowel het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) uit 2004 als het advies van de Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. De ACVZ heeft aangegeven dat zij het zinvol vindt om na te gaan of er mogelijkheden zijn om te komen tot één nieuwe beslisprocedure, die de nadelen van de AC-procedure, maar ook die van de (te) trage OC-procedure wegneemt. De Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 vindt dat de AC-procedure en de normale procedure te ver uit elkaar zijn gegroeid en 'in elkaar moeten worden geschoven'.

In het door VluchtelingenWerk Nederland voorgestelde model wordt gewaarborgd dat op alle asielverzoeken snel, maar op een zorgvuldige en menselijke wijze een beslissing wordt genomen. Asielzaken worden minder snel afgedaan dan in de AC-procedure maar sneller dan in de huidige normale procedure. Bovendien biedt het een mogelijkheid om kennelijk ongegronde zaken te versnellen. Deze versnelling vindt pas plaats nadat de feiten op zorgvuldige wijze zijn vastgesteld. In zaken die in de versnelde variant van de procedure worden beoordeeld, komt het binnen vijf tot zes weken na de asielaanvraag tot een beslissing. In de zaken die niet in de versnelde variant worden behandeld, wordt, afhankelijk van de tijd die de IND nodig heeft voor de verschillende stappen in de procedure, binnen negen tot dertien weken een beslissing genomen.



Om tot een zorgvuldige procedure te komen, moet aan een aantal noodzakelijke voorwaarden worden voldaan. Er moet een herstelmogelijkheid zijn. Dit betekent dat met goede redenen later toegestuurde documenten en later gegeven verklaringen van de asielzoeker over traumatische ervaringen moeten worden meegenomen bij de beoordeling van het asielverzoek.

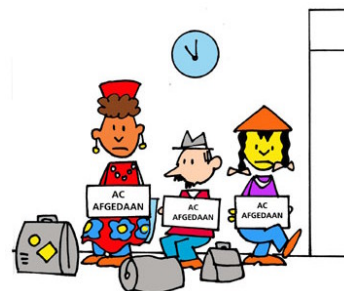
Ook dient de rechter de beslissing over het asielverzoek in beroep uitgebreid te toetsen.

3. Conclusies

VluchtelingenWerk Nederland komt in haar evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000 tot de volgende conclusies:

3.1. De AC-procedure

VluchtelingenWerk Nederland vindt dat de AC-procedure te weinig waarborgen heeft om asielverzoeken op een zorgvuldige wijze te kunnen beoordelen. Asielzoekers kunnen te weinig rusten voordat de procedure begint en krijgen onvoldoende voorbereiding op de asielprocedure. Er is te weinig tijd voor het opvragen van identiteitspapieren of documenten ter onderbouwing van het asielrelaas. De beslissing over al dan niet behandelen van het asielverzoek in het AC vindt plaats zonder kennis over de inhoud van het asielrelaas. De asielzoeker krijgt te weinig ruimte om zijn asielverhaal te vertellen. Er is daarnaast onvoldoende tijd voor rechtsbijstand.⁴ Tijdens het beroep bij de rechtbank staan asielzoekers op straat. Bovendien hebben zij vrijwel geen mogelijkheid om tijdens de AC-procedure gemaakt fouten te herstellen.



3.2. Voornemenprocedure

De voornemenprocedure is een achteruitgang gebleken in de rechtsbescherming van asielzoekers ten opzichte van de bezwaarfase. Het doel van de voornemenprocedure, dat een volledig dossier wordt opgebouwd, waarin de standpunten van de betrokkenen zijn neergelegd, en dat de kwaliteit van de beschikking wordt verbeterd, wordt niet gehaald. Uit de evaluatie van de Commissie Scheltema blijkt dat dit vooral wordt veroorzaakt doordat, met name in de AC-procedure, de rechtsbijstand in veel gevallen geen zienswijze over het voornemen indient. Bovendien gaat de IND in de beslissing over het asielverzoek lang niet op alle aangevoerde argumenten van de rechtsbijstand in. Er vindt ook (vrijwel) nooit een hoorzitting plaats naar aanleiding van een zienswijze.

3.3. Ongedocumenteerde asielzoekers

De wetgeving en het beleid voor ongedocumenteerde asielzoekers wordt te strikt uitgelegd. Wanneer de minister vindt dat de asielzoeker te weinig documenten heeft overgelegd, hoeft de minister een asielrelaas volgens de Raad van State alleen geloofwaardig te achten als er in het relaas geen hiaten, vaagheden of tegenstrijdigheden voorkomen. Inconsistenties ontstaan al snel, omdat de communicatie tussen de IND en de asielzoeker, die meestal met behulp van een tolk plaatsvindt, lang niet altijd gemakkelijk verloopt. Dit kan ertoe leiden dat asielzoekers die te vrezen hebben voor vervolging of een onmenselijke behandeling in hun land van herkomst, worden afgewezen en vervolgens worden uitgezet. Van asielzoekers, en in het bijzonder van vluchtelingen, kan niet altijd verwacht worden, dat zij documenten uit hun land van herkomst meenemen.

3.4. Deskundigenberichten

De Raad van State beschouwt ambtsberichten, medische adviezen, leeftijdsonderzoeken en taalanalyses als deskundigenrapporten. Deze rapporten hebben in de visie van de Raad van State een hogere status dan andere adviezen en daardoor een bijna onaantastbare status gekregen. Contra-expertises en rapporten van organisaties als Amnesty International of Human Rights Watch kunnen zelden conclusies uit het deskundigenrapport opzij zetten. Dit heeft de positie van asielzoekers enorm verzwakt en leidt mogelijk tot foutieve beslissingen.

⁴ Zie ook de evaluatie Vw 2000, Rapport zorgvuldigheid van asielbeslissingen, p. 139, 158-159

3.5. Nieuwe feiten en omstandigheden

Er bestaan, mede door de jurisprudentie van de Raad van State, te weinig mogelijkheden om eventuele gebreken in de (eerdere) asielprocedure te herstellen of met succes alsnog verkregen relevante feiten of documenten in te brengen. Dit kan ertoe leiden dat vluchtelingen, of mensen die in hun land van herkomst foltering, een onmenselijke of vernederende behandeling vrezen, worden afgewezen en in strijd met het refoulementverbod⁶ worden uitgezet.

3.6. Hoger beroep

De wijze waarop de Raad van State invulling heeft gegeven aan het hoger beroep onder de Vw 2000 is de rechtsbescherming van de individuele asielzoeker niet ten goede gekomen. De Raad van State heeft veel uitspraken gedaan die de positie van de asielzoeker in de asielprocedure heeft verzwakt. De Raad van State maakt daarnaast regelmatig gebruik van zijn bevoegdheid om zaken zonder motivering af te wijzen. Dit gebeurt ook in inhoudelijk sterke zaken. Bovendien zijn de uitspraken van de Raad van State vaak summier gemotiveerd, waardoor deze niet of weinig bijgedragen aan de eenheid in de rechtspraak.

3.7. Marginale toetsing

De jurisprudentie van de Raad van State heeft ertoe geleid dat de toetsing door de rechter van beslissingen van de minister over asielverzoeken te beperkt is geworden. De controle van de rechter op de beoordeling van de minister van met name de geloofwaardigheid van het asielrelaas is daardoor minimaal geworden. Uit de evaluatie van de Commissie Scheltema blijkt dat de IND in het grootste deel van de zaken het asielverhaal ongeloofwaardig acht. De beperkte toetsing door de rechter van de feitenvaststelling verhoogt de kans dat de minister een asielverzoek ten onrechte als ongeloofwaardig beoordeelt en dat dit vervolgens niet door de rechter wordt recht gezet. Hierdoor bestaat het risico dat de asielzoeker wordt uitgezet naar een land waar hij gevaar loopt te worden vervolgd. Het is dan ook de vraag of er in Nederland nog wel een effectief rechtsmiddel bestaat tegen de afwijzing van een asielaanvraag. Een effectief rechtsmiddel wordt voorgeschreven door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en binnenkort ook door regelgeving van de Europese Gemeenschap.

3.8. Meeromvattende beschikking⁵

Mensen krijgen voor het regelen van terugkeer vaak te weinig tijd. Zij hebben meer tijd nodig dan de vier weken, waarbinnen de vreemdeling na de (definitieve) afwijzing van het asielverzoek Nederland dient te verlaten en waarna de opvang wordt beëindigd. De rechtmatigheid van de gevolgen van de meeromvattende beschikking, zoals de beëindiging van de opvang, wordt niet of nauwelijks door de rechter getoetst. Hierdoor komen zieken, kinderen en ouderen op straat te staan, terwijl zij nog niet in staat zijn om te vertrekken.

3.9. Categorieaal beleid

Sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 wordt het categoriaal beleid steeds terughoudender toegepast. Ten onrechte is niet de algemene veiligheids- en mensenrechtensituatie in het betreffende land, maar het asielbeleid van andere Europese landen ten aanzien van dat land de doorslaggevende factor bij de beslissing om categoriale bescherming te (blijven) voeren. Hiermee is een belangrijk vangnet voor mensen afkomstig uit landen met een slechte veiligheids- en mensenrechtensituatie weggevallen. Door een

⁶ Verbod op het terugsturen van mensen naar het land van herkomst als zij gegronde vrees hebben voor vervolging, marteling of onmenselijke behandeling.

⁵ Onder de oude Vreemdelingenwet moest voor de diverse stappen in het terugkeerproces aparte procedures worden gevoerd. Met de meeromvattende beschikking bracht de regering deze procedures onder één noemer. Doel was het aantal procedures dat een asielzoeker kan voeren, terug te brengen.

wetswijziging in 2004 kan asielvergunning die is verleend op basis van een categoriaal beschermingsbeleid gedurende vijf jaar worden ingetrokken. Hierdoor moeten mensen na jaren terug naar hun land van herkomst, terwijl het daar vaak nog niet veilig is. Als zij uitgeprocedeerd raken, komen zij op straat te staan.

3.10. Besluitmoratorium en vertrekmoratorium

Sinds de inwerkingtreding van de Vw 2000 is er een trend ingezet om niet langer een verblijfsvergunning te verlenen aan mensen die bescherming nodig hebben vanwege de algemeen slechte omstandigheden in hun land van herkomst. In plaats daarvan wordt er een besluit- en/of vertrekmoratorium ingesteld.

3.11. Scheiding asiel en regulier

In de Vw 2000 bestaat een sterke scheiding tussen toelating op asielgronden en toelating op andere (reguliere) gronden, zoals gezinshereniging en medische behandeling. In de asielprocedure mag daardoor bijvoorbeeld geen rekening worden gehouden met het recht op gezinsleven. Als gevolg daarvan dreigen gezinnen gescheiden te worden. Zij moeten vervolgens een reguliere procedure starten voor een vergunning tot verblijf bij hun gezin. Het voeren van meerdere procedures heeft nadelige consequenties voor de asielzoeker en voor de overheid: de betrokkene moet extra lang wachten op een definitieve beslissing over zijn verblijfsrecht in Nederland. Het doel van de Vw 2000 was nu juist het voeren van meerdere procedures te voorkomen.

3.12. Recht op gezinsleven

Veel asielzoekers, met name degenen die in Nederland langdurig in de asielprocedure hebben gezeten, hebben een gezin opgebouwd met Nederlanders of mensen die in Nederland mogen blijven. Wanneer een of meer van de gezinsleden uitgeprocedeerd raken, dreigen deze gezinnen te worden gescheiden. Een vreemdeling die in Nederland verblijft, kan alleen een beroep doen op zijn recht op gezinsleven als hij eerst naar zijn land van herkomst terugkeert en daar een machtiging voorlopig verblijf (mvv) aanvraagt. VluchtelingenWerk Nederland vindt dat een beroep op het recht op gezinsleven zou moeten kunnen worden beoordeeld, terwijl de betrokkene bij zijn gezin in Nederland verblijft.

3.13. Duur van de asielprocedure

Asielprocedures duren ook onder de Vw 2000 nog veel te lang. Uit het onderzoek van de Commissie Scheltema blijkt dat de oorzaak hiervan niet de Vw 2000 zelf is, maar een tekort aan ingezette capaciteit bij de IND en de rechtbanken. Ook de overdracht van taken van de Vreemdelingendienst naar de IND en de behandeling van schrijvende zaken hebben gezorgd voor vertraging in de uitvoering van de wet.

3.14. Intrekking vergunning asiel voor bepaalde tijd

De minister is bevoegd de vergunning van een persoon met een verblijfsvergunning op grond van dat categoriaal beleid gedurende vijf jaar (voor asielverzoeken die voor 1 september 2004 zijn ingediend drie jaar) in te trekken, wanneer het categoriaal beleid voor een bepaald land wordt afgeschaft. Vaak wordt hiermee te lang gewacht. Hierdoor verkeren mensen jaren in onzekerheid over hun verblijfsstatus. Uiteindelijk verwacht men van mensen dat zij na lange tijd, en terwijl zij helemaal zijn ingeburgerd, alsnog terugkeren naar hun land van herkomst.



3.15. Wijzigingen sinds inwerkingtreding

Sinds de inwerkingtreding van de Vw 2000 heeft een aantal wijzigingen in de asielregelgeving de positie van de asielzoeker verzwakt: de duur van de vergunning voor bepaalde tijd asiel is verlengd van drie naar vijf jaar, er is een besluit- en vertrekmoratorium

van maximaal drie jaar ingevoerd voor mensen die tijdelijke bescherming genieten, het systeem van rechterlijke toetsing van vrijheidsontnemende maatregelen is veranderd, het driejarenbeleid is afgeschaft, het openbare orde beleid is verder aangescherpt en de voorwaarden voor gezinshereniging en gezinsvorming zijn strenger geworden.

'Ik was kapot en zat onder de medicijnen. Ik werd gedurende drie à vier dagen geïnterviewd door de IND. Het duurde drie uur per keer. Ik was toen in de war en moe. [...] De ambtenaar van de IND zette mij psychisch onder druk. Ik praatte over martelingen; hij over de kleur van een auto. [...] Ik dacht dat de IND een mensenrechtenorganisatie is, zoals Amnesty. [...] Ik was in de war, had geen verwachtingen over de uitkomst van het gesprek. Ik kon niet weten of het een positief of negatief werd. Ik was blij dat ik gevlucht was. Ik dacht dat de problemen waren opgelost, maar nee, ze begonnen pas.'

Baghi uit Iran over zijn gehoor bij de IND. Hij vroeg voor het eerst asiel aan in 2000. Hij heeft in drie landen in totaal vijf maal asiel aangevraagd. Hij heeft littekens op zijn lichaam en is bij het RIAGG onder behandeling geweest voor posttraumatische stress.

Fragment uit een interview voor 'Refugee Stories', een project van de European Council for Refugees and Exiles.

4. Aanbevelingen

Op basis van de in hoofdstuk 3 genoemde conclusies komt VluchtelingenWerk Nederland tot de volgende aanbevelingen voor de overheid:

1. Ontwikkel één procedure voor de beoordeling van alle asielverzoeken, waarin wordt gewaarborgd dat op alle asielverzoeken snel, maar op een zorgvuldige en menselijke wijze een beslissing wordt genomen.
2. Zorg door middel van een wetswijziging dat:
 - nieuwe feiten en omstandigheden en nieuw beleid door de rechter moeten worden meegenomen in beroep, op een wijze zoals oorspronkelijk door de Vreemdelingenwet 2000 was bedoeld;
 - de rechter in het geval van een tweede of volgend asielverzoek, in ieder geval beoordeelt of, op basis van alle dan voorliggende feiten, sprake is van vluchtelingschap of een reëel risico dat de betrokkene in zijn land van herkomst het slachtoffer wordt van marteling of een onmenselijke of vernederende behandeling en niet alleen beoordeelt of er nieuwe feiten en omstandigheden zijn;
 - de rechter de beoordeling door de IND welke documenten noodzakelijk zijn voor het onderzoek naar de asielaanvraag en over de geloofwaardigheid van het asielrelaas vol toetst.
3. Kom, in overeenstemming met artikel 4 van de Definitierichtlijn⁶, de asielzoeker tegemoet bij het aannemelijk maken van het asielrelaas. De overheid moet onderzoek doen als zij hiertoe beter in staat is dan de asielzoeker, bijvoorbeeld in zaken van minderjarigen.
4. Zorg ervoor dat deskundigenberichten, zoals een medisch advies een leeftijdsonderzoek of een taalanalyse, op een wetenschappelijk verantwoordelijke wijze worden uitgevoerd. Ga na of een deskundigenbericht op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen. Betrek door de asielzoeker aangedragen informatie die een deskundigenbericht tracht te weerleggen, zoals landeninformatie uit gezaghebbende bronnen bij de beoordeling van het asielverzoek. Vermeld in ambtsberichten alle feiten (inclusief tegenstrijdige feiten) en beargumenteer de keuze tussen die feiten. Maak de procedure van totstandkoming van algemene ambtsberichten transparanter.
5. Laat het beleid in andere Europese landen niet de doorslaggevende factor zijn bij de beoordeling of categoriaal beleid moet worden ingesteld of voortgezet voor een bepaald land. Pas het categoriaal beleid toe als de algemene situatie in het betreffende land daartoe aanleiding geeft. Zorg voor Europese samenwerking op dit gebied.



⁶ Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming. Artikel 4 van deze richtlijn bepaalt onder meer dat de lidstaat tot taak heeft om de relevante elementen van het asielverzoek in samenwerking met de asielzoeker te beoordelen.

6. Zorg er overeenkomstig artikel 4 van de Definitierichtlijn voor dat de regelgeving zodanig wordt gewijzigd dat het mogelijk is in één procedure alle relevante aspecten van een zaak in de beoordeling over het verblijfsrecht te betrekken. Zet daarbij de mensen voorop in plaats van de procedurele voorschriften:
 - Onderken bijvoorbeeld zo snel mogelijk medische aspecten, die gevolgen kunnen hebben voor het verblijfsrecht van de betrokkene.
 - Houd zoveel mogelijk rekening met de gezinssituatie van de betrokkene. Wanneer de asielvergunning van de echtgenoot of het minderjarig kind van bijvoorbeeld een derdelander met een verblijfsvergunning in Nederland wordt ingetrokken of niet wordt verlengd, of wanneer een aanvraag voor een vergunning voor onbepaalde tijd asiel wordt afgewezen, is de richtlijn Gezinshereniging van toepassing. Het beroep op deze richtlijn zou meteen bij de beoordeling over de intrekking, niet verlenging of afwijzing van de asielvergunning moeten worden meegenomen.
7. Houd niet standaard vast aan de 28-dagentermijn voor beëindiging van de opvang van de meeromvattende beschikking. Houd bij het beëindigen van opvang zoveel mogelijk rekening met de situatie waarin de betrokkenen zich bevinden. Het actief meewerken aan terugkeer, medische aspecten of de gezinssituatie maken in sommige gevallen voortzetting van de opvang noodzakelijk.
8. Zorg voor een humanitair vangnet in het toelatingsbeleid. Verleen in schrijnende individuele gevallen een verblijfsvergunning, ook als de persoon volgens het huidige beleid strikt genomen niet voor een vergunning in aanmerking komt. Daarbij moet zowel met asielaspecten als met andere aspecten rekening worden gehouden. Daarvoor zou bijvoorbeeld gebruik kunnen worden gemaakt van artikel 29 lid 1, onder c Vw 2000 (vergunning voor klemmende redenen van humanitaire aard) of artikel 3.4, lid 3 Vb (reguliere vergunning op overige grond).
9. Houd maximaal rekening met de eenheid van gezin en voorkom zoveel mogelijk dat gezinnen worden gescheiden. Dit geldt des te meer als er sprake is van minderjarige kinderen. Een beroep op het recht op gezinsleven moet kunnen worden beoordeeld, terwijl de betrokkene bij zijn gezin in Nederland verblijft.
10. Stel voldoende capaciteit bij de IND, rechtbanken en andere ketenpartners ter beschikking, zodat de procedure ook daadwerkelijk snel en zorgvuldig kan verlopen en wachttijden zoveel mogelijk worden beperkt. Wanneer het meer dan drie jaar heeft geduurd voordat iemand een definitieve beslissing heeft gekregen op zijn asielverzoek, dient aan hem een verblijfsvergunning te worden verleend.

'Toen was ik geschrokken natuurlijk! Want ik heb zoveel dingen in mij die ik heb meegemaakt, die belangrijk zijn. En deze meneer vroeg mij bijvoorbeeld naar de kleur van een pen. [...] Dus als je het van de wetenschappelijke kant bekijkt: mensen die in zulke moeilijke omstandigheden verkeren, kunnen iets donkergrijs noemen, wat iemand anders lichtgrijs noemt. En dat brengt een hele grote kans met zich mee dat je weg moet. [...] Ze hebben mij goed uitgelegd dat je niet over je problemen mag praten, maar bepaalde dingen kon ik alleen uitleggen door over mijn problemen te praten. Dat kon niet. En ik werd een beetje boos. Ik heb die dingen niet uitgelegd, omdat ik dan over mijn problemen moest vertellen.'

Anoelik uit Azerbeidzjan over haar eerste gehoor. Zij deed een asielaanvraag rond 1999 en heeft, na een eerdere afwijzing, een asielvergunning voor onbepaalde tijd gekregen. *Fragment uit een interview voor 'Refugee Stories', een project van de European Council for Refugees and Exiles.*