

De procedure

Termen

Aanmeldcentra

De procedure zoals vastgelegd in de Nederlandse Vreemdelingenwet, die in 2001 van kracht werd, begint met het indienen van een asielverzoek bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), een afdeling van het ministerie van Justitie. Een asielzoeker meldt zich daartoe bij een van de aanmeldcentra. De IND kan het verzoek al in het aanmeldcentrum afwijzen. Kenmerkend voor die procedure is de termijn van 48 procedures waarbinnen de beslissing moet worden genomen. De procedure in de aanmeldcentra begon in 1994 als een uitzonderingsprocedure voor 'flinterdunne' asielverzoeken, maar heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld tot de standaardprocedure.

Gehoor

De asielzoeker krijgt een eerste gehoor door een contactambtenaar die de feiten over identiteit en reisroute vaststelt. Dat wordt gevolgd door een nader gehoor, waarin de inhoud van het asielverzoek wordt besproken. Wil de IND het asielverzoek afwijzen, dan ontvangt de asielzoeker een 'voornemen'. De asielzoeker reageert daarop, samen met de rechtshulpverlener die hem is toegewezen, met een zogeheten 'zienswijze'. Dan komt de IND met een 'beschikking'. Van de 48 'procedures' heeft de asielzoeker vijf uur de tijd voor het contact met de rechtshulpverlener. De IND verwacht dat de asielzoeker de Nederlandse ambtenaren in vertrouwen neemt over alles wat voor zijn asielrelaas van belang kan zijn. Vooral waar sprake is van ernstige traumatiserende ervaringen, zoals verkrachting of andere marteling, is dat veelal een bovenmenselijke eis.

Na de eerste afwijzing

Tegen een afwijzing in het aanmeldcentrum kunnen asielzoekers in beroep gaan bij de rechter. Maar de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, de instantie voor hoger beroep in asielzaken, besliste dat de rechter zich nog slechts 'terughoudend' met de feiten mag bemoeien. De rechter kijkt of de procedure goed is verlopen. Over de vraag of een asielrelaas geloofwaardig is velt de rechter geen oordeel. Asielzoekers die in de 48-uursprocedure zijn afgewezen hebben in afwachting van hun beroep bij de rechter geen recht op opvang. Alleen hoogzwangere vrouwen, alleenstaande kinderen en ernstig zieken mogen in de opvang blijven; alle anderen komen zonder geld op straat te staan. De asielzoekers moeten dan maar zien te overleven en contact met de advocaat proberen te behouden.

Verder onderzoek

Als het ministerie het asielverzoek niet binnen 48 procedures kan afhandelen (in de praktijk betekent dat afwijzen) stuurt men de asielzoeker door naar een onderzoeks- en opvangcentrum (OC). Vervolgens wordt de asielzoeker in een asielzoekerscentrum (AZC) ondergebracht. In de wet staat dat het onderzoek zes maanden mag duren, in bijzondere gevallen twaalf maanden. Maar wanneer de procedure langer duurt (en dat gebeurt vaak), zijn daar geen consequenties aan verbonden. Asielzoekers die na dit onderzoek alsnog worden afgewezen kunnen bij de rechter in beroep gaan. Asielzoekers die ook in beroep worden afgewezen moeten Nederland verlaten.

Verblijfsvergunning

Asielzoekers die worden toegelaten krijgen een 'verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel'. Zo'n vergunning houdt in dat de asielzoeker voorlopig mag blijven, omdat hij of zij:

- a. een vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag; of
- b. bij uitzetting naar het land van herkomst een reëel gevaar loopt; of
- c. niet terug kan om 'klemmende redenen van humanitaire aard'; of
- d. niet terug kan omdat 'terugkeer naar het land van herkomst naar het oordeel van de minister van bijzondere hardheid zou getuigen in verband met de algehele situatie aldaar'.

Te snel

Steeds meer asielverzoeken worden versneld in het aanmeldcentrum afgewezen. Het gehoor is steeds minder inhoudelijk: de nadruk ligt op de reisroute en de documenten en er wordt steeds minder waarde gehecht aan het vluchtrelaas. Tijdens de gehoren kunnen gemakkelijk misverstanden ontstaan door gebrekkige communicatie, slordige verslaglegging, culturele verschillen of problemen met de tolk.

Vaak zijn asielzoekers ernstig getraumatiseerd; ze durven of kunnen niet spreken over wat ze hebben meegemaakt, zijn bang mensen te verraden of schamen zich te veel. Door deze factoren bevat het verslag van het gehoor vaak fouten en onvolledigheden. De procedure biedt de mogelijkheid om correcties en aanvullingen op het verslag van het gehoor te maken, maar de fouten ('tegenstrijdigheden') komen vrijwel altijd voor rekening van de asielzoeker. Aan latere verklaringen, bijvoorbeeld over een aanvankelijk verzwegen verkrachting, wordt minder waarde gehecht.

Het wegen van informatie

Bepalend in het beleid en de rechtspraak zijn de ambtsberichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dat zijn rapporten over de situatie in de herkomstlanden van de asielzoekers. De rapporten zijn vaak gedegen, maar soms ook onvolledig of achterhaald. Overheid en rechters trekken niet altijd de juiste conclusies uit de ambtsberichten.

Informatie van de UNHCR en mensenrechtenorganisaties zoals Amnesty International en Human Rights Watch wordt sinds 2001 van minder belang geacht.

Ontbrekende documenten

In de asielprocedure wordt veel belang gehecht aan documenten. Paspoorten worden met geld gekocht, illegaal geregeld, teruggeëist door smokkelaars en 'reisagenten'. Dat kan in de procedure slecht uitpakken. Heeft meneer X geen paspoort? Dan is zijn verhaal ongeloofwaardig. Heeft mevrouw Y wel een paspoort bij zich? Dan mag worden aangenomen dat ze niet ernstig werd bedreigd, want ze kon het land legaal verlaten. De overgelegde documenten kunnen ook als onbetrouwbaar terzijde worden gelegd. Argumenten voor die beschuldiging krijgt de asielzoeker niet te horen.

Geen medisch onderzoek

De IND doet geen medisch onderzoek naar ondergaan geweld of traumatische ervaringen. De minister staat op het standpunt dat medische informatie niet kan bijdragen aan waarheidsvinding in de asielprocedure. Mede op basis van de jarenlange ervaring van de Medische Onderzoeksgroep van Amnesty International kan gesteld worden dat dit standpunt onhoudbaar is: littekens en klachten kunnen ons wel degelijk iets vertellen over ondergane martelingen en mishandelingen in het verleden.

Nova

De wet biedt de mogelijkheid een nieuwe asielaanvraag te doen als er sprake is van nova: nieuwe feiten of omstandigheden die niet eerder ingebracht hadden kunnen worden. Bijvoorbeeld, een asielzoeker heeft inmiddels gehoord dat hij in zijn land van herkomst tot gevangenisstraf is veroordeeld, of er is in een herkomstland een gewapend conflict uitgebroken dat de minderheidsgroep waartoe een asielzoeker behoort direct bedreigt. Wat die nova kunnen zijn is lang niet altijd duidelijk.

Blijven of vertrekken

Categoriale bescherming en moratorium

Wanneer terugkeer naar een land van herkomst naar het oordeel van de minister 'van bijzondere hardheid zou getuigen in verband met de algehele situatie daar', zoals in oorlogsgebieden, kan een verblijfsvergunning worden afgegeven op grond van het 'categoriale beschermingsbeleid'. Wanneer verwacht wordt dat de situatie niet zo lang zal duren of bij onzekerheid over de beoordeling van de situatie kan een 'besluitmoratorium' worden afgekondigd: een periode van een halfjaar, eventueel te verlengen, waarin de beslissing wordt uitgesteld.

Er kan ook sprake zijn van een 'vertrekmoratorium': de asielverzoeken zijn wel afgewezen, maar de Nederlandse regering acht het nog niet verantwoord mensen op dat moment naar hun land terug te sturen. Asielzoekers uit bijvoorbeeld Irak genoten categoriaal beschermingsbeleid. Maar de gronden waarop dit beleid werd beëindigd had uitsluitend te maken met het beleid van andere Europese landen en niet met de verbetering in de veiligheid en mensenrechtensituatie in Irak.

Vestigingsalternatief

Volgens de minister kunnen Tsjetsjenen zich veilig in de Russische Federatie vestigen. Zij hebben daar een 'vestigingsalternatief'. Wanneer er precies sprake is van een vestigingsalternatief is niet duidelijk; criteria ontbreken. Discriminatie van Tsjetsjenen in de Russische Federatie heeft dusdanige vormen aangenomen dat er in feite sprake is van groepsvervolging. Tsjetsjenen kunnen in de hele Russische Federatie het slachtoffer worden van willekeurige arrestatie en detentie. Amnesty International verzocht de Tweede Kamer bij de minister aan te dringen op criteria voor een vestigingsalternatief; de minister beloofde in 2006 met een notitie te komen.

Opvang in de regio

De verantwoordelijkheid voor de behandeling van asielverzoeken en bescherming van vluchtelingen werd de afgelopen jaren steeds meer bij andere landen gelegd. Voorheen werd geëist dat de asielzoeker een tijd in het derde land had verbleven, er een zekere band mee had, er opnieuw zou worden toegelaten en er duurzame opvang zou krijgen. Dat lijkt nu niet meer van belang. Veel landen in de regio bieden geen bescherming; óf omdat ze zelf in de regionale oorlog verwickeld zijn geraakt, óf omdat ze het niet zo nauw nemen met de risico's die gepaard gaan met de uitzetting van vluchtelingen.

Verblijfsvergunning

Sinds de Vreemdelingenwet 2000 krijgt de asielzoeker na een positieve beslissing op zijn asielverzoek eerst altijd een vergunning voor bepaalde tijd. Pas na vijf jaar, voorheen drie jaar, kan een permanente verblijfstitel worden aangevraagd. Tot die tijd kan de vergunning worden ingetrokken wanneer de grond voor de verlening is komen te vervallen. Ook een permanente verblijfsvergunning is geen garantie voor verblijf. Deze kan worden ingetrokken wanneer de asielzoeker indertijd onjuiste gegevens heeft verstrekt, een misdrijf heeft begaan waarop drie of meer jaar gevangenisstraf staat, langere tijd buiten Nederland verbleef of een 'gevaar voor de nationale veiligheid' vormt.

Uitgeprocedeerden

Uitgeprocedeerden moeten het land verlaten. Daartoe zijn vertrek- en uitzetcentra ingericht. De centra bij de vliegvelden Schiphol en Zestienhoven worden gebruikt voor mensen van wie verwacht wordt dat ze snel na hun asielverzoek kunnen worden teruggestuurd. In feite zit men daar gevangen, en dat kan soms lang duren. Slechts een klein percentage van de uitgeprocedeerden wordt daadwerkelijk het land uitgezet. Alle anderen worden na een adrescontrole administratief 'verwijderd'. Ze zijn dan Met Onbekende Bestemming vertrokken (MOB). Diverse Europese landen hebben aan grote groepen vreemdelingen een 'generaal pardon' verleend. Nederland heeft dat nooit gedaan. In 2004 besliste minister Verdonk van Vreemdelingenzaken en Integratie dat 26.000 asielzoekers wegens 'uitputting van hun procedure' Nederland zouden moeten verlaten. Weldra bleek dat voor een deel van deze mensen de asielprocedure nog gaande was.

(bewerkt uit: Gevangen tussen Grenzen, verhalen van vluchtelingen. Annemarie Busser, uitgeverij Atlas, oktober 2005)