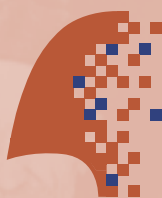




Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure

ADVIES



**Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken**

De ACVZ

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken is een bij de Vreemdelingenwet 2000 ingesteld onafhankelijk adviesorgaan. Zij heeft tot taak de Minister van Justitie en het Parlement gevraagd en ongevraagd te adviseren over het vreemdelingenrecht en het beleid terzake, alsmede over een beperkt aantal individuele zaken.

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges en is als zodanig ingericht.

Zij geeft in haar hoedanigheid van beleidsadviescollege zowel beleidsreactieve als beleidsproactieve adviezen. Enerzijds worden adviezen uitgebracht met een analyse van gevoerd beleid en bestaande wetgeving of van een bestaande praktijk met als doel te leren of het beleid dan wel die wetgeving goed functioneert. Zo nodig worden aanbevelingen tot verbetering gedaan. Anderzijds wordt geadviseerd over toekomstige ontwikkelingen en mogelijk te verwachten problemen en worden (alternatieve) richtingen voor beleid en de bijbehorende wetgeving aangegeven. Tenslotte worden verkenningen uitgevoerd waarbij een beleidsveld of een feitelijke gang van zaken dan wel ontwikkelingen in beeld worden gebracht met beschrijving van de daarin eventueel aangetroffen vraagstukken. De advisering dient praktisch en oplossingsgericht te zijn.

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken bestaat uit vijftien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Colofon

Advies “Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure” uitgebracht aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Uitgave van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Den Haag, 2004

Advieskenmerk: o8•2004, februari 2004
ISBN 90-8521-007-0

Bestellingen van publicaties:
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Prins Clauslaan 20
2595 AJ Den Haag
email: info@acvz.com
(070) 381 14 00 of via de website: www.acvz.com

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag
Drukwerk: Drukkerij Palace Print, Den Haag

Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure

DEN HAAG, FEBRUARI 2004



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie
Mevrouw drs. M.C.F. Verdonk
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

contactpersoon Drs. A.L.N.M. Spanjersberg
doorkiesnummer 070-381.14.04
datum 20 februari 2004
ons kenmerk ACVZ/VZL/04/010
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp

Geachte Mevrouw Verdonk,

Naar aanleiding van diverse publicatie's heeft de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken een onderzoek verricht naar de beslisprocedures met betrekking tot aanvragen van asielzoekers in Nederland. Zij heeft daarvan al enkele maanden geleden aan uw departement bericht. De uitkomst van deze survey heeft de ACVZ geleid tot de slotsom dat het spontaan uitbrengen van een advies over dit onderwerp opportuun is.

Thans biedt zij U hierbij het resultaat van haar overwegingen te dezen aan.

In dit advies wordt geconcludeerd dat de "normale" beslisprocedure zorgvuldig is maar dikwijls te traag verloopt en dat de huidige AC-procedure in snelheid niets te wensen overlaat, maar in een aantal opzichten ernstige risico's ten aanzien van zorgvuldigheid meebrengt. De ACVZ acht het gewenst dat wordt gestreefd naar één eenvoudige snelle beslisprocedure die tevens voldoet aan alle te stellen maatstaven van zorgvuldigheid. De ACVZ zal trachten daartoe een blauwdruk te ontwerpen. Het is duidelijk dat het realiseren van die eenvoudige snelle en zorgvuldige procedure tijd zal vragen, al was het maar omdat daarvoor naar alle waarschijnlijkheid wetswijziging nodig is. Daarom acht de ACVZ het gewenst -en mogelijk- dat op een aantal punten de AC-procedure op korte termijn wordt aangepast. Daartoe worden concrete, beargumenteerde voorstellen gedaan.

De ACVZ hoopt met dit advies bij te dragen tot vervolmaken van de wijze van afdoening van asielaanvragen opdat die de toets der kritiek in alle opzichten kan doorstaan.

Uiteraard is de ACVZ gaarne bereid tot nadere toelichting en ook tot overleg over de te ondernemen arbeid om te komen tot een blauwdruk voor een eenvoudige procedure.

postadres

Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres

Prins Clauslaan 20
2595 AJ 's-Gravenhage

www.acvz.com

Hoogachtend,

De Voorzitter,



Mr. F.J.P. van Os van den Abeelen

De Secretaris,



Mw. Drs. A.L.N.M. Spanjersberg

Inhoud

HOOFDSTUK 1	
<i>De reguliere asielprocedure en de AC-procedure</i>	8
HOOFDSTUK 2	
<i>Problemen</i>	11
HOOFDSTUK 3	
<i>Eerdere adviezen</i>	13
HOOFDSTUK 4	
<i>Algemene beschouwing over snelheid en zorgvuldigheid van de beslisprocedure</i>	14
4.1 Snelheid	14
4.2 Zorgvuldigheid	15
HOOFDSTUK 5	
<i>Beoordeling van de beslispraktijk</i>	17
5.1 De reguliere asielprocedure: zorgvuldig maar te traag	17
5.2 De AC-procedure: snel maar met het risico van onzorgvuldigheid	17
HOOFDSTUK 6	
<i>Conclusie en aanbevelingen</i>	20
6.1 Naar één asielprocedure	20
6.2 Aanpassingen binnen de AC-procedure	21
Literatuurlijst	24
Aangehaalde jurisprudentie en regelgeving	26

HOOFDSTUK I

De reguliere asielprocedure en de AC-procedure

Al vele jaren wordt er naar gestreefd om een snelle, maar tevens zorgvuldige, betrouwbare en rechtvaardige asielprocedure in te richten.

Begin negentiger jaren ontstond de behoefte aan een snelle procedure, aanvankelijk vooral bedoeld voor ‘evident kansloze’ gevallen. De directe aanleiding vormden de zogenaamde rugzak-asieltoeristen uit Oost-Europa, die trachtten met een asielverzoek te bereiken dat enige tijd op kosten van de staat in Nederland verbleven kon worden. Er heeft zich sindsdien een praktijk ontwikkeld, naderhand neergelegd in het Vreemdelingenbesluit en de Vreemdelingencirculaire, op grond waarvan aangepaste regels gelden in het geval waar binnen 24 en later 48 ‘procedures’ wordt beslist. De Vreemdelingenwet 2000 heeft daar geen verandering in gebracht.

De regels in de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) inzake de besluitvorming met betrekking tot asielverzoeken kennen een beslistermijn van 6 maanden (artikel 42 lid 1 Vw 2000), en een verlengingsmogelijkheid met een periode van dezelfde duur indien advies van of onderzoek door derden (bijvoorbeeld door het Ministerie van Buitenlandse Zaken) of het OM nodig zijn (artikel 42 lid 4 Vw 2000). Daarnaast is een langere verlengstermijn mogelijk krachtens een zgn. besluitmoratorium (artikel 43 Vw 2000).

Het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) bevat nadere termijnen ter zake van de zogenaamde voornemenprocedure. Zoals bekend staat in asielzaken geen bezwaar open (artikel 80 Vw 2000). Als compensatie is een voornemenprocedure voorgeschreven: indien de minister voornemens is om een asielaanvraag af te wijzen, wordt dat aan de vreemdeling meegedeeld (artikel 39 lid 1 Vw 2000). Deze wordt binnen een door de minister bepaalde termijn (met inachtneming van de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 37 Vw 2000, het Vreemdelingenbesluit) in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze met betrekking tot het voornemen naar voren te brengen (artikel 39 leden 2 en 3 Vw 2000).

De ‘reguliere’ voornemenprocedure vindt plaats in een opvang- en onderzoekcentrum - OC - en wordt daarom ook wel aangeduid als OC-procedure. In de OC-procedure wordt de asielzoeker niet eerder dan zes dagen na indiening van zijn aanvraag gehoord, en heeft hij de mogelijkheid tot nadere gegevensverstrekking na dit gehoor van ten minste twee dagen (artikel 3.111 leden 1 en 3 Vb 2000). Daarnaast bepaalt artikel 3.115 Vb 2000 dat de asielzoeker in deze procedure een termijn van vier weken (als het gaat om de aanvraag om een eerste vergunning) resp. 6 weken (in de overige gevallen) heeft om op het voornemen te reageren. Het beroep op de rechter heeft schorsende werking (artikel 82 lid 1 Vw 2000), en dient binnen vier weken ingediend te worden (artikel 69 lid 1 Vw 2000).

In de versnelde procedure, die er op gericht is het asielverzoek binnen 48 procedures af te wijzen en plaatsvindt in een aanmeldcentrum (AC), gelden de termijnen van artikel 3.111 Vb 2000 niet (aldus artikel 3.112 lid 1 sub b Vb 2000). In deze procedure – meestal aangeduid als AC-procedure - staan de asielzoeker drie procedures ter beschikking om op het voornemen te reageren (artikel 3.117 lid 2 Vb 2000). Het beroep op de rechter heeft geen schorsende werking (artikel 82 lid 2 sub a Vw 2000) en dient binnen een week ingediend te worden (artikel 69 lid 2 Vw 2000).

De AC-procedure maakt het, kortom, mogelijk een aanzienlijke verkorting in de procedure aan te brengen indien de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie voor-

nemens is de aanvraag af te wijzen binnen 48 ‘procedures’ (de uren tussen 8.00 uur en 22.00 uur, zie artikel 1.1 sub f Vb 2000). Wel is het zo, dat de rechter er scherp op toeziet dat de AC-beslissing binnen deze termijn gegeven is (ABRvS 25 februari 2002, JV 2002/123). Regelmatig worden AC-procedures dan ook afgebroken omdat het niet mogelijk blijkt om binnen de 48 procedures tot een (verantwoorde) beslissing te komen. De betrokkene gaat in dat geval van het AC naar de reguliere opvang in een Opvangcentrum (OC), alwaar de procedure op de normale wijze wordt voortgezet.

Naast de verkorting van de beslis- en reactietermijnen is zoals gezegd een belangrijk verschil met de ‘normale’ procedure, dat bij een ‘normale’ afwijzingsbeslissing het beroep tegen die beslissing bij de rechtbank in Nederland mag worden afgewacht en gedurende die tijd in Nederland opvang wordt genoten, terwijl bij een AC-afwijzing het beroep op de rechtbank geen schorsende werking heeft, en die afwijzing beëindiging van de opvang ten gevolge heeft. Het enige middel om na een AC-afwijzing de mogelijkheid van verwijdering uit te sluiten is het vragen van een voorlopige voorziening bij de bestuursrechter. De opvang eindigt echter direct na het uitreiken van de afwijzende beslissing (Vc 2000 C3/12.12.2).

Als door de voorzieningenrechter wordt bepaald dat de betrokkene alsnog de uitkomst van het beroep tegen een afwijzingsbeslissing mag afwachten, wordt hij in een OC geplaatst. In de praktijk blijkt dat een belangrijk deel van de bij AC-beslissing afgewezen asielzoekers zich tot en met de uitspraak op het verzoek om een voorlopige voorziening nog in Nederland bevindt. Als het verzoek om een voorlopige voorziening wordt afgewezen betekent dat, dat het ingestelde beroep in de hoofdzaak slechts met aanzienlijke beperkingen kan worden voortgezet, vooral omdat het contact tussen rechtshulpverlener en betrokkene vanuit het buitenland moet worden onderhouden, tenzij de betrokkene zijn verblijf illegaal in Nederland voortzet.

Aanvankelijk was de AC-procedure uitsluitend bedoeld voor gevallen waarin volstrekt helder was dat de betrokkene geen bescherming behoefde, daar hij een ‘kennelijke ongegronde’ aanvraag, destijds ook wel omschreven als “flinterdun asielverzoek”, had ingediend. In de jurisprudentie vond dat zijn weerslag door toepassing van het zogeheten Mosa-criterium; toetsingsmaatstaf was of er tussen redelijk denkende mensen geen twijfel over kon bestaan dat betrokkene zich niet in een vluchtsituatie bevond. Later is dit criterium door de toenmalige Rechtseenheidskamer omgevormd tot schorsingsmaatstaf bij de behandeling van een verzoek om een voorlopige voorziening, inhoudende dat “in redelijkheid buiten twijfel is dat bij terugzending van eiser naar het land van herkomst geen gevaar voor vervolging dan wel schending van artikel 3 EVRM bestaat” (Rb. Den Haag (REK) 2 juni 1999, JV 1999/164, NAV 1999/89).

Na de invoering van de Vw 2000 heeft de AC-procedure een veel ruimer toepassingsbereik gekregen (zie Vc 2000 C 3/12.2.1). Die praktijk is gesanctioneerd in de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. In die jurisprudentie komt tot uitdrukking dat, naast de algemeen geformuleerde eis van zorgvuldige besluitvorming, het enige criterium dat voor de toepasselijkheid van de AC-procedure geldt is dat de aanvraag binnen 48 procedures moet zijn afgedaan. Derhalve gelden geen inhoudelijke maatstaven: vereist is slechts dat de aanvraag binnen genoemde termijn – grosso modo binnen vijf dagen na aanvang van de procedure – met inachtneming van eisen van zorgvuldigheid afgewezen kan worden (ABRvS 27 augustus 2001, RV 2001, 19). Mede als gevolg van het loslaten van inhoudelijke criteria is het percentage AC-afdoeningen de afgelopen jaren fors gestegen, naar zo’n 40 a 50 % van alle asielaanvragen.

De AC-procedure start overigens niet zodra de asielzoeker zich aan de poort van het AC meldt (ABRvS 22 mei 2002, JV 2002/225); pas wanneer een aanvraag is ingediend, of

als reeds onderzoek plaatsvindt voordat een aanvraag is ingediend, gaat de klok lopen (ABRvS 28 oktober 2003, JV 2003/559 resp. ABRvS 1 augustus 2002, JV 2002/321). Bij de land-AC's wordt, indien de opvangcapaciteit in het AC onvoldoende is of als er onvoldoende faciliteiten voor de procedure voor handen zijn (bij voorbeeld het ontbreken van een tolk), veelal besloten dat de asielzoeker in een zogeheten Tijdelijke Noodopvang (TNV) wordt geplaatst totdat de AC-procedure daadwerkelijk kan worden gestart. In de tweede helft van 2003 was van capaciteitsproblemen in het algemeen geen sprake meer, doch andere problemen, vooral betreffende de beschikbaarheid van tolken en overige planningsproblemen kwamen nog wel regelmatig voor. Ook is de TNV wel gehanteerd in verband met uitvoeringstechnische dan wel bedrijfseconomische redenen.

Bij afdoening via de 'normale' procedure is de afdoeningstijd al snel vele malen langer dan de beslistijd binnen de AC-procedure. Afdoeningtijden van twee tot zes maanden zijn regel, terwijl een beperkt gedeelte van de beslissingen ook na de invoering van de Vw 2000 (soms ver) over de zes maandentermijn heen schiet.

HOOFDSTUK 2

Problemen

In de Nederlandse asielprocedure doen en/of deden zich de volgende problemen voor.

De reguliere asielprocedure heeft in het verleden geleid tot grote voorraden zaken, waarvan de beslissingstijd opliep tot vele maanden en soms zelfs enkele jaren. Gecombineerd met een zeer lange doorlooptijd in de beroepsprocedure ontstonden situaties waarin aanvragers van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (dan wel de voorloper van die vergunning) vele jaren 'in procedure waren'. Langdurige opvang door het COA respectievelijk verstrekking van woon- en leef faciliteiten door gemeenten werden noodzakelijk. De pardonregeling, zoals die recent tot stand is gekomen, is van een en ander een direct gevolg.

Het strakkere beslisregime onder de Vw 2000 heeft niet kunnen voorkomen dat de beslistijd voor een niet onbetekenend deel van de aanvragen ligt tussen zes maanden en een jaar. Een klein deel van de aanvragen vergt nog steeds een beslisperiode langer dan 12 maanden. Daarbij komt dat het systeem van de normale procedure anders dan de AC-procedure geen "incentives" kent om de voor het beslissen noodzakelijke handelingen in stevig tempo uit te voeren. Dat betekent dat het meer dan waarschijnlijk is dat de gemiddelde beslistijd in de normale procedure vaak (veel) langer is dan de optelsom van de aanrakingsmomenten van het dossier, gecombineerd met de organisatietijd incl. wachttijden in verband met het onderzoek.

Maar vooral de AC-procedure staat al geruime tijd in het middelpunt van de (negatieve) belangstelling. Vanaf de instelling van aanvankelijk de 24 uren-, later 48 uren-procedure is hierop van veel kanten kritiek uitgeoefend.

Die kritiek laat zich als volgt samenvatten:

- a De procedure laat de asielzoeker onvoldoende tijd om op verhaal te komen en mentaal voorbereid te zijn op het worden gehoord over zijn vlucht motieven.
- b Vrijwilligers van Vluchtelingenwerk Nederland, juristen van de Stichting Rechtsbijstand asielzoekers en de reguliere asieladvocatuur hebben in absolute en organisatorische zin onvoldoende gelegenheid om de algemene en juridische ondersteuning te bieden die in de gegeven situatie noodzakelijk is.
- c De opvang voldoet niet aan de minimum-eisen (te klein/onvoldoende privacy voor gezinnen, onvoldoende ontspanningsmogelijkheden, onhygiënische toestanden, onveilige situaties voor met name vrouwen). En de aanwezigheidseisen zijn ook na recente aanpassingen te beperkend, zelfs als daarbij in aanmerking wordt genomen dat nu niet meer elke afwezigheid van het AC als intrekking van de aanvraag wordt beschouwd.
- d De hoge tijdsdruk maakt het de asielzoeker veelal onmogelijk zijn relaas volledig en correct voor het voetlicht te brengen.
- e In feite geldt als relevante rechterlijke toetsing alleen de behandeling van een voorlopige voorziening. Bij een afwijzende AC-beslissing worden asielzoekers weliswaar niet direct uitgewezen, maar de opvang eindigt onmiddellijk en zij worden feitelijk op straat gezet, waardoor contacten met hen worden bemoeilijkt en "oneigenlijke" opvang wordt geprovoceerd.
- f De toetsing van een afwijzende beslissing na een AC-beslissing door de rechter is te terughoudend. De rechtspraak hanteert een marginale spelregeltoetsing, waarbij de centrale vraag niet is of de (afwijzende) beslissing inhoudelijk juist is, maar of de beslissing op voldoende zorgvuldige wijze tot stand is gekomen. Daarbij rust op de

asielzoeker een zware bewijslast, en wordt de beoordeling van met name de geloofwaardigheid van het asielrelaas in vergaande mate aan de beslissende instantie gelaten.

- g De toepassing van het “ne bis in idem” principe (zoals voortvloeiend uit artikel 4: 6 Awb en de beroepstermijnbepalingen) is te strikt, waardoor geen herstel mogelijk is van (door de snelle procedure) gemaakte vergissingen of onvolledigheden. Later boven water gekomen bewijsmateriaal kan worden genegeerd.

Deze kritiek is door diverse schrijvers, instanties en organisaties meer of minder uitgebreid en in verschillende toonaarden geuit. Begin vorig jaar verscheen van de hand van N. Doornbos: “*De papieren asielzoeker. Insitutionele communicatie in de asielprocedure*”, Nijmegen 2003, waarin de schrijfster tot de conclusie kwam dat in de AC-procedure beduidend meer tijd voor de gehoren van asielzoekers uitgetrokken zou moeten worden. Human Rights Watch bekritiseerde de AC-procedure in scherpe bewoordingen in: “*Fleeting refuge: the triumph of efficiency over protection in Dutch asylum policy*”, april 2003. UNHCR liet zich eveneens in negatieve termen over de AC-procedure uit (*Implementation of the Aliens Act 2000: UNHCR's Observations and Recommendations*, juli 2003). Ook het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten heeft recent een belangrijk aantal van de hierboven weergegeven punten naar voren gebracht (*De AC-procedure: de Achilleshiel van het asielbeleid*, november 2003). Tenslotte is een grondige beschrijving en beoordeling van de AC-procedure te vinden in de recent onder redactie van A.B. Terlouw verschenen bundel: “*Binnen 48 uur; zorgvuldige behandeling van asielverzoeken?*” (Nijmegen, december 2003). Deze bundel bevat voornamelijk kritische tot zeer kritische bijdragen van auteurs die werkzaam zijn op vreemdelingenrechtelijk terrein, waarin alle eerder genoemde bezwaren naar voren komen.

De regering heeft de meeste kritiek tot op dit moment consequent bestreden. Daar waar beslissingen van de rechter dwongen tot aanpassingen, zijn enkele versoepelingen aangebracht. Als argumenten voor handhaving van de AC-procedure zijn naar voren gebracht dat de rechter ruim 90% van de AC-beslissingen in stand pleegt te laten en dat de snelle procedure in Nederland naar het buitenland uitstraalt dat niet serieuze asielzoekers er niet in slagen langdurig opvang te krijgen. Daardoor draagt deze procedure, nu ca. 40-50% van de asielaanvragen via de AC-procedure (dus door afwijzing binnen enkele dagen, direct resulterend in onthouding van opvang) wordt afgewikkeld, substantieel bij aan de verminderde instroom van asielzoekers die de laatste 2 jaar kan worden geconstateerd. Wel is in de reactie van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie op het rapport van Human Rights Watch en in later overleg met de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2002-2003, 19637, nr. 738 en Kamerstukken II 2003-2004, 19637/27577, nr. 790) door de regering toegezegd dat naar een aantal aspecten van de AC-procedure opnieuw zou worden gekeken. De vaste kamercommissie voor Justitie heeft eind september 2003 een consultatieve bijeenkomst met een aantal organisaties op het gebied van vreemdelingenzaken gehouden, waarin ook de AC-procedure aan de orde is gekomen. De ACVZ heeft vernomen dat ten departemente en bij de IND wordt bezien of en zo ja, op welke wijze kan worden gekomen tot een verbetering van de procedure.

HOOFDSTUK 3

Eerdere adviezen

De ACVZ heeft zich in haar advies over de betekenis van het VN Vrouwenverdrag voor de positie van vrouwelijke vreemdelingen (november 2002) op het standpunt gesteld dat in geval van (een ernstig vermoeden) van traumata de AC-procedure niet de geëigende weg is en dat bij later gebleken (en door een deskundige vastgestelde) traumata geen toepassing zou behoren te worden gegeven aan de in artikel 4:6 Awb neergelegde bevoegdheid, om na een beslissing naar vorengebrachte feiten of omstandigheden die ook daaraan voorafgaand al bekend waren en toen niet zijn gepresenteerd, buiten beschouwing te laten. In het recente advies betreffende *Kinderen in de asielp praktijk* (oktober 2003) heeft de ACVZ aanbevolen de opvang, als er minderjarige kinderen in het spel zijn, niet te beëindigen voordat de rechter zich uitgelaten heeft over een verzoek om een voorlopige voorziening te treffen.

Voorts heeft de ACVZ in juli 2002 een advies uitgebracht over een intern departementaal voorstel tot wijziging van het Vb 2000, inhoudende een (forse) uitbreiding (ongeveer een verzesvoudiging) van het aantal voor de AC-procedure beschikbare procedures ingeval van onzekerheid omtrent c.q. ontbrekend bewijs van identiteit dan wel nationaliteit. Hierin wordt gesteld dat een zodanige uitbreiding zich niet verdraagt met het uit de wetsgeschiedenis blijkende karakter van de AC-procedure als een snelle procedure, uitsluitend bedoeld voor gevallen waarin op korte termijn duidelijkheid kan worden verkregen omtrent het “niet-asielwaardige” karakter van de aanvraag. Het voorstel is teruggenomen.

Over de AC-procedure als zodanig heeft de ACVZ zich tot op heden niet uitgelaten. Zij ziet aanleiding thans uit eigener beweging een advies uit te brengen omtrent de beslisprocedures in de Vw 2000. Enerzijds is, als korte termijndoelstelling, bezien of er reden is om de AC-procedure in zijn huidige vorm en toepassingsbereik aan te passen en zo ja, hoe dat dan zou moeten. Anderzijds is een eerste verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden om een uniforme beslisprocedure te ontwikkelen waarin het bestaande onderscheid tussen de AC-procedure en de ‘normale’ procedure niet meer bestaat, en waarin voldaan wordt aan de te stellen eisen met betrekking tot snelheid en zorgvuldigheid.

HOOFDSTUK 4

Algemene beschouwing over snelheid en zorgvuldigheid van de beslisprocedure

4.1 Snelheid

Naar het oordeel van de ACVZ is een snelle besluitvorming inzake verzoeken om toelating tot Nederland als asielgerechtigde van niet te onderschatten belang. Het is de moeite waard de argumenten daarvoor op een rijtje te zetten.

(a) In de eerste plaats dient een snelle procedure het belang van de asielzoeker die meestal familie, huis en haard achter zich heeft gelaten. Opvang, of het nu de AC-opvang of opvang in een OC betreft, is een verre van “normale” situatie, waarbij personen of gezinnen een minimale privacy en leefruimte hebben, en waarin langdurig vertoeven bepaald niet optimaal is.

(b) Belangrijk is verder het gegeven dat langdurig in onzekerheid vertoeven over de vraag of men in Nederland mag blijven, een fnuikende invloed op het moreel van asielzoekers blijkt te hebben. Een echte vluchteling of anderszins asielgerechtigde heeft recht op toegang tot Nederland en behoort gastvrij te worden ontvangen. Wie niet in Nederland mag blijven heeft recht op duidelijkheid.

(c) In schijnbare tegenstelling met het voorgaande, blijkt langdurig verblijf in afwachting van een beslissing omtrent verblijf - zo heeft het verleden geleerd - toch ook weer verwachtingen te wekken. En gelet op de recent bekend gemaakte bijzondere regeling voor een beperkte groep langdurig in Nederland verblijvende asielzoekers, kan de tijd soms, onbedoeld en in strijd met de normale toelatingscriteria, in de hand werken dat afgewezen asielzoekers blijven pogen hun verblijf in Nederland voort te zetten.

(d) Op grond van ervaringen uit het recente verleden is het aannemelijk dat een negatieve beslissing op een verzoek om toelating meer weerstand wekt naarmate er meer tijd is gelegen tussen aanvraag en beslissing. Dat geldt niet alleen voor de asielzoeker zelf, maar ook voor de maatschappelijke omgeving. Een belangrijk deel van de problemen in gemeenten met betrekking tot uitgeprocedeerde asielzoekers lijkt te worden veroorzaakt door het gegeven dat zij gedurende geruime tijd in de betreffende gemeente hebben verbleven en allerlei particulieren en instanties zich met hun wel en wee hebben bezig gehouden. Snel beslissen is goed voor de geloofwaardigheid van de Nederlandse overheid. Beslisprocedures van vele maanden zijn moeilijk uit te leggen aan burgers en roepen het beeld op van bureaucratie en langzaam malende ambtelijke molens.

(e) Opvang kost veel geld en zelfs met een thans sterk verminderde instroom van asielzoekers moet voor de opvang gedurende de beslisfase een zeer omvangrijk bedrag worden uitgetrokken. Alles wat daarop kan worden bespaard door tempo te maken met beslissen is winst. Dat prangt te meer nu al vele jaren blijkt dat een substantieel deel van de asielzoekers geen bescherming verdient en dus naar huis terug zal moeten keren.

(f) “Last but not least” wekt een langdurig verblijf, ook al is dat in afwachting van een beslissing, in het buitenland de indruk dat er in dit opzicht kansen liggen. Dat is ongetwijfeld een succesfactor voor mensensmokkel, wereldwijd een omvangrijke handelsactiviteit, waarin zeer grote geldbedragen omgaan. Een snelle beslisprocedure zal het signaal afgeven dat gokken op verblijf onder valse voorwendselen niet kansrijk is.

Kortom, snel beslissen op een verzoek om toelating is goed voor de Nederlandse samenleving en dient ook bepaalde belangen van de asielzoeker.

Hierbij hoort nog een andere aantekening. Als voortvarend wordt beslist dient in geval van beroep bij de rechter tegen een beslissing tot afwijzing ook binnen korte tijd door die rechter te kunnen worden beslist. Die situatie is in Nederland nog niet bereikt. Een zeer substantiële uitbreiding van de rechterlijke macht en de ondersteuning ten behoeve van de behandeling van vreemdelingenzaken is inmiddels evenwel goeddeels gerealiseerd. Maatregelen ter vermindering van de werkdruk, zoals de verruiming van de termijn waarbinnen rechterlijke toetsing van vreemdelingenbewaring moet plaatsvinden, zijn getroffen. Niettemin zal de werkvoorraad voor de rechterlijke macht naar verwachting pas in 2005 zodanig zijn dat - bij niet oplopende aantallen asielzaken - korte doorlooptijden kunnen worden verwacht.

4.2 Zorgvuldigheid

De andere kant van de medaille is het vereiste dat een beslisprocedure voldoende zorgvuldig dient te worden uitgevoerd, en het resultaat van die procedure recht moet doen aan het belang dat in het geding is. Dat belang is niet gering. Een onjuiste beslissing op een verzoek van een asielzoeker om toelating tot Nederland kan vervolging, onmenselijke behandeling of in het uiterste geval zelfs de dood tot gevolg hebben. Nederland heeft zich door middel van diverse verdragen aan de internationale gemeenschap en de individuele asielzoekers die deze risico's lopen verplicht om af te zien van verwijdering. Die verplichting brengt grote verantwoordelijkheden met zich mee. De praktijk van de afgelopen jaren, die laat zien dat vele asielzoekers ten onrechte om verblijf blijken te hebben verzocht, mag nimmer leiden tot een procedure waarbij de betrokkenen het nadeel van de twijfel krijgen.

Het voorgaande betekent, dat op het moment waarop wordt beslist of een asielzoeker in zijn land van herkomst heeft te vrezen voor vervolging, onmenselijke behandeling of zelfs de dood, alle gegevens op tafel behoren te liggen om een dergelijke cruciale beslissing verantwoord te kunnen nemen. Een zorgvuldige asielprocedure vereist dus dat op een adequate wijze de voor een beslissing relevante gegevens aangedragen kunnen worden.

Bij een verzoek om asiel is de geloofwaardigheid van het asielrelaas cruciaal. De Nederlandse overheid kan nu eenmaal de overheid in het land van herkomst niet vragen of de betrokkene daadwerkelijk voor vervolging te vrezen heeft. Daarom mag en moet van de asielzoeker worden verlangd dat hij al zijn kaarten op tafel legt. Dat brengt evenwel mee dat hem het belang van zijn asielrelaas en de gevolgen van wat hij vertelt, volledig duidelijk moet zijn. Alleen als de asielzoeker op verhaal is gekomen en over een en ander voldoende (en niet uitsluitend door de overheid, die hij nu juist hier – veelal in tegenstelling tot het land van herkomst - moet vertrouwen) is voorgelicht, kan hem verantwoord gevraagd worden zijn volledige asielrelaas te vertellen. De asielzoeker, die veelal een zeer inspannende en ontregelende reis uit een meestal problematisch land heeft gemaakt en mogelijk getraumatiseerd is, dient derhalve voldoende tijd te krijgen om zich in zijn nieuwe, onbekende omgeving zeker en vertrouwd te voelen. Gezien de ernstige problemen van de zijde van de overheid in het land waaruit hij vertrokken is mag eerst dan verwacht worden dat hij tegenover een voor hem onbekende nieuwe overheid volledige opening van zaken zal geven.

Een en ander klemmt te meer omdat veel asielzoekers uit landen komen die grote culturele en sociale verschillen met Nederland vertonen. Niet alleen dient in veel gevallen een zekere cultuurshock te worden overwonnen, maar ook dient door te dringen dat soms moet worden gesproken over familiale of intieme omstandigheden waarop in de cultuur van herkomst een absoluut taboe rust.

Een zorgvuldige procedure brengt mee dat Nederland onverkort zijn normen als rechtsstaat, die ook vastgelegd zijn in mensenrechtenverdragen, tot gelding laat komen. Dat impliceert allereerst dat de asielzoeker voldoende tijd gegund wordt om zijn verhaal te doen, aan te vullen en te corrigeren. Het betekent ook dat hem voldoende tijd en mogelijkheden gegund worden om kennis te nemen van een (negatief) voornemen en daarover op adequate wijze een zienswijze uit te brengen. Een en ander vooronderstelt voldoende toegang tot rechtshulp, en wel zo dat die rechtshulp op een verantwoorde wijze kan werken.

De uiteindelijke beslissing dient desgewenst door een rechter te kunnen worden getoetst, waarbij niet uitsluitend een terughoudende spelregeltoetsing plaatsvindt. Zonder op de stoel van het bestuur dat de beslissing moet nemen te gaan zitten, zal de rechter bij zijn beslissing zijn oordeel tot uitdrukking moeten kunnen brengen, of de inhoud van de beslissing voldoet aan de verdragsrechtelijke en wettelijke beschermingsverplichtingen, die Nederland ten aanzien van vluchtelingen en andere beschermingswaardige vreemdelingen heeft. De rechter is, zoals de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State terecht stelt, niet geëquipeerd en niet in de positie om de beslissing omtrent de aanspraak op verblijf integraal zelf te nemen. Maar dat betekent nog niet dat het systeem van de Vw 2000 meebrengt dat een (vrijwel volledig) marginale toetsing dient te worden uitgevoerd.

HOOFDSTUK 5

Beoordeling van de beslispraktijk

5.1 De reguliere asielprocedure: zorgvuldig maar te traag

De reguliere beslisprocedure is naar het oordeel van de ACVZ een in het algemeen als zorgvuldig te kenschetsen procedure. De regeling kent voldoende mogelijkheden om de betrokkenen tot rust te laten komen voor de gehoren; maatschappelijke dienstverlening en rechtshulp hebben in het algemeen voldoende tijd om hun werk naar behoren te doen. Dat wordt ook door de betrokken instanties bevestigd. De procedure kent tenminste twee gesprekken (gehoor) met de asielzoeker en in situaties die daarom vragen is er de mogelijkheid, zowel voor de asielzoeker en zijn rechtshelper als voor de IND, om nadere gegevens in te brengen, ‘bewijzen’ te verzamelen en gegevens te checken.

Vraagtekens moeten echter worden gezet bij de lange duur van de procedure, zeker als die wordt gezien in samenhang met de beroepsprocedure. Gemeten naar de maatstaven die hiervoor zijn weergegeven, kan worden gesteld dat de normale procedure niet waarborgt dat een in rechte vaststaand besluit tot stand komt binnen een termijn die oneigenlijk gebruik van de procedure niet lonend maakt en de periode van onzekerheid voor de asielzoeker zo klein mogelijk maakt. Nadeel van deze procedure is, kortom, dat er geen “ingebakken” mechanisme in zit dat tot voortgang dwingt. De omstandigheid dat de opvang voortduurt zolang de beslissing niet in rechte vaststaat, gecombineerd met het gegeven dat thans nog (meer dan) twaalf maanden op afhandeling van een bij de rechtbank aangespannen beroepszaak moet wachten, zorgt er voor dat de asielzoeker slechts in bijzondere omstandigheden gebruik zal maken van de hem in de Awb gegeven mogelijkheden om een beslissing af te dwingen.

5.2 De AC-procedure: snel maar met het risico van onzorgvuldigheid

Zoals gezegd, is de AC-procedure – anders dan de reguliere OC-procedure - een snelle procedure. De behandelingstijd van de aanvraag tot en met de beslissing bedraagt grofweg vijf (werk)dagen. In geval van een afwijzende beslissing kan alleen het vragen van een voorlopige voorziening daartegen bij de bestuursrechter de eventuele uitzetting van de asielzoeker uit te stellen tot en met de datum van de beslissing op dat verzoek, in de praktijk ca. drie weken. Dat betekent dat de totale behandelings- en opvangduur bij een in stand blijvende negatieve beslissing grofweg vier weken bedraagt. De meeste afgewezen asielzoekers worden – direct na de afwijzende beschikking - letterlijk op straat gezet en verdwijnen; vaak met onbekende bestemming. Een kleine minderheid wordt via terugkeercentra of anderszins daadwerkelijk gerepatrieerd.

Gelet op de argumenten voor een snelle procedure, is sprake van een in dit opzicht zeer goed resultaat. In de ons omringende landen is in het algemeen geen sprake van een zo korte periode tussen aanmelding en het tijdstip waarop definitief de mogelijkheid tot terugkeer c.q. terugzenden ontstaat.

In abstracto kan van de AC-procedure zoals deze in Vb 2000 en Vc 2000 is beschreven niet worden gezegd dat zij prima facie met de relevante mensenrechtenverdragen in strijd is of anderszins onzorgvuldig is. Nochtans is in de concrete praktijk sprake van een aantal serieuze problemen.

Zo bestaat door de vaak zeer korte tijdspanne tussen aanmelding, persoons- en zaakscontrole, eerste gehoor en nader gehoor een ernstig risico dat de asielzoeker onvoldoende is voorbereid op een situatie waarin hij zijn gehele verhaal naar voren moet brengen. Uiteraard dient die voorbereiding niet te bestaan uit contacten met lotgenoten die helpen om een geloofwaardig verhaal te construeren. Waar het om gaat is innerlijke rust, voldoende fysieke conditie en vooral het inzicht dat men is beland bij vertegenwoordigers van een overheid die te vertrouwen is. Dat laatste speelt, mede gelet op de informatie van het VON, vaak een veel grotere rol dan in Nederland in het algemeen voorstelbaar c.q. invoelbaar is. De meeste vluchtelingen komen uit landen waar zij vaak gedurende lange tijd ervaringen hebben gehad met onbetrouwbare, corrupte en soms levensgevaarlijke representanten van de overheid. Die ervaringen zijn dikwijls overweldigend geweest, en de mentale omschakeling, nodig voor het schenken van vertrouwen aan enige overheidsvertegenwoordiger, is in een dergelijke situatie groot. Dat vraagt om een aantal vertrouwengevende ervaringen en om tijd teneinde die ervaringen te internaliseren. Binnen de in de huidige AC-procedure besloten tijds-klem is, naar het oordeel van de ACVZ, niet genoegzaam gewaarborgd dat daarvoor voldoende gelegenheid bestaat.

Vervolgens constateert de ACVZ dat de toegemeten tijd voor Vluchtelingenwerk om met betrokkene te spreken veelal uiterst beperkt is. Dat levert met grote regelmaat ernstige planningsproblemen voor, in het bijzonder, de betrokken vrijwilligers op. Ook in tijden - zoals nu - waarin de instroom van asielzoekers is gedaald ten opzichte van de voorgaande jaren, geldt dit, omdat het om mensen gaat die regionaal opereren. Daarbij komt dat tolken aanwezig moeten zijn en dat soms sprake is van gezinnen waaraan bijzondere aandacht moet worden besteed. De vele door Vluchtelingenwerk Nederland op dat gebied gepresenteerde voorbeelden van situaties waarin haar medewerkers door de tijdsdruk hun werk niet adequaat konden verrichten acht de ACVZ reëel en overtuigend.

Daarnaast is de voorbereidingstijd die aan de rechtshulpverlening met het oog op het eerste en het nader gehoor en het concipiëren van de zienswijze wordt gegund, in de huidige AC-procedure veel te beperkt.

De medewerkers van Vluchtelingenwerk geven alleen algemene informatie en de advocaten c.q. rechtshulpverleners wordt niet structureel de mogelijkheid geboden om voorafgaand aan het eerste gehoor met hun cliënten te spreken. Hun bevoegdheid om het eerste gehoor bij te wonen heeft dan ook slechts beperkte betekenis.

De voorbereidingstijd voor het nader gehoor bedraagt 2 uur, met een discretionaire bevoegdheid van de IND om een verlenging van maximaal drie uur toe te staan. In die tijd moet de advocaat het verhaal van de betrokkene doornemen (meestal met hulp van een tolk, waardoor een gesprek ca. anderhalf maal langer duurt dan normaal), zonodig nadere informatie inwinnen en de betrokkene adequaat voorbereiden.

Het voornemen om afwijzend te beslissen ontvangt de advocaat tegelijk met het verslag van het nader gehoor. Dan zijn drie procedures (bij gebleken andere feiten dan in het eerste gehoor vermeld te verlengen tot vier procedures) beschikbaar om

- beide stukken te bespreken (meestal met behulp van een tolk),
- zo nodig nadere informatie in te winnen,
- een zienswijze omtrent het voornemen te formuleren en dat in een schriftelijk stuk neer te leggen.

Deze tijdperioden zijn, gelet op de omvang en de aard van daarin te verrichten werkzaamheden, naar het oordeel van de ACVZ echt te krap bemeten. Met name is de thans toegemeten tijd voor rechtshulpverleners om te reageren op het voornemen zo kort, dat zulks op gespannen voet staat met de uit het Vluchtelingenverdrag en andere mensenrechtenverdragen voortvloeiende verplichting van de ontvangende staat om het de asielzoeker reëel mogelijk te maken om het bestaan van de door hem gevreesde gevaren aannemelijk te maken.

Verder kan de herhaalde en ook tegenover de ACVZ gedane mededelingen van de SRA en in het bijzonder de Nederlandse orde van advocaten, dat de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening van asielzoekers in de AC-procedure in een aantal gevallen ernstig in het gedrang komt, niet in zijn algemeenheid als ongeloofwaardig of ernstig overdreven worden afgedaan. De praktijk brengt bovendien niet zelden mee dat bij een asielaanvraag achtereenvolgens meerdere advocaten betrokken moeten zijn omdat de eerste advocaat, gezien zijn overige werkzaamheden, niet in staat is om alle benodigde werkzaamheden in te plannen.

Het voorgaande komt in een bijzonder daglicht te staan als daarbij wordt bedacht dat in het algemeen bij een eerste of een nader gehoor gedane mededelingen die niet juist zijn gebleken of onvolledig zijn vermeld, niet zonder meer mogen worden aangevuld c.q. verbeterd. Er moet tevens een overtuigende verklaring worden geleverd voor het feit dat een nieuw of aanvullend gegeven wordt ingebracht. Dat is op zichzelf niet verwonderlijk. Uit de praktijk blijkt soms, als een vermeld gegeven of een uitgesproken verhaal niet tot succes leidt, dat een wijziging wordt gepresenteerd in de hoop dat die het gewenste resultaat oplevert. Het relaas moet dus (voor zover redelijkerwijs van de vreemdeling te vergen) in één keer goed en volledig zijn.

Dikwijls is de recente geschiedenis van een asielzoeker complex en wordt -terecht- zeer gedetailleerd naar de feiten gevraagd. Bij het spontaan vertellen van zijn verhaal is de asielzoeker zich niet altijd goed bewust van wat wel en niet relevant is. Dit alles gevoegd bij het eerder gememoreerde vertrouwensprobleem maakt de kans op fouten en misverstanden aanzienlijk.

Benadrukt dient nogmaals te worden dat een onjuiste afwijzende beslissing dramatische gevolgen kan hebben, omdat de ten onrechte afgewezen vluchteling kan worden teruggestuurd naar een situatie waar hij vervolging, onmenselijke behandeling, of zelfs de dood moet vrezen. Een dergelijke beslissing heeft dus veel ernstiger implicaties dan de meeste overige bestuursrechtelijke beslissingen in Nederland. Problematisch is dan ook dat de Vw door de (hoogste) vreemdelingenrechter thans zo wordt uitgelegd dat de rechter zich ook bij de beoordeling van asielverzoeken onverkort dient te beperken tot een (ter zake van die overige beslissingen gebruikelijke) marginale toetsing.

Tenslotte is de krappe AC-termijn veelal ook voor de IND problematisch. De ACVZ heeft bij haar bezoeken aan de AC's vernomen dat in een niet onbeduidend aantal gevallen de voorgenomen procedure binnen de 48 procesuren niet kan worden afgerond omdat de IND niet tijdig de beschikking krijgt over gegevens c.q. informatie die van buiten de eigen organisatie moet worden aangeleverd. Hoe nauw dat luistert blijkt uit een recente uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 28 oktober 2003, JV 2003, 559. Daarin is beslist dat onderzoekshandelingen, in casu met betrekking tot de identiteit, het gaan lopen van de 48 uren-termijn in werking doen treden, ook als nog geen formele aanvraag is ingediend. Voorts blijkt uit informatie van de AC's, de KMAR en de vreemdelingenpolitie dat de kwaliteit van de identiteitsvaststelling door de tijdsbeperking van de 48-uren procedure soms niet optimaal is.

HOOFDSTUK 6

Conclusie en aanbevelingen

6.1 Naar één asielprocedure

De ACVZ is in het licht van het voorgaande van oordeel dat de AC-procedure aanpassing behoeft. De door velen beargumenteerde problemen rond de snelheid van handelen en de daardoor geschapen risico's van misslagen die bij de in de jurisprudentie vastgelegde beperkte toetsing door de rechter onvoldoende kunnen worden gecorrigeerd, gezien tegen de achtergrond van de op het spel staande belangen, nopen naar het inzicht van de ACVZ tot bijstellingen.

De teneur van de bundel 'Binnen 48 uur' en van eerdere geschriften kan niet anders worden gekarakteriseerd dan als massale, beargumenteerde kritiek op de AC-procedure vanuit vrijwel alle invalshoeken. Naar het oordeel van de ACVZ moet worden geconcludeerd dat de inhoud van deze bundel in samenhang met die eerdere geschriften, in het bijzonder de kritiek van het (ook internationaal) gezaghebbende NJCM ernstige twijfel oproept over de lange termijn-houdbaarheid van de AC-procedure in zijn huidige vorm en binnen het nu geldende tijdvak van 48 procesuren.

In dit verband verdient opmerking dat binnen de rechterlijke colleges van eerste aanleg – met alle distantie en terughoudendheid die bij hun positie past – vele rechters van hun verontrust-zijn doen blijken omtrent onderdelen van de geldende jurisprudentie die door de hoogste rechter op het terrein van de vreemdelingenrechtspraak ten aanzien van de AC-procedure is gevormd. Die kritiek klinkt tevens in brede wetenschappelijke kring; en ook UNHCR en het NJCM hebben te dien aanzien vraagtekens geplaatst.

De ACVZ denkt dat het zinvol is 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 ondervangt. Het lijkt haar mogelijk om een procedure te ontwerpen die uitgaat van een in tijd afgebakende beslissingstermijn met uitsluitend in bijzondere gevallen een tussenbeslissing tot verlenging. Daarbij zou de verlengingsstermijn weer in tijd begrensd kunnen zijn en kunnen worden gekoppeld aan de voor de bijzondere verrichting benodigde tijd. Als voorbeeld kan worden gedacht aan de situatie waarbij inlichtingen uit het buitenland noodzakelijk zijn en waarbij de beslissingstermijn wordt verlengd tot, stel, twee weken nadat de betreffende inlichtingen zijn verkregen. Dit zou betekenen dat als het ware een – aangepaste, verbeterde, ruimer bemeten – AC-procedure wordt gecreëerd met mogelijkheden tot verlenging. Een dergelijke procedure lijkt niet strijdig met de komende Europese asielprocedurerichtlijn. Hoewel die richtlijn uitgaat van een normale procedure en een snelle procedure voor bijzondere gevallen, waaronder in het bijzonder kennelijk ongegronde aanvragen, lijkt bij eerste beschouwing een systeem waarbij in het algemeen wordt uitgegaan van korte beslissingstermijnen met uitzonderingsmogelijkheden, daarbinnen toelaatbaar.

De ACVZ is mede gezien de lopende adviestrajecten nog niet in staat geweest om deze gedachten zorgvuldig te exploreren en, zo een en ander inderdaad haalbaar is, nu al te komen tot een beargumenteerd en onderbouwd voorstel voor de algemene opzet van zo'n nieuw beslissingsysteem. In zo'n nader advies dienen ook gecompliceerde vragen ter zake van de opvang tijdens de beroepsprocedure, alsmede de vormgeving, inhoud en snelheid van de beroepsprocedure aan de orde te komen. Daarbij komt dat de ACVZ tot op heden niet heeft kunnen beschikken over – al geruime tijd geleden aan het Ministerie van Justitie gevraagde maar nog niet ter beschikking gestelde – essentiële gegevens, die

voor de ACVZ niet of slechts met onevenredige inspanning zelf te vergaren zijn. Dat betekent dat de ACVZ zich thans alleen in meer definitieve zin kan uitlaten over een voorlopige aanpassing van de AC-procedure, vooruitlopend op een advies over een algehele herziening van de beslisprocedure.

6.2 Aanpassingen binnen de AC-procedure

Gelet op de voorgaande beschouwingen omtrent de feilen in de huidige AC-procedure is er naar het inzicht van de ACVZ gereede aanleiding om, als korte termijn maatregel, binnen de AC-procedure tijdsruimte te scheppen om een aantal van de voormelde problemen op te lossen. Het betreft met name tijd voor de asielzoeker om rust en vertrouwen te winnen, tijd voor medewerkers van Vluchtelingenwerk om beter en uitgebreider voor te lichten en aanzienlijk meer tijd voor de advocatuur en andere rechtshulpverleners om in alle stadia de cliënt te spreken, informatie in te winnen, te adviseren en zo nodig schriftelijke standpunten te formuleren. Aannemelijk is overigens dat het verruimen van de tijdspanne waarbinnen de AC-procedure dient te worden afgerond, de kwaliteit van de identiteitsvaststelling en andere controlemogelijkheden ten goede zal komen.

Het is een goede zaak dat een intake, waarbij gekeken wordt naar de aanwezigheid van documenten en opgave wordt gedaan van personalia en enkele overige gegevens, direct na aankomst bij een AC wordt uitgevoerd. Daarna zou ten minste 2 maal 24 uur aan de asielzoeker de tijd moeten worden gegund om op verhaal te komen, waarbij medewerkers van vluchtelingenwerk en eventueel rechtshulpverleners al wel de gelegenheid zouden kunnen hebben om voorlichting respectievelijk juridische bijstand te verlenen. Een bijstelling van de procedure zou tevens dienen in te houden dat de tijd die rechtshulpverleners wordt gegund om voor het nader gehoor en - in geval van het voornemen tot afwijzing van het asielverzoek - ook daarna met hun cliënt te overleggen en zo nodig schriftelijk een standpunt te formuleren in belangrijke mate dient te worden verruimd. Met name voor overleg na het voornemen tot afwijzing en het desgewenst op schrift stellen van een nader standpunt zouden ten minste drie werkdagen beschikbaar dienen te zijn. Ook is het naar het oordeel van de ACVZ nodig om binnen de AC-procedure structureel rekening te houden met de mogelijkheid dat na het nader gehoor nog een vervolgesprek wordt gehouden indien het gepresenteerde vluchtrelaas of de daarop uitgevoerde verificatie dat wenselijk maken. Die wenselijkheid kan zich ook voordoen na de schriftelijke reactie op het voornemen tot afwijzing van het asielverzoek.

De verlengingen leveren de IND op zich niet in zeer betekenende mate extra werk op, maar zullen wel meer ruimte bieden om zowel intern als bij externe instanties informatie in te winnen, hetgeen kan leiden tot meer en betere AC-beslissingen. Terzijde zij opgemerkt dat de extra tijdsruimte die ontstaat bij realisering van dit advies ook de mogelijkheid biedt tot een eventuele weekendsluiting van AC's of soortgelijke organisatorische maatregelen.

De voorgestelde aanpassing lijkt tamelijk eenvoudig en dus op korte termijn te realiseren. In de Vb 2000 en de Vc 2000 dienen aanpassingen te worden aangebracht, maar de Vw 2000 behoeft niet te worden gewijzigd. De bepaling van het toegestane aantal uren kan in klokuren worden weergegeven, overeenkomend met het benodigde aantal dagen. De ACVZ schat in dat bij bepaling van de termijn op 240 uur dat wil zeggen 10 kalenderdagen en het ingaan daarvan direct na het indienen van de aanvraag om een verblijfsvergunning, voldoende tijd beschikbaar zal zijn om de hiervoor genoemde probleempunten, voor zover zij te maken hebben met tijdsdruk, op te lossen. Gelet op de huidige bezetting

van de AC's en de op basis van de meest recente cijfers te verwachten instroom, lijkt het ook mogelijk om de daarvoor benodigde aanpassing in de huisvesting te realiseren.

In het voornoemde advies van juli 2002 (zie par. 3) heeft de ACVZ het standpunt ingenomen dat de AC-procedure niet met een substantieel aantal uren zou mogen worden verlengd. Dat standpunt was gestoeld op de inhoud en de wetsgeschiedenis van met name artikel 82 van de Vw 2000 en de versnelde procedure onder de Vw 1994. Daaruit moest, met name gelet op het feit dat slechts 48 procedures beschikbaar zijn om tot een beslissing te komen, worden geconcludeerd dat een afwijzende beslissing in de AC-procedure enkel toelaatbaar is in een geval waarin niet alleen snel maar ook met een zekere mate van evidentie het verzoek om asiel kan worden afgewezen.

Inmiddels is in de rechtspraak vaste jurisprudentie geworden dat de AC-procedure geen beperking kent voor wat betreft de aard van de asielaanvraag. De toetsingmaatstaf is thans gelegen in de vraag of sprake is van een zorgvuldige procedure en beslissing, genomen binnen het krachtens de wet vastgelegd aantal van 48 procedures. De ACVZ is van oordeel dat nu het dus niet meer enkel gaat om 'flinterdunne zaken', de zorgvuldigheid niet alleen dient te worden vergroot door voor de procedure aanzienlijk meer tijd uit te trekken, maar ook door de rechtsbescherming met betrekking tot een afwijzende beslissing op een hoger minimumniveau te brengen. De mogelijkheid een voorlopige voorziening te vragen bij de bestuursrechter biedt op zichzelf genomen een voldoende bescherming, omdat bij redelijke twijfel aan de juistheid van de afwijzingsbeslissing beëindiging van de opvang en uitzetting opgeschort kan worden. Wil dat systeem echter goed werken, dan hoort daarbij dat de asielzoeker de gelegenheid krijgt om zich in Nederland, met adequate mogelijkheden tot contacten met zijn advocaat/rechtshulpverlener, op de rechterlijke toetsing en de daarbij behorende zitting voor te bereiden.

Deze opvatting brengt mee dat een verruiming van de duur van de AC-procedure als hier voorgesteld alleen in overeenstemming wordt geacht met de tekst en de bedoeling van de huidige Vw 2000, indien de asielzoeker die een verzoek om een voorlopige voorziening heeft ingesteld - totdat op dat verzoek is beslist - opvang kan genieten. Alleen dan krijgt de AC-procedure op zodanige wijze en onder zodanige condities een afronding met een rechterlijke toets dat, ook al is dat een voorlopige voorziening, gewaarborgd is dat de asielzoeker ten volle de rechtsbescherming kan genieten die hoort bij een beslissing met een zo groot afbreukrisico. De Vw 2000 laat in zijn huidige vorm toe dat bij een afwijzende beslissing tevens wordt bepaald dat de opvang gehandhaafd blijft totdat een te stellen termijn voor het verzoeken om een voorlopige voorziening is verstreken, dan wel op het verzoek is beslist.

Bij realisering van het voorgaande vervalt het 'hoge drukpan-karakter' van de AC-procedure, in welk geval (een teleologische interpretatie van) de Vw 2000 ruimte biedt om de betreffende uitbreiding van het aantal uren in overeenstemming met de inhoud en de bedoeling van de wet te achten.

De totale opvangperiode bij de nu voorgestelde aanpassing van de AC-procedure inclusief de tijd voor de rechterlijke toetsing, zal naar schatting in het algemeen minder dan anderhalve maand bedragen. Gelet op de huidige instroom en de ter beschikking staande opvangcapaciteit moet zodanige opvang ook technisch en organisatorisch te realiseren zijn.

Op basis van de huidige ervaringen moet worden aangenomen dat een zeer belangrijk deel van de rechterlijke beslissingen voor asielzoekers negatief zal uitvallen. Dit betekent dat voorbereiding op terugkeer in de periode na een afwijzende beslissing in de rede ligt. Plaatsing in een terugkeercentrum na zulk een afwijzende beslissing is daarom zeker te overwegen. Dat sluit aan bij de recent aan de Tweede Kamer uitgebrachte nota over het terugkeerbeleid.

Tenslotte nog dit. Het huidige beleid gaat niet uit van de mogelijkheid om in de AC-procedure te komen tot de verlening van een verblijfsvergunning asiel als binnen de voor die procedure voorgeschreven termijn overtuigend blijkt van de noodzaak tot bescherming. Als de procedure in overeenstemming zal zijn gebracht met hetgeen in dit advies is overwogen is er naar het inzicht van de ACVZ geen reden om de mogelijkheid van toekennende beslissingen niet structureel in te bedden in de AC-procedure. Daarom beveelt de ACVZ aan om bij de benodigde aanpassing van de Vc 2000 die mogelijkheid en de daarvoor vereiste beleidsinstructie expliciet op te nemen.

LITERATUUROVERZICHT

Baudoin, P.J.A.M. e.a. (2001), *Vreemdelingenwet 2000. Gevolgen voor de rechtspraak*, Utrecht: Stichting Studiecentrum Rechtspleging.

Beek, Sijors van (2003), 'De 48-uursfabriek', *Binnenlands Bestuur*, p. 32-37.

Bruin, René (2002), 'Twijfel of zekerheid. De rol van de voorzieningenrechter in de AC-procedure', *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, p. 132-136.

Doornbos, Nienke (2003), *De papieren asielzoeker. Institutionele communicatie in de asielprocedure*, Nijmegen: Centrum voor Migratierecht, KU Nijmegen.

Doornbos, Nienke (2003), 'Implicaties van de Vreemdelingenwet 2000 voor de communicatie met asielaanvragers', *Nederlands Juristenblad*, p. 2340-2346.

Fonville, Frans (2002), 'Dat en waarom welke', *Rechtshulp*, 5, p. 15-19.

Geerdink, Frederike (2003), 'In 48 uur beschikt', *Contouren*, 2, p. 9-13.

Haan, Heleen den (2003), 'UNHCR uit scherpe kritiek op Nederlandse asielprocedure', *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, p. 649-650.

Human Rights Watch (2003), 'Fleeting refuge. The triumph of efficiency over protection in Dutch asylum policy', *Human rights Watch*, no. 3 (D) (www.hrw.org/reports/2003/netherlands0403) (09-04-03)

Human Rights Watch (2003), *Human Rights Watch Commentary on Dutch Asylum Policy. Presented on the occasion of the Parliamentary Roundtable Discussion called by the Permanent Commission on Justice*, Washington D.C.: Human Rights Watch.

Human Rights Watch (2003), *Vluchtige steun. Hoe efficiëntie het in het Nederlandse asielbeleid wint van bescherming. Samenvatting*, Human Rights Watch (www.hrw.org/dutch/press/2003/netherlands0409.htm) (09-04-03)

Immigratie- en Naturalisatiedienst, 'C3/12: De procedure in het aanmeldcentrum', in: *Vreemdelingencirculaire 2000*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Kuijer, Aldo (red.) (2002), *Nederlands vreemdelingenrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Lamboos, Martin (2002), 'De poort van Nederland. Reportage AC-procedure', *Justitie Magazine*, p. 10-17.

Lodder, Gerrie (2004), 'Hoger beroep en de AC-procedure', *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, p. 4-12.

Nationale Ombudsman (2001), *Rapport 2001/081 van de Nationale Ombudsman betreffende het onderzoek naar de verblijfsomstandigheden van asielzoekers in de aanmeldcentra*, Nationale Ombudsman (www.ombudsman.nl)

‘Nederlands asielbeleid in strijd met vluchtelingen- en mensenrechten’ (2003), *Nederlands juristenblad*, p. 861-863.

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (2003), *De AC-procedure. De Achilleshiel van het asielbeleid. Een commentaar van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten op het gebruik van de versnelde asielprocedure in de aanmeldcentra*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij.

Olivier, Ben (2003), ‘De Raad van State meer vrijheid gegeven dan nodig en gewenst’, *Migranten Informatief*, p. 26-29.

Reneman, Marcelle (2003), ‘Kinderen in procedure. Over de behandeling van asielverzoeken van alleenstaande minderjarigen’, *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, p. 76-87.

Reneman, Marcelle (2002), *Resultaten AC Quick Scan*, Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.

‘Samenvatting van het openbaar Rapport 2001/081 van de Nationale Ombudsman betreffende het onderzoek naar de verblijfsomstandigheden van asielzoekers in de aanmeldcentra, alsmede hoofdstuk II van het rapport betreffende de juridische grondslag van het verblijf in de aanmeldcentra’ (2001), *Jurisprudentie Vreemdelingenrecht*, p. 533-540.

Spijkerboer, T.P. (2002), ‘De aanmeldcentrum-procedure’, in: T.P. Spijkerboer, *Het hoger beroep in vreemdelingenzaken*, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 102-122.

Terlouw, A.B. (red.) (2003), *Binnen 48 uur. Zorgvuldige behandeling van asielverzoeken?*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

United Nations High Commissioner for Refugees (2003), *Implementation of the Aliens Act 2000. UNHCR’s Observations and Recommendations*, United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR.

VluchtelingenWerk Nederland (2003), *Schriftelijke bijdrage van VluchtelingenWerk Nederland inzake de AC-procedure aan het Ronde Tafel-gesprek inzake het rapport van Human Rights Watch over het Nederlandse Asielbeleid (Tweede Kamer Vaste Commissie voor Justitie d.d. 25 september 2003)*, Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.

Winkel, B.T. (2003), ‘De triomf van Efficiency in het Nederlandse Asielbeleid. Deel I en II’, *Journaal Vreemdelingenrecht*, p. 213-218.

Winkel, B.T. (2003), ‘De triomf van Efficiency. Deel III en IV’, *Journaal Vreemdelingenrecht*, p. 256-261.

Winter, H.B. (2003), ‘Asiel in zicht? De Nederlandse asielprocedure: van aanvraag tot vergunning’, *Ars Aequi*, p. 274-281.

AANGEHAALDE JURISPRUDENTIE EN REGELGEVING

ABRS 17 september 2002, NAV 2002, 283.

ABRS 25 september 2002, NAV 2002, 286.

ABRS 28 oktober 2003, NAV 2003, 299.

Hof 's-Gravenhage 31 oktober 2002, NAV 2002, 291, AB 2002, 424.

Kamerstukken II, 2000-2001, 19637, nr. 579 (over rapport Nationale Ombudsman m.b.t. verblijf in AC-procedure van 28 maart 2001)

Kamerstukken II, 2002-2003, 19637, nr. 687 (over wettelijke grondslag AC-procedure en uitspraak Hof 's-Gravenhage van 31 oktober 2002)

Kamerstukken II, 2002-2003, 19637, nr. 708 (over aanpassing AC-procedure als gevolg van uitspraak Hof 's-Gravenhage van 31 oktober 2002)

Kamerstukken II, 2002-2003, 19637, nr. 738 (reactie op rapport van Human Rights Watch 'Fleeting Refuge')

