

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- november 2003

INHOUDSOPGAVE

Lijst van afkortingen

Hoofdstuk 1: Inleiding

- 1.1 De geschiedenis van de AC-procedure
- 1.2 De toelatingsgronden van het Nederlandse asielbeleid

Hoofdstuk 2: De AC-procedure: Verdragen en regelgeving

- 2.1 Versnelde afwijzing van asielaanvragen in het internationaal recht
- 2.2 Het criterium voor afwijzing in de AC-procedure
- 2.3 Het AC-model
- 2.4 Aanpassingen aan de AC-procedure naar aanleiding van de uitspraak van het Hof Den Haag

Hoofdstuk 3: Nadelen en risico's van de AC-procedure

- 3.1 Gevallen van onterechte AC-afdoening
- 3.2 Communicatieproblemen
- 3.3 Tijdgebrek voor de rechtshulp: 'equality of arms'
- 3.4 Traumata en psychische problemen
- 3.5 Opvang
- 3.6 Instabiele situatie in landen van herkomst

Hoofdstuk 4: Herstelmogelijkheden

- 4.1 Beroep
- 4.2 Hoger beroep
- 4.3 Marginale toetsing
- 4.4 Toetsing van nieuwe feiten in beroep en herhaalde aanvragen

Hoofdstuk 5: Kinderen in de AC-procedure

- 5.1 Versnelde afhandeling van asielaanvragen van kinderen in het internationaal recht
- 5.2 Huidige praktijk van AC-afdoening van kinderen in aanmeldcentrum

Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen

- 6.1 Samenvatting en conclusies
- 6.2 Aanbevelingen

LIJST VAN AFKORTINGEN

ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ook: de Afdeling)
AC	Aanmeldcentrum
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Ama	Alleenstaande minderjarige asielzoeker
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AZC	Asielzoekercentrum
CAT	Convention Against Torture (ook: Antifolterverdrag)
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
HRW	Human Rights Watch
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
JV	Jurisprudentie Vreemdelingenrecht
NAV	Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht
NJCM	Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
OC	Onderzoeks- en opvangcentrum (ook: opvangcentrum)
SRA	Stichting Rechtsbijstand Asiel
TBV	Tussentijdse Berichten Vreemdelingencirculaire
TNV	Tijdelijke Noodvoorziening
ULA	Unit Landelijke Ama-taken
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (ook: Hoge Commissaris voor Vluchtelingen van de Verenigde Naties)
VAJN	Vereniging Asieljuristen Nederland
Vb	Vreemdelingenbesluit
Vc	Vreemdelingencirculaire
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000

VOORWOORD

Het Nederlandse asielbeleid kent een versnelde procedure voor het afwijzen van asielaanvragen. Deze versnelde procedure, in het asieljargon 'AC-procedure' of '48-uursprocedure' geheten, wordt door de politiek soms gezien als het paradepaardje van het asielbeleid. De AC-procedure is echter omstreden. Vluchtelingenwerk, mensenrechtenorganisaties als Amnesty International en de advocatuur hebben al geruime tijd kritiek op de AC-procedure. In april dit jaar werden zij bijgestaan door de mensenrechtenorganisatie Human Rights Watch, die een rapport publiceerde over het Nederlandse asielbeleid, waarin felle kritiek op de AC-procedure werd geuit. De verantwoordelijke bewindsman voor het asielbeleid, de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, kwam in de maand mei met een officiële reactie die voor het grootste deel neerkwam op een ontkenning van de problemen die Human Rights Watch signaleerde.

Er is alle reden om de omstreden AC-procedure te bekijken vanuit het perspectief van de mensenrechten. Allereerst natuurlijk omdat het bij de beoordeling van asielaanvragen gaat om zeer fundamentele mensenrechten zoals de vraag of een asielzoeker in het land van herkomst gevaar loopt voor vervolging vanwege bijvoorbeeld politieke opvattingen of riskeert om bij terugkeer naar het land van herkomst gemarteld of onmenselijk behandeld te worden. Zou een asielzoeker die dergelijke risico's loopt worden teruggestuurd naar zijn land van herkomst dan maakt Nederland zich schuldig aan zogeheten 'refoulement' dat verboden is op grond van verschillende mensenrechtenverdragen, zoals het Vluchtelingenverdrag, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (IVBPR) en het Antifolterverdrag (CAT).

Maar dit is niet het enige mensenrechtelijke aspect van de AC-procedure. De vraag is ook of de AC-procedure en de mogelijkheid om tegen afwijzing in deze procedure beroep in te stellen wel voldoen aan internationale normen. En aangezien ook kinderen in de AC-procedure worden afgewezen is ook het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) relevant.

Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) acht de huidige gebruik van de AC-procedure dusdanig verontrustend dat besloten werd een commentaar te schrijven op het rapport van Human Rights Watch en de reactie daarop van de minister. Dit commentaar beoogt een bijdrage aan de discussie te geven, en uiteen te zetten welke mensenrechtelijke problemen er bij de AC-procedure spelen.

Dit commentaar is niet alleen bedoeld voor specialisten op het gebied van asielbeleid, maar ook voor politici, journalisten, medewerkers van Vluchtelingenwerk en belangstellenden die nog niet zo bekend zijn met het jargon van het asielbeleid. Voor deze laatste groep vormt dit commentaar ook een handzame inleiding op het asielrecht.

HOOFDSTUK 1

INLEIDING

1.1 De geschiedenis van de AC-procedure

Begin jaren negentig deed zich een nieuw verschijnsel voor in de asielwereld. Rugzaktoeristen uit voormalige Oostbloklanden gingen in Nederland op vakantie, vroegen asiel aan en keerden na enige weken verblijf met gratis kost en inwoning in een Asielzoekerscentrum (AZC) weer terug naar hun land van herkomst. Om dit evidente misbruik van de asielprocedure tegen te gaan werd besloten een versnelde procedure in te voeren in de aanmeldcentra. In deze procedure zouden kansloze asielaanvragen binnen 24 uur door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), die verantwoordelijk is voor het afhandelen van asielaanvragen, worden afgewezen. Bezwaren van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) werden gesust met de geruststelling dat alleen asieltoeristen en 'flinterdunne' gevallen zo zouden worden afgewezen. Als een rechtshulpverlener het niet eens was met een voorgenomen afwijzing kon een zogeheten 'zwaarwegend advies' worden uitgebracht, waar de IND dan serieus naar zou kijken.

In 1994 werden de eerste aanmeldcentra geopend te Rijsbergen en Zevenaar. De aanmeldcentra in Schiphol en Ter Apel zouden later volgen. De zwaarwegende adviezen van de rechtshulp werden in het begin nog wel opgevolgd, maar in het aanmeldcentrum Schiphol trok men zich vanaf het begin weinig aan van de opmerkingen van de rechtshulp. Gaandeweg bleek dat ook serieuze asielaanvragen uit landen waar de mensenrechten op grote schaal werden geschonden al in de AC-procedure werden afgewezen. De rechtshulp morde en de kritiek nam toe.

In 1998 werd de 24-uursprocedure vervangen door de 48-uursprocedure. Dit werd voornamelijk ingegeven door de wens van de IND om meer tijd te hebben voor onderzoek naar de identiteit en reisroute. Het jaar daarop brak er een wilde staking uit van de rechtshulp op AC Schiphol, die leidde tot de oprichting van de Vereniging Asieljuristen Nederland (VAJN). De VAJN besloot de Nederlandse staat te dagvaarden in een civiele procedure omdat zij vond dat de AC-procedure onrechtmatig was. Het NJCM voegde zich als procespartij. In december 1999 werd het beroep van de VAJN en het NJCM door de president van de rechtbank Den Haag niet-ontvankelijk verklaard. Er werd vervolgens hoger beroep ingesteld bij het gerechtshof in Den Haag. In oktober 2002 deed het Hof uitspraak en bepaalde dat in de aanmeldcentra sprake was van onrechtmatige vrijheidsontneming.¹ De overige eisen werden afgewezen. De Staat der Nederlanden ging in cassatie bij de Hoge Raad. Ten tijde van de publikatie van dit commentaar had de Hoge Raad daarop nog geen uitspraak gedaan.

In augustus 2002 deelde Minister Nawijn van het nieuw gevormde Ministerie voor Vreemdelingenzaken en Integratie mee dat hij van plan was 80 procent van de asielaanvragen al in de aanmeldcentra af te wijzen.² Door zijn ambtelijke top werd hij hierin gesteund.³

In 2003 werd er opnieuw van verschillende kanten kritiek geuit op de AC-procedure. Begin 2003 verscheen een rapport van de Katholieke Universiteit Nijmegen⁴, waarin werd geconcludeerd dat in de AC-procedure aanzienlijk meer tijd, rust en ruimte zou moeten worden ingeruimd voor de

¹ Hof 's-Gravenhage, 31 oktober 2002, 00/68 KG, NAV 2002/291. De onrechtmatige vrijheidsontneming gold echter niet voor AC Schiphol. De vrijheidsontneming in AC Schiphol heeft een wettelijke basis in artikel 6 Vw 2000.

² RTL nieuws 22 augustus 2002.

³ IND-directeur Dick Schoof, Volkskrant 5 november 2002.

⁴ Nienke Doornbos, *De papieren asielzoeker, Institutionele communicatie in de asielprocedure*, Centrum voor Migratierecht Katholieke Universiteit Nijmegen, 2003.

gehoren met asielzoekers. Kort daarop verscheen een rapport van Human Rights Watch over het Nederlands asielbeleid.⁵ In het rapport werd gesteld dat er oneigenlijk gebruik werd gemaakt van de AC-procedure, waardoor er onnodig risico zou bestaan van 'refoulement'. Het rapport concludeerde dat het Nederlandse asielbeleid op een aantal punten in strijd was met internationale verdragen. De afdoening van asielaanvragen van kinderen in de AC-procedure achtte Human Rights Watch in strijd met het IVRK. De rechtshulp sloot zich aan bij deze kritiek. Bij een bijeenkomst van de Werkgroep Rechtshulp aan Vluchtelingen, waar alle rechtshulpverleners voor asielzoekers deel van uitmaken, op 12 mei 2003 werd een motie aangenomen waarin de regering werd opgeroepen om de AC-procedure te verlengen tot 4 weken.⁶ In de motie werd gesteld dat door de verslechtering van de positie van de asielzoeker er *de facto* sprake was van strijd met het Vluchtelingenverdrag. In dezelfde maand stuurde de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een brief naar de Tweede Kamer met een reactie op het rapport van Human Rights Watch.⁷ In deze brief werd de kritiek van Human Rights Watch niet onderschreven, en gesteld dat er geen sprake was van strijdigheid met internationaalrechtelijke bepalingen. In juli 2003 bracht de Hoge Commissaris Voor Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) een commentaar uit over de toepassing van de Vreemdelingenwet 2000.⁸ In voor de UNHCR ongewoon scherpe bewoording werd daarin de huidige toepassing van de AC-procedure bekritiseerd.

Voordat de AC-procedure verder onder de loep wordt genomen zal eerst worden gekeken hoe asielaanvragen worden beoordeeld, en op welke grondslag een vluchteling asiel kan krijgen in Nederland.

1.2 De toelatingsgronden van het Nederlandse asielbeleid

Na de indiening van een asielaanvraag wordt door de IND bekeken of de persoon in kwestie in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel.⁹ Daarbij wordt altijd eerst beoordeeld of iemand vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag.¹⁰ Een vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag is echter niet hetzelfde als een vluchteling in het gewone spraakgebruik. Het Vluchtelingenverdrag is namelijk een 'Koude Oorlogsdocument'. Doordat het is ontworpen met het oog op de klassieke Oostblok-dissident hanteert het verdrag een zeer beperkte definitie van het begrip vluchteling. Daaronder wordt alleen iemand verstaan die gegronde vrees heeft voor vervolging wegens ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging.¹¹ Voor deze 'gegronde vrees voor vervolging' is vereist dat de aandacht van de autoriteiten in het land van herkomst expliciet op de persoon gericht is. Asielzoekers die in het land van herkomst zijn opgepakt, gemarteld of verkracht in het kader van algemene acties of in de roes van oorlogsgeweld vallen bijvoorbeeld niet onder de definitie. Ook de grootste groep

⁵ Human Rights Watch, *Fleeting Refuge: The Triumph of Efficiency over Protection in Dutch Asylum Policy*, april 2003.

⁶ Werkgroep Rechtshulp aan Vluchtelingen, Utrecht 12 mei 2003.

⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2002-2003, 19637, nr. 738.

⁸ UNHCR, *Implementation of the Aliens Act 2000: UNHCR's Observations and Recommendations*, juli 2003.

⁹ Artikel 28 e.v. Vw 2000. Een verblijfsvergunning voor een vreemdeling die niet is verstrekt naar aanleiding van een asielaanvraag wordt een 'verblijfsvergunning regulier' genoemd.

¹⁰ Artikel 29 lid 1 onder a Vw 2000. Een verblijfsvergunning op deze grondslag wordt ook wel de 'A-status' genoemd.

¹¹ Artikel 1 A sub 2 Vluchtelingenverdrag.

vluchtelingen, te weten mensen die op de vlucht zijn voor oorlogsgeweld, valt niet onder de werking van het verdrag.

Voor een asielzoeker is het niet gemakkelijk om aan te tonen dat hij vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag. De asielzoeker moet duidelijk maken dat de aandacht van de autoriteiten speciaal op hem is gericht. Tot wat voor kafkaëske oordelen dit kan leiden blijkt uit een beruchte zaak die speelde aan het eind van de jaren '80. Het ging om een Tamil-vrouw uit Sri Lanka die meerdere malen door militairen was aangehouden, verhoord en verkracht. De Afdeling Rechtspraak van de Raad van State (die destijds de beroepsrechter was) bepaalde dat zij geen vluchteling was in de zin van het Vluchtelingenverdrag en overwoog in de uitspraak: *'hetgeen appellante (dat wil zeggen de asielzoekster, red.) heeft ondervonden - de ernst daarvan wordt overigens door verweerder erkend - was geen gevolg van de door haar verrichte activiteiten doch van de activiteiten van haar vriend R., naar wiens verblijfplaats de militairen op zoek waren. Appellante is na elke arrestatie op korte termijn weer vrijgelaten. Dat op enigerlei wijze de aandacht van de Srilankaanse autoriteiten op appellante persoonlijk gericht is geweest is gesteld noch gebleken.'*¹²

De tweede toetsingsgrond bij asielaanvragen betreft de vraag in hoeverre een asielzoeker bij terugkeer naar het land van herkomst het risico loopt te worden gemarteld of onmenselijk te worden behandeld.¹³ De grondslag voor deze asielstatus is te vinden in het EVRM, IVBPR en het Anti-folterverdrag.¹⁴ Het zal duidelijk zijn dat iemand die 'gegronde vrees' heeft voor vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag ook vaak het risico loopt om bij terugkeer gemarteld of onmenselijk behandeld te worden, maar deze toetsingsgronden overlappen elkaar niet helemaal. Marteling of onmenselijke behandeling in de zin van het EVRM hoeft bijvoorbeeld niet te maken te hebben met de vervolgingsgronden uit het Vluchtelingenverdrag. Zo is in beleid en jurisprudentie aangenomen dat vrouwenbesnijdenis te beschouwen is als foltering of een onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van het EVRM.

Een derde reden om een asielstatus te verlenen is als er humanitaire redenen zijn waardoor niet van de asielzoeker gevraagd kan worden om terug te keren naar het land van herkomst.¹⁵ Meestal gaat het dan om asielzoekers die getraumatiseerd zijn, bijvoorbeeld doordat ze gemarteld of verkracht zijn door militairen of de executie van familieleden hebben gezien. Dit beleid wordt wel het 'traumatabeleid' genoemd, en is in de loop der jaren steeds verder aangescherpt.¹⁶

Een laatste reden om een verblijfsvergunning asiel te verlenen is als de asielzoeker uit een land afkomstig is waar de situatie zo slecht is dat terugsturen naar dit land voor iedereen onverantwoord wordt geacht.¹⁷ Een dergelijk beleid wordt 'categoriale bescherming' genoemd. Op het moment van publikatie van dit commentaar geldt dit beleid alleen voor asielzoekers uit Burundi en de leden van sommige stammen uit Zuid-Soedan. Liberia en Irak worden op dit moment als te instabiel beschouwd om vluchtelingen naar terug te sturen. Bij deze laatste landen heeft men besloten voorlopig geen beslissingen meer te nemen.¹⁸

¹² Afdeling Rechtspraak van de Raad van State van 8 december 1989, RV 1989/ 8.

¹³ Artikel 29 lid 1 onder b Vw 2000, ofwel de 'B-status'.

¹⁴ Artikel 3 EVRM, artikel 7 IVBPR en artikel 3 CAT.

¹⁵ Artikel 29 lid 1 onder c Vw 2000, ofwel de 'C-status'.

¹⁶ Dit beleid is te vinden in Vc 2000 C1/4.4.2.1.

¹⁷ Artikel 29 lid 1 onder d Vw 2000, ofwel de 'D-status'. Vóór de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet werd

Er is één groep asielzoekers die nog niet is genoemd en die een speciale plaats inneemt in het asielrecht, namelijk de 'alleenstaande minderjarige asielzoekers', ofwel 'ama's'.¹⁹ Minderjarigen kunnen, net als andere asielzoekers, in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel als ze aan de criteria daarvoor voldoen. Maar als hun asielaanvraag wordt afgewezen, wordt ook nog beoordeeld of zij in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning als alleenstaande minderjarige vreemdeling.²⁰ Deze wordt toegekend als er in het land van herkomst geen opvang voor hen beschikbaar is en de ama zich niet zelfstandig kan handhaven. Mocht wel opvang aanwezig zijn, bijvoorbeeld bij familie of in weeshuizen, dan wordt geen ama-verblijfsvergunning verstrekt. In hoofdstuk 5 zal worden ingegaan op de positie van ama's in de AC-procedure.

In de politieke discussie over het asielbeleid wordt meestal gesproken over 'politieke vluchtelingen' en 'economische vluchtelingen'. Ook in de reactie van de minister op het Human Rights Watch-rapport wordt uitgegaan van dit onderscheid.²¹ Met de term 'politieke vluchtelingen' worden meestal vluchtelingen in de zin van het Vluchtelingenverdrag bedoeld. Onder 'economische vluchtelingen' worden dan asielzoekers verstaan die geen gevaar in eigen land lopen maar alleen om economische redenen naar Nederland vluchten. Door de pers en de politiek wordt vaak aangenomen dat het overgrote deel van de asielzoekers economische vluchtelingen zijn. Soms wordt zelfs gesproken van percentages van 80 tot zelfs 98 procent. Dergelijke veronderstellingen zijn echter niet gebaseerd op empirisch onderzoek. Er bestaan geen statistieken die aangeven welk percentage asielzoekers beschouwd kan worden als economische vluchtelingen.

Het onderscheid tussen politieke vluchtelingen en economische vluchtelingen is om verschillende redenen bepaald misleidend. Allereerst omdat ermee wordt gesuggereerd dat asielzoekers die geen vluchteling zijn in zin van het Vluchtelingenverdrag te beschouwen zijn als economische vluchtelingen. Vervolgens omdat, als gekeken wordt naar statistieken over de landen van herkomst, de grote groepen asielzoekers juist afkomstig blijken te zijn uit oorlogsgebieden of dictaturen waar mensenrechten worden geschonden. Ook wordt met dit onderscheid miskend dat vaak gemengde motieven een rol spelen.

Een andere misvatting is dat vaak wordt verondersteld dat asielzoekers die in Nederland zijn afgewezen te beschouwen zijn als economische vluchtelingen.²² Van de kant van de IND wordt deze suggestie op zijn minst in stand gehouden.²³

wordt bevonden voor asielverlening. Dat geldt soms zelfs voor groeperingen waarvan de UNHCR en Amnesty International adviseren deze niet terug te sturen, zoals Tsjetsjenen, etnische minderheden uit Kosovo, en leden van bepaalde minderheidsclans uit Somalië. Niemand zal betogen dat dergelijke groepen te beschouwen zijn als economische vluchtelingen. Toch worden deze asielzoekers al vaak in de AC-procedure afgewezen.

HOOFDSTUK 2 DE AC-PROCEDURE: VERDRAGEN EN REGELGEVING

Alvorens in te gaan op de huidige praktijk van de AC-procedure zal in dit hoofdstuk eerst worden behandeld welke normen over het afwijzen van asielaanvragen in een versnelde procedure er in het internationaal recht worden gehanteerd, en hoe dit zich verhoudt met de praktijk in Nederland.

2.1 Versnelde afwijzing in het internationaal recht

In internationale verdragen zoals het Vluchtelingenverdrag of het EVRM staan geen bepalingen over het toepassen van versnelde asielprocedures. Ook het gezaghebbende 'Handbook'²⁴ van de UNHCR vermeldt geen criteria hiervoor. Wel zijn criteria ontwikkeld door het uitvoerend comité van de UNHCR in de zogeheten Excom-conclusies.²⁵ Daarin staat dat een versnelde procedure alleen mag worden toegepast bij zaken die evident frauduleus of evident ongegrond zijn.²⁶ Als een asielaanvraag in een versnelde procedure niet wordt gehonoreerd dan moet er volgens de conclusies sprake zijn van een redelijke termijn voor een heroverweging van het besluit, hetzij door dezelfde instantie hetzij door de rechter.²⁷ De Excomconclusies zijn te beschouwen als aanbevelingen van een internationaal orgaan dat gezaghebbende uitspraken kan doen over de interpretatie van het Vluchtelingenverdrag.

Verder zijn er maatstaven voor versnelde afhandeling vastgesteld door de European Council on Refugees and Exiles (ECRE)²⁸, een paraplu-organisatie van non-gouvernementele vluchtelingenorganisaties. Volgens deze richtlijnen mag een versnelde procedure niet worden gebruikt in een aantal omstandigheden, bijvoorbeeld als de overheid tot de beslissing komt dat de asielzoeker niet geloofwaardig is, een veilig heenkomen kan hebben in een ander deel van het land²⁹ of zich heeft ontdaan van documenten.³⁰

Het NJCM is geen tegenstander van het afwijzen van asielaanvragen in een versnelde procedure, zolang dit gebeurt conform de criteria van de Excom-conclusies. De vraag is echter of het criterium van de AC-procedure daarmee in overeenstemming is.

2.2 Het criterium voor afwijzing in de AC-procedure

Het criterium om vast te stellen of een asielaanvraag in het aanmeldcentrum kan worden afgedaan is te vinden in de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000). Daarin staat dat afwijzing in de AC-procedure mogelijk is als zonder tijdrovend onderzoek binnen 48 uur zorgvuldig kan worden beoordeeld of een aanvraag kan worden afgewezen.³¹

²⁴ UNHCR Handbook on procedures and criteria for determining refugee status, 1979.

²⁵ UNHCR Executive Committee Conclusion no. 8 (XXVIII), 1977, no. 28, (XXXII), 1982 en Conclusion 30 (XXXIV) 1983.

²⁶ UNHCR Executive Committee Conclusion no. 30 (XXXIV) 1983 onder 3, sub i, ii en iii.

²⁷ Excom-conclusie 8 onder vi: *'If the applicant is not recognized, he or she should be given a reasonable time for a formal reconsideration of the decision, either to the same or a different authority, whether administrative or judicial, according to the prevailing system.'*

²⁸ ECRE *Guidelines on fair and efficient procedures for determining refugee status*, september 1999.

²⁹ Dit wordt in de doctrine wel een 'binnenlands vluchialternatief' of 'binnenlands vestigingsalternatief' genoemd.

³⁰ ECRE *Guidelines on fair and efficient procedures for determining refugee status*, onderdeel 'Accelerated Procedures', par. 20 en 21, september 1999.

³¹ Vc 2000, onderdeel C12.2.1.

Het NJCM stelt vast dat dit geen inhoudelijk criterium is, maar een vaag en rekbaar begrip. Human Rights Watch omschreef dit criterium als 'ongepast vaag'³². Vluchtelingenwerk, NOvA en Amnesty International hadden al eerder aangedrongen op een duidelijker, inhoudelijk criterium dat is opgenomen in de Vreemdelingenwet zelf. Staatssecretaris Cohen van Justitie heeft bij de parlementaire behandeling van de nieuwe Vreemdelingenwet echter nadrukkelijk aangegeven geen inhoudelijk criterium te willen, omdat het niet mogelijk was een dergelijk criterium zo te formuleren dat het alle gevallen omvat die zorgvuldig binnen 48 uur kunnen worden afgedaan.³³

De enige categorieën asielzoekers die nooit in de AC-procedure worden afgewezen zijn asielzoekers die afkomstig zijn uit een land waarvoor een beleid geldt van zogeheten 'categoriale bescherming' en asielzoekers uit landen waarvoor een besluitmoratorium geldt.

Voor alle andere categorieën asielzoekers geldt dat zij in principe in de AC-procedure kunnen worden afgewezen. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), die sinds de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet de hoger beroepsrechter is, heeft uitdrukkelijk bepaald dat er geen categorieën zijn uitgesloten van afdoening in de AC-procedure.³⁴ Bij beleidswijzigingen, zoals het intrekken van een beleid van categoriale bescherming, wordt sinds 2002 niet meer gewacht of de rechter akkoord gaat, maar wordt het nieuwe beleid meteen bij de inwerkingtreding al toegepast in de AC-procedure.³⁵ De Afdeling bestuursrechtspraak acht dit beleid rechtmatig.³⁶

De vraag is of het AC-criterium in overeenstemming is met de Excomconclusies, met name met Excomconclusie nr. 30, waarin gesteld wordt dat alleen evident ongegronde en frauduleuze aanvragen versneld kunnen worden afgewezen. Voormalig staatssecretaris Cohen meende bij de parlementaire behandeling dat voldaan was aan Excomconclusie nr. 30.³⁷ De vraag is of dit wel juist is. Het criterium 'zonder tijdrovend onderzoek zorgvuldig af te doen binnen 48 uur' is ruimer gesteld dan het criterium 'clearly abusive or manifestly unfounded'.

In de civiele procedure tegen de Staat der Nederlanden hebben de VAJN en het NJCM aangevoerd dat de AC-procedure in strijd was met Excomconclusie nr. 30. Het Hof bepaalde daarover dat dit beroep faalde, omdat niet aangenomen kan worden dat de staat volkenrechtelijk aan de inhoud van deze conclusie was gebonden. Het Hof bepaalde tevens dat niet was gebleken dat de Staat zich vrijwillig aan de inhoud van de conclusie heeft willen verbinden.³⁸ Bij deze uitspraak vallen enkele kanttekeningen te plaatsen.

De vraag in hoeverre de overheid gebonden is aan een specifieke norm van internationaal recht is niet eenvoudig te beantwoorden. Het Hof overwoog, met een verwijzing naar het zogenaamde 'Mosa-arrest' van de Hoge Raad³⁹, dat de Excom-conclusie nr. 30 volkenrechtelijk niet bindend

³² Human Rights Watch, *Fleeting Refuge*, pagina 6.

³³ Staatssecretaris Cohen bij de behandeling in de Eerste Kamer, Wetsdossier Vreemdelingenwet 2000, 2001 Sdu uitgevers BV, Den Haag, ISBN 90 1209022, pagina 1234.

³⁴ ABRvS 27 augustus 2001, nr. 20010349/1, NAV 2001/317, RV 2001, 19.

³⁵ Brief van 8 april 2002 van de Directeur Stafdirectie Uitvoeringsbeleid van de IND, NAV juni 2002 nr 5, pagina 299.

³⁶ ABRvS 8 november 2001, JV 2001/12.

³⁷ Staatssecretaris Cohen bij de behandeling in de Eerste Kamer, pagina 20 Memorie van Antwoord, Wetsdossier Vreemdelingenwet 2000, 2001 Sdu uitgevers bv Den Haag, ISBN 90 1209022, pagina 1171: 'Gelet hierop zijn wij van oordeel dat voldaan is aan conclusie nr. 30 van Excom UNHCR.'

³⁸ Hof 's-Gravenhage, 31 oktober 2002, NAV 2002/291.

³⁹ Hoge Raad 22 juni 1984, NJ 1985, 82.

is. Maar zelfs als dat zo is, dan betekent dit nog niet dat de Excom-conclusie geen enkele betekenis heeft. Het Executive Committee van de UNHCR kan immers gezaghebbende uitspraken doen over de interpretatie van het Vluchtelingenverdrag. Dergelijke uitspraken kunnen niet lichtvaardig worden genegeerd.

Ook bij de overweging van het Hof dat Nederland zich niet heeft willen binden aan Excomconclusie nr. 30 vallen kanttekeningen te plaatsen. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt immers dat staatssecretaris Cohen op vragen van de Eerste Kamer over Excomconclusie nr. 30 uitdrukkelijk heeft gesteld dat het AC-criterium voldeed aan deze conclusie.⁴⁰ Kennelijk achtte de staatssecretaris het van belang om aan het criterium uit de conclusie te voldoen.

Asielaanvragen die evident ongegrond of evident frauduleus zijn zullen doorgaans ook zorgvuldig binnen 48 uur kunnen worden afgewezen. Het NJCM is geen principiële tegenstander van de AC-procedure, maar constateert dat het AC-criterium ruimer is dan de normen voor versnelde afwijzing die daarvoor in het internationaal recht zijn ontwikkeld, met name de Excom-conclusies.

2.3 Het AC-model

In Zevenaar, Rijsbergen, Ter Apel en op Schiphol bevinden zich de vier aanmeldcentra waar de asielzoeker zijn aanvraag moet indienen. In deze aanmeldcentra vindt een eerste gehoor plaats met de contactambtenaar van de IND, waarin de asielzoeker wordt gevraagd naar zijn identiteit, nationaliteit en zijn reisverhaal. Vervolgens wordt bekeken of de aanvraag in de versnelde procedure binnen 48 uur kan worden afgewezen.⁴¹ Als besloten wordt tot afwijzing in het aanmeldcentrum vindt een tweede gehoor plaats, het zogeheten 'nader gehoor', waarin de asielzoeker zijn vluchtmotieven uiteen kan zetten. Op dit gehoor wordt de asielzoeker voorbereid door een rechtshulpverlener die dienst heeft in het aanmeldcentrum.⁴² Deze neemt het eerste gehoor met de asielzoeker door, geeft uitleg over de procedure en vertelt waar de asielzoeker bij zijn nader gehoor op moet letten. Indien nodig schrijft hij correcties en aanvullingen op het rapport van eerste gehoor en legt deze aan de IND over. Als de rechtshulpverlener van mening is dat de asielzoeker niet in het aanmeldcentrum kan worden afgewezen, zal hij overleggen met de IND en een zogeheten 'zwaarwegend advies' uitbrengen. Naar aanleiding daarvan kan de IND besluiten de asielzoeker naar een opvangcentrum (OC) te sturen en geen nader gehoor op het aanmeldcentrum te laten plaatsvinden.

Na beëindiging van het nader gehoor krijgt de asielzoeker een nabespreking met een andere rechtshulpverlener dan degene die hij heeft gesproken bij de voorbereiding van het nader gehoor.

mehTJ T* [(r)6 -2()4(w)v1]jete h wker ei7-6([hh0udi)-2(ngTw [r)3(l)-2(e)4(ne)4(r)3(di)-2(e)4(di).t e g erat ntra

uitgereikt aan de asielzoeker. Deze wordt dan door de rechtshulp met de asielzoeker besproken. Tegen deze afwijzing kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank. In dat geval wordt naast het beroep ook een verzoek om een voorlopige voorziening ingediend, omdat een asielzoeker tijdens zijn beroep tegen een afwijzing in de AC-procedure uitzetbaar is.⁴³ De rechtbank zal de zaak dan ongeveer één of twee weken later behandelen, en vervolgens ongeveer een week later uitspraak doen over het verzoek om een voorlopige voorziening. De uitspraak in de beroepszaak gebeurt meestal gelijktijdig met de uitspraak over het verzoek om de voorlopige voorziening, maar kan ook later plaatsvinden.

Als er beroep wordt ingesteld krijgt de asielzoeker na de uitreiking van de beslissing nog wat uitleg van een in het aanmeldcentrum aanwezige medewerker van VluchtelingenWerk, en wordt vervolgens op straat gezet, gewapend met een telefoonkaart om contact op te kunnen nemen met de rechtshulpverlener.⁴⁴

Opvang, geld voor levensonderhoud of kaartjes voor openbaar vervoer worden niet verstrekt.

2.4 Aanpassingen aan de AC-procedure naar aanleiding van de uitspraak van het Hof Den Haag

Op 31 oktober 2002 oordeelde het Hof in den Haag dat er in de AC-procedure sprake was van vrijheidsontneming, die geen wettelijke basis had en in strijd was met artikel 5 EVRM.⁴⁵ Naar aanleiding van deze uitspraak is het regime in de land-AC's gewijzigd in een Tussentijds bericht Vreemdelingencirculaire (TBV).⁴⁶ De vraag is echter of met deze wijzigingen de onrechtmatigheid wel voldoende is opgeheven. Het Hof noemde namelijk een zevental omstandigheden die van belang waren voor de vraag of er sprake was van vrijheidsontneming.⁴⁷ Enkele van deze aspecten zijn echter niet gewijzigd met het nieuwe TBV.

Het belangrijkste punt is dat de asielzoeker het aanmeldcentrum 's nachts wel verlaten mag maar zich overdag tijdens de procedures nog steeds moet ophouden in daartoe door de IND aangewezen, afgesloten ruimtes. Dit lijkt op gespannen voet te staan met het arrest van het Hof. Het Hof overwoog immers dat het weliswaar van belang is dat de asielzoekers zich beschikbaar houden voor het onderzoek, maar dit niet kon betekenen dat de vreemdeling gedurende de gehele duur van het onderzoek zich diende op te houden in een ruimte die hij niet mocht verlaten.⁴⁸

Verder vindt er in de AC's nog steeds fouillering plaats na aanmelding bij het aanmeldcentrum, en wordt de mobiele telefoon van de asielzoeker afgenomen. Het NJCM concludeert dan ook dat er onvoldoende uitvoering is gegeven aan het arrest van het Hof, en wil aandringen op verdere versoepeling van het AC-regime.

⁴³ Dit volgt uit artikel 82 lid 2 onder a Vw 2000.

⁴⁴ In sommige gevallen wordt de asielzoeker na afwijzing in het aanmeldcentrum in vreemdelingenbewaring gesteld om uitgezet te worden. Dit gebeurt met name in AC Schiphol, waar asielzoekers na afwijzing vaak in het nabijgelegen Grenshospitium worden gedetineerd. Soms is daar echter geen plaats, en worden de asielzoekers overgebracht naar het passantenverblijf Schiphol Oost of moeten nog maximaal 4 dagen extra in het AC wachten.

⁴⁵ Hof 's-Gravenhage, 31 oktober 2002, 00/68 KG, NAV 2002/291. De onrechtmatige vrijheidsontneming gold echter niet voor AC Schiphol. De vrijheidsontneming in dat aanmeldcentrum daar had een wettelijke basis in artikel 6Vw 2000.

⁴⁶ TBV 2002/52 van 2 december 2002.

⁴⁷ Hof 's-Gravenhage, 31 oktober 2002, 00/68 KG, NAV 2002/291, rechtsoverweging 8.2.

⁴⁸ Hof 's-Gravenhage, 31 oktober 2002, 00/68 KG, NAV 2002/291, rechtsoverweging 8.3.

HOOFDSTUK 3: NADELEN EN RISICO'S VAN DE AC-PROCEDURE

Bij de parlementaire behandeling van de Vreemdelingenwet 2000 stelde voormalig staatssecretaris Cohen de Eerste Kamer gerust dat bij twijfel of een aanvraag binnen 48 uur zorgvuldig kan worden afgedaan, een asielaanvraag niet in de AC-procedure zou worden afgewezen.⁴⁹ Zijn woorden werden herhaald door toenmalig minister Nawijn voor Vreemdelingenzaken en Integratie naar aanleiding van de publikatie van het rapport van Human Rights Watch.⁵⁰ De minister legde uit dat in de aanmeldcentra de serieuze van de niet-serieuze aanvragen worden gescheiden. Hij stelde dat in geval van twijfel een aanvraag niet in het aanmeldcentrum wordt afgewezen. De brief van de Minister aan de Tweede Kamer met de reactie op het rapport van Human Rights Watch lijkt daar ook van uit te gaan. In de reactie staat te lezen: *'Een snelle, strenge en zorgvuldige selectie tussen serieuze asielzoekers met een mogelijk gegrond vluchtverhaal en asielzoekers die onvoldoende asielmotieven hebben is geboden...'*⁵¹

Dergelijke reacties wekken de indruk dat alleen de 'zwakke zaken' in de AC-procedure worden afgedaan. Dit zal ongetwijfeld vaak gebeuren, maar de vraag hoe vaak dat gebeurt is minder gemakkelijk te beantwoorden. Het percentage gevallen waarin beroep wordt ingediend tegen een afwijzing in de AC-procedure ligt waarschijnlijk ergens tussen de 40 en 50 procent.⁵² Daaruit kan worden geconcludeerd dat in een zeer groot deel van de gevallen de rechtshulp het instellen van beroep tegen de afwijzing in de AC-procedure kansloos acht.⁵³ Dit kan echter verschillend worden geïnterpreteerd. Vaak zal er sprake zijn van niet serieuze of frauduleuze aanvragen die nooit tot statusverlening zullen leiden. Maar ook kan er sprake zijn van gevallen waarin de rechtshulp de afwijzing niet terecht vindt, maar beroep vanwege het strenge beleid en de jurisprudentie kansloos acht.⁵⁴ Er is in ieder geval geen reden om aan te nemen dat het in alle gevallen waarin geen beroep wordt ingesteld gaat om evident ongegronde of frauduleuze aanvragen in de zin van de Excom-conclusies.

Het is goed om nog eens te benadrukken dat het NJCM geen tegenstander is van versnelde afwijzing van asielaanvragen. Er valt veel voor te zeggen om asielzoekers die aanvragen hebben waarvan duidelijk is dat die kennelijk ongegrond of frauduleus zijn direct af te wijzen. Maar de suggestie dat in de AC-procedure het kaf van het koren wordt gescheiden, en alleen niet serieuze

⁴⁹ Staatssecretaris Cohen bij de behandeling in de Eerste Kamer, Wetsdossier Vreemdelingenwet 2000, 2001 Sdu uitgevers bv Den Haag, ISBN 90 1209022, pagina's 1300, 1301, 1306.

⁵⁰ Uitzending van Netwerk van 8 april 2003.

⁵¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2002-2003, 19637, nr. 738 pagina 2.

⁵² De rekenmodellen van de IND gaan uit van een percentage van 40 procent, aldus Jacqueline Kraakman, hoofd Management Informatie, directie M&C van de IND in een e-mail interview van 14 november 2003. Volgens de MIS-rapportage van de SRA's werd in 2002 in 43 procent van de gevallen van AC-afwijzing een zitting gehouden van de rechtbank in beroep tegen de afwijzing. Het percentage ingediende beroepen zal echter hoger liggen, omdat de beroepen die voor de zitting zijn ingetrokken niet zijn meegerekend.

⁵³ De beslissing om beroep in te stellen tegen een afwijzing in het aanmeldcentrum wordt in laatste instantie door de rechtshulp genomen. Vindt de rechtshulpverlener dat beroep kansloos is dan zal er geen beroep worden ingesteld, ook al wenst de asielzoeker dit, maar zal de zaak voor een 'second opinion' worden doorverwezen naar een andere rechtshulpverlener die dienst heeft in het aanmeldcentrum. Is ook die van mening dat het beroep kansloos is, dan is de asielzoeker uitgeprocedeerd.

⁵⁴ SRA-coördinator in AC-Schiphol Arno Pinxter stelt in een e-mail interview van 14 november 2003 dat onder de gevallen waarin geen beroep wordt ingesteld wellicht veel zaken zitten waarin rechtshulpverleners afzien van beroep vanwege de strenge jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak.

aanvragen worden afgewezen is een onjuiste voorstelling van zaken. Uit de jurisprudentie over de AC-procedure blijkt dat serieuze aanvragen herhaaldelijk in het aanmeldcentrum worden afgewezen.

3.1 Gevallen van onterechte AC-afdoening

In deze paragraaf worden enkele recente gevallen besproken, die volgens het NJCM niet in de AC-procedure hadden moeten worden afgedaan.

- 1. Een Turkse Koerd dient een asielaanvraag in en legt 28 documenten over, waaronder een proces verbaal van de anti-terreur politie, een brief van de Universiteit dat hij op grond van zijn activiteiten van de universiteit wordt verwijderd en een telastelegging van een veiligheidsrechtbank waarin hij beschuldigd wordt van activiteiten voor de PKK. De aanvraag wordt in de AC-procedure afgedaan aangezien hij marginale activiteiten zou hebben verricht en de rechtsgang niet had afgewacht.⁵⁵*

Het argument dat een vluchteling eerst de rechtsgang moet afwachten wekt enige verbazing. Als de vluchteling dat doet zal het immers meestal te laat zijn om nog te vluchten. Verder is opvallend dat de asielzoeker in deze zaak tegengeworpen krijgt dat hij identiteitsdocumenten had kunnen krijgen van de overheid, waaruit werd geconcludeerd dat hij kennelijk niet als dissident werd beschouwd. Asielzoekers zonder documenten wordt echter doorgaans verweten dat door het ontbreken van documenten de geloofwaardigheid van hun asielrelaas is aangetast, waardoor zij in een bewijsrechtelijk ongunstige positie terechtkomen. Tenslotte valt op dat niet alle documenten waren vertaald voordat tot afwijzing werd overgegaan.

- 2. De asielaanvraag van een Syriër wordt afgewezen. Er wordt niet getwijfeld aan zijn lidmaatschap van een verboden oppositiepartij, maar het wordt niet aannemelijk geacht dat zijn gearresteerde cellid hem heeft verraden.⁵⁶*

Over deze zaak valt op te merken dat Syrië een politiestaat is, waar de mensenrechten op grote schaal worden geschonden en zo'n tien verschillende geheime diensten opereren. Volgens diverse bronnen worden gevangenen genomen dissidenten bijna altijd gemarteld. Met de AC-afdoening van asielzoekers uit dergelijke landen worden grote risico's genomen.

- 3. Een asielzoeker dient een tweede asielaanvraag in. De asielzoeker stelt pas bij zijn tweede aanvraag dat hij uit Noord-Korea komt, waar op het ontvluchten van het land (de zogeheten 'Republikflucht') de doodstraf staat. De IND neemt aan dat de man uit Noord-Korea komt, maar twijfelt of hij Noord-Korea illegaal is uitgereisd. De aanvraag wordt in de AC-procedure afgewezen. Het beroep wordt afgewezen omdat de asielzoeker in zijn eerste procedure had kunnen vertellen dat hij uit Noord-Korea kwam. In hoger beroep wordt ter zitting door de procesvertegenwoordiging van de IND gesteld dat bij terugkeer naar Noord-Korea de asielzoeker het risico loopt gefolterd of onmenselijk behandeld te*

⁵⁵ Rechtbank Utrecht 27 augustus 2003, AWB 03/43253.

⁵⁶ Rechtbank Arnhem 26 september 2003, Awb 03/48139 en Awb 03/48137.

*worden, maar wordt voor het eerst aangevoerd dat hij terug zou moeten gaan naar de Russische Federatie of China, waar hij eerder zou hebben verbleven.*⁵⁷

In deze zaak wordt een asielzoeker in de AC-procedure afgewezen, waarbij pas in hoger beroep door de IND wordt aangenomen dat hij bij terugkeer geëxecuteerd zal worden. Dat roept de vraag op wat er met de asielzoeker gebeurd zou zijn als er geen (hoger) beroep was ingesteld.

- 4. De aanvraag van een asielzoekster die stelt problemen te hebben gehad omdat haar vriend op de vlucht is voor de autoriteiten wordt in de AC-procedure afgewezen. Het dossier van haar vriend, die in Nederland asiel heeft aangevraagd en nog in de asielprocedure zit, wordt niet betrokken bij de beoordeling.*⁵⁸

Het dossier van een familielid of partner die in Nederland asiel heeft aangevraagd wordt niet automatisch in de AC-procedure geraadpleegd. Dit lijkt een structurele tekortkoming te zijn in de AC-procedure. Uit contact met AC-coördinatoren van de SRA's in de aanmeldcentra blijkt dat er geen vaste werkwijze bij de IND bestaat om dossiers van de familieleden te betrekken bij de AC-procedure.⁵⁹

- 5. Een asielzoekster uit Guinee stelt dat zij in de gevangenis heeft gezeten en door verschillende mannen seksueel is misbruikt. Haar relaas wordt ongeloofwaardig gevonden, en haar aanvraag wordt in het aanmeldcentrum afgewezen. In beroep wordt aangevoerd dat zij getraumatiseerd was en dat dit van invloed was op haar verklaringen in de procedure. Het beroep wordt ongegrond verklaard.*⁶⁰

Dit betreft een zaak waarin traumatisering en rol speelt, waarbij de aanvraag zonder medisch onderzoek in het aanmeldcentrum is afgewezen. De mogelijke traumatisering is hier niet betrokken bij de vraag of de afgelegde verklaringen ongeloofwaardig zijn. In plaats daarvan is, zowel door de IND als door de rechter, geredeneerd dat de verklaringen van de asielzoekster ongeloofwaardig zijn en dus mogelijke traumatisering niet meer relevant is.

- 6. Een asielzoekster van Joodse afkomst uit de Russische Federatie is door leden van de nationalistische beweging Russische Nationale Eenheid (RNE) bedreigd, gemolesteerd en verkracht. Aan de deur van haar woning werden explosieven bevestigd. Zij heeft meermalen aangifte gedaan, waarbij de politie weigerde haar aangifte in behandeling te nemen. Een meerdere van de agent die zij had gesproken raadde haar af om aangifte te doen omdat hij zei mensen van de RNE te kennen. Toen zij door de politie werd gearresteerd omdat zij geen identiteitsdocumenten bij zich had werd zij uitgescholden vanwege haar Joodse afkomst. Een brief met een klacht aan het openbaar ministerie van Moskou leverde geen resultaat op. Zij heeft een groot aantal documenten bij zich die haar aanvraag ondersteunen. Haar aanvraag wordt in het aanmeldcentrum afgewezen. Van de*

⁵⁷ ABRvS 24 april 2003, NAV 2003/160.

⁵⁸ Rechtbank Zwolle, 11 juli 2003, Awb 03/32984.

⁵⁹ E-mail-interview SRA-coördinator AC Rijsbergen Ilse van Kuilenburg 31 oktober 2003, interview (inmiddels ex-) SRA-coördinator Inge Hidding 4 november 2003, die echter constateert dat dit jaar een grote verbetering is opgetreden.

⁶⁰ Rechtbank Groningen, 19 september 2003, Awb 03/47450.

*documenten worden in de AC-procedure geen vertalingen gemaakt maar slechts summiere samenvattingen opgesteld. Nadat de rechter het beroep gegrond heeft verklaard, wordt zij erkend als vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag.*⁶¹

Ook bij deze zaak valt op dat geen vertalingen zijn gemaakt van de documenten. Verder valt op dat de asielzoekster na haar aanvankelijke afwijzing snel een asielstatus krijgt. Dat laatste is op zichzelf toe te juichen, maar roept wel de vraag op hoe het kan dat iemand die een asielstatus krijgt in eerste instantie in de AC-procedure is afgewezen. Dit is echter beslist geen uitzondering. Vanaf de instelling van de AC-procedure was duidelijk dat asielzoekers die in eerste instantie in het aanmeldcentrum zijn afgewezen later toch geregeld een verblijfsvergunning krijgen, soms pas na een tweede aanvraag. Nu is het misschien niet te voorkomen dat er zich wel eens een 'bedrijfsongeval' voordoet en asielzoekers ten onrechte in versneld worden afgewezen, maar dergelijke gevallen behoren uitzondering te blijven. Er lijkt echter weinig terughoudend gebruik te worden gemaakt van de AC-procedure. Blijkens de cijfers van de vreemdelingenkamers wordt in 18% van de gevallen de AC-bodemprocedure gegrond verklaard.⁶² Dat is een aanwijzing dat onterechte afwijzing kennelijk vaak voorkomt.

Het NJCM is verontrust dat bovengenoemde asielaanvragen in de AC-procedure zijn afgewezen, waarbij in al deze gevallen tot in de rechtszaal door procesvertegenwoordigers van de IND is volgehouden dat de aanvraag terecht in het aanmeldcentrum was afgewezen. Deze gevallen illustreren ook het risico van streefcijfers voor afdoening in de AC-procedure. Het gebruik van streefcijfers kan er namelijk toe leiden dat er niet geheel onbevooroordeeld wordt beslist op een asielaanvraag maar het halen van streefcijfers ook een rol gaat spelen bij de beoordeling. Het NJCM is dan ook geen voorstander van het gebruik van streefpercentages.

Behalve in het geval van de getraumatiseerde vrouw zijn alle beroepen in deze zaken gegrond verklaard (in het geval van de Noord-Koreaan pas in het hoger beroep). Maar ook als een beroep tegen de afwijzing in het aanmeldcentrum gegrond wordt verklaard, betekent dit naar de mening van het NJCM niet dat de afwijzing in het aanmeldcentrum verantwoord is. De AC-procedure is immers een vorm van snelrecht die zich niet leent voor risicovol gebruik. Het NJCM vraagt zich af of de Nederlandse overheid niet teveel vertrouwt op de alertheid van de rechtshulp en de rechterlijke macht. Het gaat in de asielprocedure immers om zeer essentiële mensenrechten, waarbij mensenlevens in het geding zijn. Voor bonafide vluchtelingen met serieuze aanvragen kleven er bovendien verschillende nadelen aan de AC-procedure, die deze procedure voor hen minder geschikt maakt. In de rest van dit hoofdstuk worden deze knelpunten nader bekeken.

3.2 Communicatieproblemen in de AC-procedure

Van de asielzoeker wordt tijdens de gehoren grote oplettendheid en assertiviteit geëist en verondersteld.⁶³ Dat blijkt ook uit de jurisprudentie. Voor de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet werd meestal geredeneerd dat tegenstrijdige verklaringen die niet de kern van de vluchtmotieven betreffen minder afbreuk doen aan de geloofwaardigheid van een asielzoeker dan tegenstrijdigheden die wel de kern van een vluchtverhaal raken. De Afdeling

⁶¹ Rechtbank Haarlem, 16 januari 2003, Awb 02/95753.

⁶² Jaarverslag 2002 Vreemdelingenkamers, pagina 31.

⁶³ N. Doornbos, *De papieren asielzoeker*, pagina 236 en 249.

bestuursrechtspraak heeft echter vastgesteld dat dit onderscheid niet relevant is.⁶⁴ Ook oordeelde de Afdeling dat het de verantwoordelijkheid is van de asielzoeker om zijn verhaal goed naar voren te brengen, en dat er voor de IND geen verplichting is tot doorvragen op bepaalde punten.⁶⁵ Hoewel er nog steeds een probleem bestaat met de kwaliteit van tolken⁶⁶, wordt in de jurisprudentie bijna nooit aangenomen dat slechte communicatie door de tolk een reden kan zijn dat een asielrelaas onvoldoende uit de verf is gekomen. Als er in het rapport tegenstrijdigheden staan moet de asielzoeker daarvoor een deugdelijke verklaring geven.⁶⁷

Communicatieproblemen tijdens gehoren zijn waarschijnlijk tot op zekere hoogte onvermijdelijk. In de AC-procedure kunnen dergelijke problemen echter een funeste uitwerking hebben door de geringe mogelijkheden deze problemen te herstellen. Weliswaar worden de rapporten besproken met de asielzoeker, maar de AC-procedure biedt voor de rechtshulp geen mogelijkheid om een vertrouwensband met asielzoekers op te bouwen,⁶⁸ terwijl de vijf uur die in de procedure is ingeruimd voor de rechtshulp onvoldoende is om de rapporten uitvoerig door te nemen en correcties en aanvullingen hierop in te dienen.

In het onderzoek van Nienke Doornbos wordt geconcludeerd dat de asielzoeker in de AC-procedure onvoldoende de mogelijkheid heeft om zijn verhaal uiteen te zetten. Er zou volgens het onderzoek meer tijd, rust en ruimte in de AC-procedure nodig zijn.⁶⁹ Dit standpunt werd ook ingenomen in de motie van de Werkgroep Rechtshulp aan Vluchtelingen. Daarin werd de regering opgeroepen om de AC-procedure te verlengen tot 4 weken.⁷⁰

Uit geluiden van de rechtshulp blijkt dat er door de IND een vaak buitensporig gewicht wordt toegekend aan details of vermeende inconsistenties in de rapporten van de gehoren. Zo werd bij een Nigeriaanse asielzoeker geoordeeld dat zijn asielrelaas ongeloofwaardig was, (onder meer) omdat de betrokken asielzoeker de precieze datum niet wist waarop drie jaar geleden zijn politieke partij van naam was veranderd.⁷¹ Uit de psychologische literatuur blijkt echter dat inconsistenties of dateringsfouten vaak voorkomen (met name bij personen die leiden aan een Posttraumatische Stresstoornis), maar lang niet altijd duiden op leugenachtigheid.⁷²

De UNHCR uitte in haar standpunt van juli 2003 haar bezorgdheid over de door de IND gehanteerde bewijslast voor asielzoekers. In het standpunt stelde zij dat het onvermogen om zich data of onbelangrijke details te herinneren, en inconsistenties die niet materieel van belang zijn

⁶⁴ ABRvS 28 december 2001, JV 2002/73.

⁶⁵ ABRvS 28 december 2001, JV 2002/73.

⁶⁶ NRC 16 september 2003.

⁶⁷ ABRvS 27 juni 2002, nr. 200202507/1 en ABRvS 23 juli 2002, nr. 200203348/1.

⁶⁸ N. Doornbos, *De papieren asielzoeker* (supra, noot 4), pagina 253.

⁶⁹ N. Doornbos, *De papieren asielzoeker*, pagina 254.

⁷⁰ Werkgroep Rechtshulp aan Vluchtelingen, Utrecht 12 mei 2003.

⁷¹ Rechtbank Zwolle, 31 juli 2003, Awb 03/328291. In de uitspraak werd overwogen dat de IND in redelijkheid had geoordeeld dat een asielrelaas ongeloofwaardig was, onder meer omdat de asielzoeker de juiste datum van naamsverandering van zijn partij niet wist.

⁷² Zie bijvoorbeeld 'Discrepancies in autobiographical memories-implications for the assessment of asylum seeker: repeated interviews study', BMJ volume 324, 9 februari 2002.

voor de beoordeling van de vluchtelingenstatus, niet gebruikt zouden moeten worden als beslissende factoren in de beoordeling van de geloofwaardigheid.⁷³

Het NJCM onderschrijft de conclusies van het onderzoek van Nienke Doornbos dat meer tijd, rust en ruimte zou moeten worden ingeruimd voor de asielzoeker in de AC-procedure. Ook deelt het NJCM de kritiek van de UNHCR op de bewijslast voor asielzoekers en het belang dat gehecht wordt aan details en mogelijke inconsistenties. Hierbij merkt het NJCM op dat het uitgangspunt van de UNHCR is dat bij de beoordeling van asielaanvragen de asielzoeker 'het voordeel van de twijfel' gegeven moet worden.⁷⁴ Dit beginsel wordt door de Nederlandse regering onderschreven.⁷⁵ In de jurisprudentie lijkt dit beginsel echter nauwelijks meer een rol te spelen.⁷⁶ Zeker in de AC-procedure zou meer moeten worden uitgegaan van 'het voordeel van de twijfel' dan nu het geval is.

3.3 Tijdgebrek voor de rechtshulp: 'equality of arms'.

Een belangrijke nadeel van de AC-procedure voor de asielzoeker is dat het AC-criterium is afgesteld op de zorgvuldigheid van het bestuursorgaan, maar onvoldoende rekening houdt met de zorgvuldigheid van de rechtshulp. De IND heeft in de AC-procedure 43 uur ter beschikking, de rechtshulp slechts 5 uur. De termijn begint voor de rechtshulp meteen te lopen als de dossiers bij de SRA-balie worden afgeleverd.⁷⁷ Van die 5 uur is twee uur ingeruimd voor het nabespreken van het eerste gehoor en het voorbereiden van het tweede gehoor, en drie uur voor de nabespreking van het nader gehoor, dat altijd gelijktijdig wordt aangeleverd met het voornemen om de aanvraag af te wijzen.

Voor 'evident frauduleuze of ongegronde' aanvragen vormt een dergelijke termijn geen probleem. Bij complexe aanvragen kan de rechtshulp echter in tijdnood komen. Zo komt het voor dat 's avonds om 20.00 uur een nader gehoor van 20 bladzijden met een voornemen tot afwijzing bij de SRA-balie wordt afgeleverd. Voor de rechtshulp betekent dit dat de drie uur voor de nabespreking dan gesplitst moet worden doordat om 22.00 uur de 'shift' van de rechtshulpverlener eindigt, en een volgende rechtshulpverlener de volgende ochtend het dossier moet overnemen. Ook doet het zich voor dat een dossier van een echtpaar wordt aangeleverd bij de SRA-balie, met twee rapporten van nader gehoor, dat door de IND als één aanvraag wordt beschouwd. De dienstdoende rechtshulpverleners moeten dan deze rapporten bespreken, de dossiers vergelijken, de rapporten corrigeren, een zienswijze indienen en de zaak zo mogelijk met de IND bespreken om te verhinderen dat de asielzoekers binnen korte tijd op straat worden gezet. Een gevolg van de korte tijdsduur voor de rechtshulp is dat klassieke advocatentaken, zoals uitleg over de procedure, het geven van een inschatting van de zaak of het voeren van overleg over eventuele vervolprocedures erbij inschieten.⁷⁸ Ook het uitvoerig bespreken van rapporten en het opstellen van correcties en aanvullingen blijft vaak noodgedwongen achterwege. In de afwijzende beschikking staat vaak te lezen '*Van de mogelijkheid om correcties en aanvullingen in te dienen is geen gebruik gemaakt.*' Een dergelijke passage gaat voorbij aan het tijdgebrek dat de rechtshulp

⁷³ UNHCR, Implementation of the Aliens Act 2000, pagina 5.

⁷⁴ Paragrafen 195 tot en met 219 van het *Handbook on Procedures and Criteria on Determining Refugee Status*.

⁷⁵ Memorie van Toelichting bij de Vreemdelingenwet 2000, TK 1998-1999, 26732, nr. 3 pagina 40.

⁷⁶ Een zeldzaam geval waarin de rechter wel uitgaat van dit beginsel in een AC-zaak is de uitspraak van de rechtbank Arnhem van 15 januari 2003, AWB 02/95643.

⁷⁷ ABRvS 3 mei 2002, nr. 200201462, JV 2002, 220.

⁷⁸ Nienke Doornbos, *De papieren asielzoeker*, pagina 253.

vaak heeft.

Uit geluiden van de rechtshulp blijkt dat de rechtshulp ongelukkig is met het keurslijf waarin zij in de AC-procedure is gedrongen, en klaagt over het gebrek aan 'equality of arms'.⁷⁹ Het is verheugend dat de minister dit probleem in de reactie op het Human Rights Watch-rapport heeft erkend.⁸⁰

In de motie van de Werkgroep Rechtshulp aan Vluchtelingen van 12 mei 2003 werd verzocht om meer tijd te geven aan de rechtshulp voor de voorbereiding op het nader gehoor en de nabespreking van het rapport van nader gehoor, en om te wachten met het uitbrengen van een voornemen totdat de rechtshulp het rapport had besproken. Het NJCM onderstreept het belang van verruiming van de termijnen voor de rechtshulp.

3.4 Traumata en psychische problemen

De medische hulpverlening in de AC's wordt gegeven door een wacharts en/of een verpleegkundige. Deze hulpverlening is niet gericht op het onderkennen van traumata, marteling of seksueel misbruik. In de aanmeldcentra wordt voornamelijk geadviseerd over de vraag of een asielzoeker in staat is om gehoord te worden en om te reizen. Traumatologen, psychologische begeleiding of artsen die gespecialiseerd zijn in het herkennen van marteling zijn niet aanwezig. Dit maakt het onderkennen van traumata bij asielzoekers één van de problemen die in de AC-procedure onvoldoende wordt ondervangen. Enkele voorbeelden:

Een asielzoeker uit Sierra Leone geeft tijdens de gehoren aan dat hij problemen heeft met zijn hoofd en medicijnen gebruikt. Hij stelt dat hij voor zijn afreis getraumatiseerd was, en dat een vriend van hem tegen hem zei dat hij gek was geworden. Hij krijgt een medicatie tegen epilepsie, en wordt verder gehoord. Zijn aanvraag wordt vervolgens afgewezen, omdat men niet gelooft dat hij uit Sierra Leone komt. De beschikking vermeldt dat de conclusie niet gerechtvaardigd is dat er sprake is van een trauma, en dat op geen enkele wijze blijkt dat hij een afwezige indruk maakt. Het beroep bij de rechter wordt afgewezen.⁸¹ Daarna wordt de man, die zelfmoord wil plegen, door een medewerker van Vluchtelingenwerk verwezen naar de psychiatrische afdeling van een ziekenhuis, waar hij acuut wordt opgenomen, en zware medicatie krijgt toegediend. In een rapport stelt de psychiater van het ziekenhuis vast dat het gaat om iemand met een posttraumatische stressstoornis (PTSS) die neiging heeft tot automutilatie.

Een minderjarige uit de Russische Federatie stelt dat hij getraumatiseerd is doordat hij door militairen in Tsjetsjenië seksueel is misbruikt. Zijn aanvraag wordt in het aanmeldcentrum afgewezen omdat zijn relaas niet geloofwaardig wordt geacht. In beroep wordt een medische

⁷⁹ 'Equality of arms' is een begrip dat voortvloeit uit het recht op een eerlijk proces in de zin van artikel 6 EVRM. Het is de vraag of dit begrip in die betekenis van toepassing is op de AC-procedure. Zo stelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in het arrest Maaouia vs. France (5 oktober 2000, JV 2000/264) dat artikel 6 EVRM niet van toepassing is op uitzettingsprocedures van vreemdelingen. In dit commentaar wordt dit begrip alleen gebruikt om te duiden op de beperkte en onevenwichtige positie van de rechtshulp in de AC-procedure.

⁸⁰ Brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 20 mei 2003, Tweede Kamer vergaderjaar 2002-2003, 19 637, nr. 738, pagina 6.

⁸¹ Rechtbank Groningen 26 maart 2002, Awb 02/17981.

*rapportage overgelegd waaruit blijkt dat er mogelijk sprake is van een posttraumatische stresstoornis (PTSS). Het beroep wordt gegrond verklaard.*⁸²

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken heeft geadviseerd om bij een vermoeden van een trauma een zaak niet in het AC af te handelen.⁸³ Ook de UNHCR heeft dit gesteld in zijn standpunt van juli 2003.⁸⁴ Het ontbreken van voldoende mogelijkheid om traumata te herkennen lijkt vooralsnog echter een structurele tekortkoming van de AC-procedure. Zo vindt in de aanmeldcentra geen lichamelijk onderzoek plaats als een asielzoeker stelt gemarteld te zijn, terwijl dat juist belangrijk kan zijn om aan te tonen dat hij in zijn land van herkomst gevaar loopt. Onderzoek in een later stadium, bijvoorbeeld door de Medische Onderzoeksgroep van Amnesty International, kan dan te laat zijn doordat de sporen inmiddels kunnen zijn verdwenen. Het ontbreken van de mogelijkheid om onderzoek te doen bij gestelde marteling is des te merkwaardiger nu de Nederlandse staat er al in 1999 door het Anti-foltercomité op is geweest dat de asielzoeker die stelt gemarteld te zijn de gelegenheid moet hebben door een arts te worden onderzocht.⁸⁵ Dit comité doet gezaghebbende uitspraken over de interpretatie van het Anti-folterverdrag. Door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt vaak verwezen naar het Anti-foltercomité.

In de uitspraak van het Anti-foltercomité van 1999 ging het om een Tamil die in AC-Schiphol was afgewezen en vervolgens was gedetineerd in het grenshospitium, waar de advocaat tot de ontdekking kwam dat hij door militairen anaal was verkracht. Daarbij merkte het Anti-foltercomité op dat asielzoekers die stellen gemarteld te zijn niet in de AC-procedure moeten worden afgewezen. Tot op heden is aan deze uitspraak geen gevolg gegeven. Zoals blijkt uit het volgende geval:

*Bij een asielzoeker uit Sierra Leone wordt in de correcties en aanvullingen aangegeven dat hij ernstig getraumatiseerd is en nauwelijks kan praten. In de zienswijze wordt gesteld dat de asielzoeker veel littekens heeft op zijn arm, die het gevolg zijn van messteken en veel grove ronde littekens op zijn been, en wordt gevraagd om medisch advies uit te laten brengen. Zijn aanvraag wordt vervolgens zonder nader medisch onderzoek in het aanmeldcentrum afgewezen, omdat zijn asielrelaas te vaag wordt geacht. De rechtbank verklaart het beroep gegrond.*⁸⁶

Opmerkelijk is dat het voorkomen van littekens als gevolg van marteling en mishandeling op het lichaam van de asielzoeker niet van belang wordt geacht voor de beoordeling van de asielaanvraag. In de Vreemdelingencirculaire staat dat onderzoek naar marteling niet bijdraagt aan de waarheidsvinding.⁸⁷ De vraag is of dit een juiste benadering is. Lichamelijk onderzoek

⁸² Rechtbank 's-Hertogenbosch 15 mei 2003, AWB 03/22256.

⁸³ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, 'VN Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid', november 2002.

⁸⁴ UNHCR, *Implementation of the Aliens Act 2000*, pagina 3.

⁸⁵ Uitspraak van het Anti-foltercomité van 12 mei 1999, CAT/C/22/124/1998, NAV 1999/86.

⁸⁶ Rechtbank Dordrecht, 15 mei 2003, AWB 03/25149.

⁸⁷ Vc 2000 onderdeel C1/3/ 2.3.2. stelt: 'Bij de beoordeling van een asielaanvraag spelen medische aspecten in beginsel geen rol, aangezien er medisch gezien (meestal) geen zekere uitspraken zijn te doen over de oorzaak van medische klachten en/of littekens. Statusdeterminatie vindt op de gebruikelijke wijze plaats, waarbij de behandelend ambtenaar ten aanzien van de gestelde medische aspecten uitsluitend beziet of deze in het asielrelaas passen. Het is

naar gestelde marteling, in combinatie met het asielrelaas en kennis over de situatie in het land van herkomst, kan wel degelijk een zinvolle bijdrage leveren aan de beoordeling van asielaanvragen. Het uitgangspunt in de Vreemdelingencirculaire is erg strikt, en lijkt niet in overeenstemming met het bewijsrecht in asielzaken, waarbij geen waterdichte bewijzen worden verlangd maar een asielzoeker zijn relaas aannemelijk moet maken.⁸⁸

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie stelde in de brief van 20 mei dat asielzoekers die het slachtoffer zijn van marteling en verkrachting niet snel in het AC zullen worden afgewezen.⁸⁹ Op deze veronderstelling valt het nodige af te dingen.

Allereerst valt, zoals reeds gesteld, hier de kanttekening te maken dat de AC-procedure onvoldoende faciliteiten kent voor het onderkennen van traumata, martelingen of seksueel geweld.

Een tweede kanttekening is dat de bewering van de minister dat asielzoekers die het slachtoffer zijn van marteling en seksueel geweld niet snel in het AC zullen worden afgewezen niet wordt gedeeld door de rechtshulp. Volgens rechtshulpverleners en AC-coördinatoren van de SRA's worden er toch met enige regelmaat verkrachte vrouwen in het AC afgewezen.⁹⁰ Zoals in het volgende geval:

Tijdens de AC-procedure komt naar voren dat de asielzoekster het slachtoffer is van vrouwenhandel. Door de dienstdoend advocaat in het aanmeldcentrum wordt een beroep gedaan op de zogeheten B-9 procedure⁹¹, die voor slachtoffers van mensenhandel is bedoeld en hen onder meer een bedenktijd van maximaal drie maanden geeft waarbinnen een beslissing genomen moet worden of een aangifte wordt ingediend. Hoewel zij seksueel is misbruikt wordt bedenktijd geweigerd en wordt haar aanvraag in de AC-procedure afgedaan. De vrouw wordt vervolgens op straat gezet. Het beroep wordt ongegrond verklaard.⁹²

Ook in een volgend geval speelde mogelijk seksueel misbruik:

Tijdens de AC-procedure wordt een medisch advies opgesteld, waaruit blijkt dat het bloedsuikergehalte van de asielzoeker niet goed is. De asielzoeker stelt tijdens zijn gehoor seksueel te zijn misbruikt en maakt een gespannen indruk op de rechtshulp. De aanvraag wordt in het aanmeldcentrum afgewezen. De rechtbank verklaart het beroep gegrond.⁹³

uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de artsen van het Bureau Medische Advisering worden ingeschakeld om de inhoudelijke beoordeling te steunen of over te nemen. Het vragen van advies aan Bureau medische Advisering om zekerheid te krijgen over causaliteit tussen een gestelde gebeurtenis en bijvoorbeeld littekens of medische stoornissen zal in beginsel geen toegevoegde waarde hebben.'

⁸⁸ ABRvS 28 juni 2003, 200202421/1, JV 2002/293.

⁸⁹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2002-2003, 19637, nr. 738.

⁹⁰ E-mail met AC-coördinatoren van de SRA Ilse van Kuilenburg 12 september 2003 en Inge Hidding 23 september 2003. De huidige AC-coördinator van de SRA in AC Ter Apel Frits van Dijk en SRA-coördinator van AC-Schiphol Arno Pinxter signaleren ook dat er een probleem is met het niet onderkennen van traumata waardoor getraumatiseerde in de AC-procedure worden afgewezen, maar hebben geen inzicht in de mate waarin dat gebeurt (interview 4 november 2003 en e-mail interview 14 november 2003).

⁹¹ De procedure staat in Vc 2000, onderdeel B9.

⁹² Rechtbank Den Haag 3 juli 2003, AWB 03/32787.

⁹³ Rechtbank Groningen 21 februari 2003, AWB 03/6897.

Een volgende kanttekening is dat de minister stelt dat zowel marteling als seksueel geweld aanleiding kunnen geven tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel op grond van het traumatabeleid. Zo geformuleerd zou men kunnen concluderen dat het belang van dergelijke gebeurtenissen uitsluitend ligt in het feit dat ze aanleiding kunnen geven tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel. Het belang van dergelijke gebeurtenissen voor de vraag of een asielaanvraag in de AC-procedure kan worden afgedaan, is echter groter. Gebeurtenissen als verkrachtingen of martelingen kunnen er immers toe bijdragen dat het asielrelaas onvoldoende uit de verf komt. En als de feiten niet goed worden vastgesteld kan ook niet goed worden vastgesteld of iemand wel voor een verblijfsvergunning op andere gronden dan het traumatabeleid in aanmerking komt. Een voorbeeld van een dergelijk geval is de verkrachting van een asielzoeker door de reisagent. Dit vormt voor de IND geen reden om een aanvraag niet in het aanmeldcentrum af te handelen.⁹⁴

Als eenmaal door de IND is vastgesteld dat een asielrelaas ongeloofwaardig is worden mogelijke traumata vaak niet meer relevant geacht.⁹⁵ Uit de literatuur blijkt echter dat van een getraumatiseerde asielzoeker niet altijd verwacht kan worden dat hij of zij altijd melding maakt van het trauma, laat staan volledige en coherente verklaringen aflegt.⁹⁶ Zo kan volgens het mondiaal door psychiaters gebruikte handboek DSM-IV een post-traumatische stresstoornis (PTSS) gepaard gaan met concentratieproblemen, het onvermogen zich een belangrijk aspect van het trauma te herinneren, en een verminderde belangstelling voor belangrijke activiteiten.⁹⁷ Het ligt dan ook voor de hand gestelde traumata juist wel te betrekken bij de vraag of de verklaringen van een asielzoeker geloofwaardig zijn. Toch gebeurt dit niet altijd, zoals in het volgende geval:

*De rechtshulpverlener in het aanmeldcentrum vraagt om een psychologisch onderzoek naar een asielzoeker uit de Congo. Dit wordt geweigerd en de man wordt in de AC-procedure afgewezen. In beroep wordt aangevoerd dat de man getraumatiseerd was en worden medische stukken overgelegd. Tevens wordt er een getuigenverklaring aangevoerd. Het beroep wordt ongegrond verklaard, onder meer omdat er inconsistenties bestaan tussen de getuigenverklaring en het relaas van de asielzoeker.*⁹⁸

Het NJCM maakt zich zorgen over het feit er te weinig mogelijkheden zijn traumata of psychische klachten in de AC-procedure te onderkennen. Naar mening van het NJCM is de afwijzing van een getraumatiseerde asielzoeker in de AC-procedure niet zorgvuldig, en behoort dit om die reden niet plaats te vinden. Het NJCM onderschrijft het standpunt van de Adviescommissie voor Vreemdelingen Zaken (ACVZ) en de UNHCR om bij vermoeden van een

⁹⁴ Telefonisch interview met SRA-coördinator Marianne Rinkes van AC Zevenaar, 25 september 2003.

⁹⁵ Zoals in de eerder genoemde uitspraak van de rechtbank 's-Hertogenbosch 15 mei 2003, AWB 03/22256. SRA-coördinator van AC-Schiphol Arno Pinxter spreekt in dit verband van een dubbel nadeel voor de getraumatiseerde. Enerzijds worden traumata in de AC-procedure onvoldoende herkend, anderzijds maakt juist de aanwezigheid van een trauma dat een asielrelaas eerder tegenstrijdig, ongeloofwaardig dan wel onaannemelijk wordt gevonden (e-mail interview 14 november 2003).

⁹⁶ Jane Herlihy, Peter Scragg, Stuart Turner, *Discrepancies in autobiographical memories-implications for the assessment of asylum seekers; repeated interviews study*, BMJ volume 324, februari 2002.

⁹⁷ *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM IV)*, pagina 439 en 440, Washington DC 1995.

⁹⁸ Rechtbank Amsterdam, 20 juni 2001, AWB 01/23651. De betrokkene asielzoeker is later behandeld voor een psychose.

trauma een zaak niet in het AC af te handelen. Dit zou ook moeten gebeuren als de traumatisering in kwestie geen reden vormt tot het toekennen van een verblijfsvergunning. Een asielzoeker die stelt gemarteld te zijn zou niet in de AC-procedure afgewezen moeten worden zonder dat er medisch onderzoek heeft plaatsgevonden.

Het NJCM wil er op aandringen dat bij de aanmeldcentra meer aandacht wordt besteed aan psychische begeleiding en onderzoek naar traumata en martelingen. Nu er slechts drie aanmeldcentra zijn⁹⁹ moet het mogelijk zijn medisch personeel op de aanmeldcentra aan te stellen dat meer gespecialiseerd is in het onderkennen van traumata en martelingen dan nu het geval is. Daarbij wijst het NJCM erop dat het in een vroeg stadium vaststellen van traumata of martelingen zowel in het belang is van asielzoekers als van de overheid. Op deze manier kunnen immers lange procedures worden voorkomen.

3.5 Opvang

De asielzoeker die in de AC-procedure wordt afgewezen krijgt geen opvang of financiële ondersteuning van de overheid. Dat geldt ook als tegen de afwijzing beroep is ingesteld en een verzoek om een voorlopige voorziening is ingediend.¹⁰⁰ Gedurende de periode tussen de afwijzing in het aanmeldcentrum en de uitspraak op de voorlopige voorziening zal hij of zij zichzelf moeten redden. Doorgaans bedraagt deze periode zo'n drie weken. Die periode kan oplopen tot enkele maanden als het beroep en de voorlopige voorziening worden afgewezen en er hoger beroep wordt ingesteld.

Door geen opvang of financiële ondersteuning te verschaffen aan in het aanmeldcentrum afgewezen asielzoekers, worden aanzienlijke barrières opgeworpen voor de asielzoeker. Rechtshulpverleners hebben vaak moeite om contact te houden met hun cliënten, die soms niet op het kantoor van de rechtshulpverlener komen voor de bespreking van hun zaak of niet op de zitting van de rechtbank verschijnen. Ook kan het gebeuren dat een rechter het beroep tegen de afwijzing in het aanmeldcentrum gegrond verklaard, maar de rechtshulpverlener het contact met de cliënt inmiddels heeft verloren, zoals recentelijk gebeurde met een asielzoeker uit Pakistan.¹⁰¹ Hetzelfde deed zich voor bij de eerder in dit hoofdstuk genoemde zaak van de asielzoekster uit Mongolië.¹⁰²

Soms vinden afgewezen asielzoekers onderdak bij landgenoten, maar vaak gebeurt dit niet en moet de asielzoeker gaan zwerven en op straat gaan leven. Zo trof een rechtshulpverlener van de SRA zijn cliënt uitgehongerd voor de zitting aan.¹⁰³ Een Afghaanse asielzoeker heeft drie maanden in de winter onder bruggen geslapen voordat de Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde dat de Nederlandse overheid het beleid van categoriale bescherming voor Afghanistan had mogen afschaffen.¹⁰⁴

⁹⁹ Het aanmeldcentrum Zevenaar is per 1 november 2003 omgezet in een 'gewoon' IND-kantoor.

¹⁰⁰ Dit volgt uit artikel 1 onder c Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 1997.

¹⁰¹ Telefonisch interview SRA-jurist Jos Sluijsmans 16 september 2003.

¹⁰² Rechtbank Zwolle, 11 juli 2003, Awb 03/32984.

¹⁰³ Hans Eizenga, asieladvocaat. Uit: E. Switters, H. Berendsen, N. de Jongh, N. Jongerius. S. Stroeve *'De AC-afgewezene in afwachting van zijn beroep'*, onderzoeksverslag opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening Amsterdam, april 2003.

¹⁰⁴ E-mail SRA-jurist Marion Pals 6 maart 2003.

Het niet verlenen van opvang aan asielzoekers zodra zij in de AC-procedure zijn afgewezen is mensenrechtelijk gezien problematisch. Op basis van artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) heeft ieder mens recht op een adequate levensstandaard, waarbij inbegrepen voedsel, kleding en huisvesting. In beginsel geldt dit recht ook voor vreemdelingen, omdat het IVESCR geldt voor iedereen die zich onder de rechtsmacht en/of op het grondgebied van Nederland bevindt.¹⁰⁵

Op 24 april 2002 is door de Tweede Kamer een motie aangenomen om asielzoekers waarvan gevraagd is om overname door een ander EU-land in het kader van de overeenkomst van Dublin - de zogeheten 'Dublin-claimanten'- opvang te verlenen.¹⁰⁶ Bij brief van 21 oktober 2002 heeft toenmalig minister Nawijn aangegeven dat hij de motie zal uitvoeren.¹⁰⁷ Dit beleid is inmiddels vastgelegd in een TBV¹⁰⁸, waarin aanvullingen op de Vreemdelingencirculaire worden gepubliceerd. In deze TBV is echter een uitzondering gecreëerd op het geven van opvang aan Dublinclaimanten, die niet blijkt uit de brief van minister Nawijn van 21 oktober 2002. Uit de TBV blijkt namelijk dat als de Dublin-claim binnen de AC-procedure wordt gehonoreerd er geen opvang wordt verleend. In een dergelijk geval vindt de overdracht van de asielzoeker niet direct plaats, maar enige tijd later. In de tijd tussen de afwijzing en de overdracht krijgt de asielzoeker geen opvang.

Het NJCM ervaart het als inhumain dat asielzoekers die in de AC-procedure zijn afgewezen maar die zich nog wel in de 'beroepsfase' bevinden geen opvang of financiële ondersteuning ontvangen. Deze situatie staat ook op gespannen voet met artikel 11 IVESCR, waarin het recht op huisvesting en voedsel wordt erkend. Dit artikel wil niet zeggen dat de overheid verplicht is in alle gevallen daadwerkelijk opvang te verstrekken. Deze verplichting hoort echter volgens het NJCM wel te gelden ten aanzien van asielzoekers die zich nog in de procedure voor een verblijfsvergunning asiel bevinden, aangezien zij met toestemming van de overheid in Nederland blijven. Dit geldt ook voor asielzoekers die een tweede aanvraag hebben ingediend. Ook zij dienen naar de mening van het NJCM opvang te krijgen, mede op basis van artikel 11 IVESCR.¹⁰⁹

Het moet mogelijk zijn deze beperkte groep asielzoekers voor een beperkte periode opvang te geven, zeker nu er door het dalend aantal asielzoekers meer plaatsen in de opvang vrijkomen. Tenslotte wil het NJCM aandringen op wijziging van TBV 2002/48, in die zin dat ook

¹⁰⁵ Het IVESCR moet in dit opzicht hetzelfde worden uitgelegd als het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten, dat in het eerste lid van artikel 2 expliciet aangeeft dat de rechten moeten worden geëerbiedigd voor 'een ieder die binnen zijn grondgebied verblijft en aan zijn rechtsmacht is onderworpen'. Aldus het comité dat waakt over de toepassing van het IVESCR in General Comment 1, third session 1989, Reporting by State Parties, uit: *Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies*, HRI/Gen/1, 4 september 1992, pagina 36 par. 3.

¹⁰⁶ Motie Albayrak van 9 april 2002, Tweede Kamer 2001-2002, 19 637, nr. 660.

¹⁰⁷ Tweede Kamer vergaderjaar 2002-2003, 19 637, nr. 684.

¹⁰⁸ TBV 2002/48 van 19 november 2002.

¹⁰⁹ Een en ander staat los van de vraag of aan artikel 11 IVESCR rechtstreekse werking wordt toegekend zodat de asielzoeker zich voor de rechter op dit verdragsartikel kan beroepen. De verplichtingen voor de overheid zijn gebaseerd op het feit dat dit Verdrag door Nederland is geratificeerd, niet op het al dan niet rechtstreeks werken van verdragsbepalingen. Zie verder dr. M.I van Dooren, *Recht op opvang voor vreemdelingen*, Rapporten Bureau Mensenrechten nr. 1, Amersfoort, september 2002.

asielzoekers waarvan de Dublin-claim tijdens de AC-procedure wordt geaccepteerd opvang zouden moeten krijgen totdat de overdracht plaatsvindt.

3.6 Instabiele situatie landen van herkomst

Vlak voor het uitbreken van de Kosovo-oorlog vluchtte een echtpaar uit Kosovo naar Nederland en vroeg asiel aan. Hun asielaanvraag werd in de AC-procedure afgewezen, waarna het echtpaar gedetineerd werd in het grenshospitium. Hen werd tegengeworpen dat ze naar de plaats Novi Sad in Kosovo hadden kunnen vluchten. Na de afwijzing in de AC-procedure maar voor de zitting van de rechtbank brak de Kosovo-oorlog uit. Tijdens de zitting werd door de woordvoerder van de IND herhaald dat zij niet uit Kosovo hadden hoeven te vluchten, terwijl de kruisraketten van de NAVO inmiddels bezig waren Joegoslavië te bombarderen. Het beroep werd tijdens de zitting in een mondelinge uitspraak gegrond verklaard.¹¹⁰

Ook asielzoekers die afkomstig zijn uit instabiele landen of landen waar mensenrechten op grote schaal worden geschonden, zoals Libië of Syrië, kunnen in de AC-procedure worden afgewezen. De vraag is of daarmee niet grote risico's worden genomen. Daar komt bij dat de beoordeling van de situatie in het land van herkomst doorgaans gebaseerd is op berichtgeving van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de zogeheten 'ambtsberichten.' Deze berichtgeving geeft soms echter een rooskleuriger beeld van de situatie in het land van herkomst dan andere berichtgeving, zoals die van de UNHCR of Amnesty International.

Een dergelijke situatie doet zich voor bij etnische minderheden uit Kosovo. Volgens de UNHCR en de OVSE heeft terugkeer van deze minderheden weinig kans van slagen gezien de precaire situatie van deze groeperingen in Kosovo.¹¹¹ Hetzelfde geldt voor gevluchte Tsjetsjenen, die zich volgens de UNHCR niet buiten Tsjetsjenië in de Russische Federatie kunnen vestigen.¹¹² Asielzoekers uit deze landen worden echter vaak al in het aanmeldcentrum afgewezen. Hetzelfde geldt voor Somalië, waar vanaf het begin van de jaren negentig geen functionerende overheid meer bestaat en leden van clans zonder milities het gevaar lopen gemolesteerd te worden. Twee gevallen:

De aanvraag van een jonge Somalische asielzoekster van een minderheidsgroepering wordt afgewezen in de AC-procedure. Zij behoort tot een kleine clan zonder eigen milities in Somalië, die door de UNHCR en Amnesty International per definitie worden beschouwd als vluchtelingen in de zin van het Vluchtelingenverdrag, die in heel Somalië gevaar lopen. Haar aanvraag wordt afgewezen, onder meer omdat zij zich in noordoost-Somalië kon vestigen. Na de afwijzing wordt zij in het grenshospitium gedetineerd in afwachting van de resultaten van een leeftijdsonderzoek. Als dat er is wordt ook een verblijfsvergunning voor alleenstaande minderjarige asielzoekster geweigerd. Het beroep wordt gegrond verklaard omdat onvoldoende rekening is gehouden met het risico van besnijdenis.¹¹³ Zij heeft dan al twee maanden in het grenshospitium verbleven. Uiteindelijk krijgt zij een verblijfsvergunning vanwege het risico van schending van artikel 3 EVRM.

¹¹⁰ Rechtbank Haarlem, 31 maart 1999, AWB 99/2091.

¹¹¹ UNHCR en OVSE, *Tenth Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo*, maart 2003.

¹¹² UNHCR, *UNHCR guidelines on asylum seekers from Chechnya (Russian Federation)*, Genève augustus 2000.

¹¹³ Rechtbank Haarlem, 25 april 2003, Awb 03/4277.

De aanvraag van een Somalische asielzoeker van een minderheidsgroepering wordt afgewezen in de AC-procedure. Daarbij wordt aangegeven dat hij zich in noordoost-Somalië kan vestigen. In beroep wordt aangevoerd dat de autoriteiten in noordoost-Somalië hebben aangegeven geen vluchtelingen te willen accepteren die niet uit het eigen gebied afkomstig zijn. Dit bleek onder meer uit een bericht van het Britse ministerie van binnenlandse zaken.¹¹⁴ Het beroep wordt ongegrond verklaard.¹¹⁵

In het eerste geval is opvallend dat de asielzoekster geen vluchtelingenstatus krijgt hoewel zij volgens de UNHCR en Amnesty International vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag. Ook valt hier op dat de asielzoekster uiteindelijk een status krijgt, hoewel ze in eerste instantie in de AC-procedure is afgewezen. In het tweede geval is het opmerkelijk dat verklaringen van autoriteiten dat zij alleen vluchtelingen accepteren als die uit hun eigen gebied komen geen relevante factor is voor de beoordeling, waarbij informatie van de (doorgaans goed geïnformeerde) Britse Home Office niet wordt meegewogen in de beslissing.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft inmiddels geoordeeld dat Somalische minderheidsclans inderdaad een verblijfsalternatief hebben in noordoost-Somalië, ondanks verklaringen van de autoriteiten daar dat zij alleen vluchtelingen accepteren van hun eigen clans die uit het gebied afkomstig zijn.¹¹⁶ Volgens de Afdeling is het wel mogelijk om andere informatie in te brengen dan de ambtsberichten van het ministerie van Buitenlandse zaken, maar daaraan worden vaak geen consequenties verbonden. Universitair docent Ben Olivier van de Universiteit van Amsterdam stelde vast dat de Afdeling het erg moeilijk maakt andere informatie in te brengen.¹¹⁷

Naar de mening van het NJCM zouden er voor wat betreft de AC-aftoening meer uitzonderingen moeten zijn voor asielzoekers uit landen die zeer instabiel zijn of waar mensenrechten op grote schaal worden geschonden. Het NJCM wil erop aandringen om asielzoekers die afkomstig zijn uit landen waarvan de UNHCR vaststelt dat terugzending daarheen niet onverantwoord is niet in de AC-procedure af te wijzen. Verder zou er naar het oordeel van het NJCM meer rekening moeten worden gehouden met informatie uit andere bronnen dan de ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹¹⁴ Britse Home Office, *Operational Guidance Note - Somalia*, 29 oktober 2002.

¹¹⁵ Rechtbank Haarlem 31 juli 2003, AWB 03/40428.

¹¹⁶ ABRvS 24 juni 2003/194, NAV 2003/179 en JV 2003/352.

¹¹⁷ Zie de noot bij de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2002, JV 2003/49.

HOOFDSTUK 4: HERSTELMOGELIJKHEDEN

In dit hoofdstuk zal worden gekeken in hoeverre de asielzoeker mogelijkheden heeft een onjuiste afwijzing in het aanmeldcentrum te doen herstellen.

4.1. Beroep

De problemen met de tijdsdruk houden voor de rechtshulp niet op na de besprekingen in het aanmeldcentrum. Na het uitreiken van de afwijzende beschikking is er een termijn van ongeveer anderhalf à twee weken om de gronden van het beroep in te dienen. Zeker bij complexe zaken betekent dit dat binnen een zeer korte tijd zeer veel werk moet worden verricht, dat bovenop het normale werk komt. Daardoor wordt de rechtshulp onder enorme druk gezet. Ook zijn deze termijnen vaak te kort om documenten te laten overkomen, nog daargelaten dat nieuwe documenten niet altijd in de beroepsprocedure mogen worden gebracht op grond van de jurisprudentie. Medisch onderzoek naar traumata is in een dergelijke korte periode moeilijk, zeker nu de asielzoeker zonder geld en opvang op straat wordt gezet. In de in paragraaf 3.3. genoemde zaak van de vrouw uit Guinee was het de rechtshulpverlener niet gelukt om het beroep op het traumatabeleid medisch te onderbouwen.¹¹⁸

De asielzoeker heeft tijdens de beroepstermijn het probleem dat hij geen opvang of financiële ondersteuning krijgt. Ook ontvangt hij geen kaartjes voor openbaar vervoer om naar het kantoor van zijn advocaat te gaan of de zitting van de rechtbank bij te wonen. Door al deze belemmeringen voor de rechtshulp en de asielzoeker in kwestie kan de vraag gesteld worden of de rechterlijke procedure tegen AC-afwijzing wel een effectief rechtsmiddel is in de zin van het EVRM.¹¹⁹ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, de rechterlijke instantie die toeziet op naleving van het EVRM, heeft uitgemaakt dat tijdslimieten niet te kort mogen zijn of te inflexibel mogen worden toegepast.¹²⁰ De vraag rijst of de korte beroepstermijn tegen een afwijzing in het aanmeldcentrum strijdig is met het EVRM. Vooralsnog zijn daarover geen uitspraken gedaan door het Europese Hof.

In een volgend geval bleek de beroepstermijn onvoldoende om de afwijzing bij de rechter ongedaan te maken:

Een Tibetaan uit China vraagt asiel aan omdat hij problemen heeft gehad in verband met het verspreiden van brieven, videobanden en cassettebandjes met boodschappen van de Dalai Lama. Tien jaar geleden was hij hiervoor opgepakt en gemarteld. Daarna hield hij zich jaren stil maar begon uiteindelijk opnieuw met het verspreiden van materiaal. Nadat de politie tijdens zijn

¹¹⁸ Inge Hidding, SRA-jurist, e-mail interview 30 oktober 2003.

¹¹⁹ Artikel 13 EVRM: 'Een ieder wiens rechten en vrijheden die in het verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, heeft recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel ('effective remedy') voor een nationale instantie...'

¹²⁰ Uitspraak van 19 februari 1998, nr. 145/1996/764/965 (Bahaddar vs. NL), waarin het Hof stelt: 'It should be born in mind in this regard that in applications for recognition for refugee status it may be difficult, if not impossible, for the person concerned to supply evidence within a short time, especially if - as in the present case - such evidence must be obtained from the country from which he or she claims to have fled. Accordingly, time limits should not be so short, or applied so inflexibly, as to deny an applicant for recognition of refugee status a realistic opportunity to prove his or her claim.'

afwezigheid zijn huis heeft bezocht, besluit hij te vluchten. In beroep wordt een brief overgelegd van de Tibetaanse regering in ballingschap die de asielaanvraag ondersteunt. De brief wordt geverifieerd door de voorzitter van de International Campaign for Tibet en de Tibet Support Group. Het beroep wordt ongegrond verklaard, waarbij wordt overwogen dat uit de brief niet blijkt waarop de kennis van de regering in ballingschap is gebaseerd.¹²¹ De advocaat legt na afwijzing contact met Amnesty International, die de asielzoeker adopteert. Ook wordt er een uitgebreide verklaring toegezonden van de Tibetaanse regering in ballingschap. Tijdens de tweede asielprocedure raakt de rechtshulpverlener het contact met de cliënt kwijt.

4.2 Hoger beroep

Hoger beroep heeft geen opschortende werking. Dit betekent dat de asielzoeker na een (voor hem negatieve) uitspraak van de rechtbank uitzetbaar is, ook al wordt hoger beroep ingesteld.¹²²

Uitzetting kan voorkomen worden door het instellen van een voorlopige voorziening. Als dit verzoek nog loopt, zal de asielzoeker niet worden uitgezet. Dit is gebaseerd op een gentlemen's agreement tussen bestuur en de rechterlijke macht.

De Afdeling bestuursrechtspraak zal een dergelijk verzoek om een voorlopige voorziening echter alleen inwilligen als de datum van uitzetting aan de asielzoeker is meegedeeld.¹²³ De Afdeling heeft echter ook geoordeeld dat het bestuur niet aan de vreemdeling hoeft mee te delen dat de uitzetting plaats zal vinden, omdat één van de rechtsgevolgen van de afwijzende beschikking is dat een vreemdeling niet langer rechtmatig in Nederland verblijft, en verwijderd kan worden als hij Nederland niet zelf verlaat.¹²⁴

Het probleem is dat in de praktijk de datum van uitzetting soms pas door de Vreemdelingendienst aan de vreemdeling wordt meegedeeld. De rechtshulpverlener wordt echter niet automatisch door

Het NJCM concludeert dat de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak en de werkwijze van de Vreemdelingendienst met zich meebrengen dat asielzoekers tijdens hun hoger beroep soms uitgezet worden, zonder dat daartegen altijd effectief kan worden geprocedeerd. Reparatiewetgeving is hier dringend gewenst.

4.3 Marginale toetsing door de rechter

Eén van de uitgangspunten van het Nederlandse bestuursrecht is dat de rechter niet op de stoel van het bestuur mag gaan zitten, maar alleen de rechtmatigheid van een beslissing mag toetsen. Het bestuur stelt in een beschikking de feiten vast; deze feitenvaststelling wordt door de rechter vervolgens alleen op een afstandelijke manier beoordeeld, waarbij wordt gekeken of het bestuur in redelijkheid de feiten zo had mogen vaststellen.¹²⁹ Deze zogeheten doctrine van de 'marginale toetsing' geldt volgens de Afdeling bestuursrechtspraak ook voor het asielrecht.¹³⁰ Het oordeel over de door de asielzoeker gestelde feiten behoort volgens de Afdeling tot de verantwoordelijkheid van de minister. Daaronder valt ook de beoordeling van de vraag of een asielrelaas geloofwaardig is. De rechter toetst aan de hand van de door de minister vastgestelde feiten wel volledig of de asielzoeker heeft te vrezen voor vervolging en of hij bij terugkeer in het land van herkomst een reëel risico loopt op een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM.

De minister heeft dus grote vrijheid bij het vaststellen van de feiten, en de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas. Nu, zoals in hoofdstuk 3 aan de orde is gesteld, zich bij het vaststellen van de feiten tijdens de AC-procedure nogal wat problemen kunnen voordoen, en asielaanvragen vaak vanwege de ongeloofwaardigheid van het asielrelaas worden afgewezen, is de terughoudende rechterlijke toetsing van de feiten problematisch.

De UNHCR is kritisch over deze marginale toetsing door de Nederlandse rechter. Volgens de UNHCR zou er in beroep een volledige toetsing van de feiten moeten plaatsvinden, en is het nog maar de vraag of de beroepsmogelijkheden tegen AC-afwijzing nog wel effectief zijn.¹³¹

Ook is het maar de vraag of het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een marginale toetsing in artikel 3 EVRM-zaken zoals die nu door de Nederlandse rechter plaatsvindt zal accepteren. Het Hof is voorzichtig om de rol van 'rechter in eerste aanleg' op zich te nemen. Het Hof gaat ervan uit dat de nationale rechter in artikel 3 EVRM-zaken de feitenvaststelling indringend toetst. Het Hof acht zichzelf echter niet gebonden aan de feitenvaststelling zoals die in de procedure bij de nationale rechter heeft plaatsgevonden. In tegenstelling tot de Nederlandse rechter stelt Europese Hof zich niet terughoudend op bij de toetsing van de feiten in zaken rond

¹²⁹ Zie het artikel van mr. E.J. Daalder en mr. M. Schröder-Vlasblom, 'Balanceren boven nul, de vaststelling van feiten in het bestuursprocesrecht, NTB 2000, pagina 214-221.

¹³⁰ ABRvS 3 juli 2002, JV 2002/296, ABRvS 9 juli 2002, JV 2002/275, ABRvS 13 september 2002, JV 2002/387 en ABRvS 27 januari 2003, KV 2003/103.

¹³¹ UNHCR, *Implementation of the Aliens Act 2000: UNHCR's Observations and Recommendations*, Juli 2003. De UNHCR stelt daarin: 'In UNHCR's view, asylum-seekers should have the possibility for at least one appeal with full examination of both facts and points of law. The far-reaching limitations with regard to the review of the facts and their assessment by the minister, particularly when considered in conjunction with the concerns raised in earlier sections, do not operate in favour of the asylum-seeker and raise serious questions regarding the effectiveness of the available remedies.'

artikel 3 EVRM. Het Hof beoordeelt de feiten in vergaande mate zelf en doet soms ook zelf onderzoek naar de feiten. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens toetst de feiten dus vergaander dan de Nederlandse rechter. Dat maakt van het Europees Hof een hoger beroepsrechter, terwijl dit nu juist niet de bedoeling is.¹³²

Het NJCM is van oordeel dat door de marginale toetsing de mogelijkheden om bij de rechter fouten in de AC-procedure te herstellen te beperkt zijn. Deze marginale toetsing in asielzaken staat op gespannen voet met artikel 3 EVRM. Bovendien draagt de marginale toetsing ertoe bij dat de vraag nog pregnanter wordt of de mogelijkheid van (hoger) beroep tegen de afwijzing in de AC-procedure wel een effectief rechtsmiddel is in de zin van artikel 13 EVRM. Het NJCM wil erop aandringen bij wet te regelen dat in asielzaken niet meer 'marginaal' wordt getoetst. Tevens wil het NJCM erop aandringen om, zolang de jurisprudentie nog steeds uitgaat van de marginale toetsing, een asielrelaas in de AC-procedure niet te snel ongeloofwaardig te achten.

4.4 Toetsing van nieuwe feiten in beroep en herhaalde aanvragen

Door de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is het erg moeilijk geworden om na de afwijzende beslissing tijdens de asielprocedure nog nieuwe feiten in te brengen. Bovendien is het door deze jurisprudentie vaak niet meer mogelijk om door middel van een tweede asielaanvraag te herstellen wat er in de AC-procedure is misgegaan of alsnog bescherming te krijgen. In dit verband zijn artikel 83 van de Vreemdelingenwet 2000 en artikel 4:6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van belang.

Op grond van artikel 4:6 Awb heeft de minister de bevoegdheid om een tweede of volgende asielaanvraag (in het asieljargon een 'herhaalde asielaanvraag' genoemd) af te wijzen zonder een inhoudelijke beoordeling, als de asielzoeker geen nieuwe feiten of veranderde omstandigheden heeft aangevoerd. Het is een bevoegdheid en geen verplichting. Ook als de asielzoeker geen nieuwe feiten heeft aangevoerd, mag de minister de herhaalde asielaanvraag dus toewijzen of na een inhoudelijke beoordeling afwijzen.

Volgens de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak mag de rechter in het geval van een herhaalde aanvraag alleen maar beoordelen of er geen nieuwe feiten of omstandigheden waren die tot heroverweging van de beslissing nopen.¹³³ Dit geldt ook als de minister de herhaalde aanvraag wel inhoudelijk heeft beoordeeld. Als er geen nieuwe feiten zijn, heeft de minister dus alle vrijheid om de herhaalde aanvraag af te wijzen.

Volgens de Afdeling is een feit alleen een nieuw feit in de zin van artikel 4:6 Awb als het niet eerder naar voren gebracht had kunnen en dus had moeten worden. De Afdeling hanteert dit criterium strik. Dit heeft tot gevolg dat veel feiten die pas in een tweede of volgende asielprocedure naar voren worden gebracht door de Afdeling niet als nieuw feit worden aangemerkt. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om documenten die pas uit het land van herkomst zijn gekomen nadat de beslissing in de eerste asielaanvraag definitief was geworden. Ook komt het vaak voor dat asielzoekers pas bij een tweede asielverzoek vertellen over een traumatische ervaring die zij hebben meegemaakt. De Afdeling heeft geoordeeld dat in een dergelijk geval de

¹³² Zie ook het artikel van mr. R. Bruin, *Geen lijdelijke rechter*, NAV 2003, pagina 572-576.

¹³³ o.a. ABRvS 3 augustus 2001, JV 2001/258, NAV 2001/319 en ABRvS 5 maart 2002, JV 2002/124.

asielzoeker in de eerste procedure ten minste heel summier het trauma had moeten melden.¹³⁴ Daarbij wordt geen rekening gehouden met bijvoorbeeld verklaringen van een psychiater waaruit blijkt dat de asielzoeker niet in staat was eerder over het trauma te praten.

Op grond van artikel 83 van de Vreemdelingenwet houdt de rechter bij de beoordeling van het beroep rekening met feiten en omstandigheden die na het nemen van het bestreden besluit zijn opgekomen, tenzij de goede procesorde zich daartegen verzet of de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd. De Afdeling legt het begrip 'nieuwe feiten' in artikel 83 net zo uit als in artikel 4:6 Awb. Dit betekent dat het ook in de beroepsfase problematisch is om bijvoorbeeld uit het land van herkomst overgekomen documenten bij de rechtbank in te dienen. Als de rechter van oordeel is dat de documenten eerder hadden kunnen en dus hadden moeten worden ingebracht, worden deze niet meegenomen in de beoordeling. Ook als de asielzoeker tijdens het beroep wel over een traumatische ervaring kan praten, maar daarover voor de eerste beschikking niets heeft gezegd, wordt dit niet in de beoordeling betrokken.¹³⁵

Volgens de Afdeling moet de asielzoeker voldoen aan de in het nationale recht neergelegde procedureregels, welke ertoe dienen de nationale autoriteiten in staat te stellen aanvragen om een verblijfsvergunning op een ordelijke wijze af te doen. Dit geldt zelfs als er een beroep wordt gedaan op artikel 3 EVRM. Slechts onder bijzondere, op de individuele zaak betrekking hebbende omstandigheden, kan er een noodzaak bestaan om deze regels niet aan de asielzoeker tegen te werpen. Tot nu toe is onduidelijk in welke gevallen er sprake is van dergelijke bijzondere omstandigheden.

De strikte interpretatie van artikel 83 Vreemdelingenwet 2000 en 4:6 Awb leidt tot de volgende situaties:

Een minderjarige asielzoeker uit Vietnam vraagt asiel aan in Nederland. Zijn aanvraag wordt in het AC afgewezen, onder meer omdat aangenomen wordt dat hij niet minderjarig is. Aan zijn geboortakte wordt geen belang gehecht omdat deze niet voorzien is van een pasfoto. Vervolgens wordt een tweede aanvraag ingediend met een zogeheten 'bevestiging van leervermogen' uit Vietnam. De aanvraag wordt opnieuw afgewezen omdat er geen sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden. De bevestiging van leervermogen had hij al bij de eerste asielaanvraag bij zich had kunnen hebben. Het beroep wordt afgewezen.¹³⁶

Een asielzoeker uit centraal-Irak, die al eerder een tijdelijke verblijfsvergunning had gehad, dient begin 2003 een tweede aanvraag in, waarbij de aanvraag wordt ondersteund door identiteitsdocumenten. Voor asielzoekers uit centraal-Irak geldt op dat moment een beleid van categoriale bescherming. De aanvraag wordt afgewezen. Hoewel in de eerste procedure het er volgens de IND niet toe deed of hij uit centraal-Irak kwam, werd geoordeeld dat hij de identiteitsdocumenten al in zijn eerste procedure had moeten inbrengen. Het beroep werd

¹³⁴ ABRvS, 3 mei 2002 JV 2002, 220.

¹³⁵ ABvRvS 5 september 2001, JV 285, NAV 2001/315, AB 2001, 382 RV 2001, 61. Zie voor kritiek op deze interpretatie van artikel 83 Vw 2000 de noot van Olivier onder ABRvS 28 februari 2003, JV 2003/143 en ABRvS 16 mei 2003, JV 2003, 292.

¹³⁶ Rechtbank Den Haag 25 april 2002, AWB 02/25623.

*ongegrond verklaard.*¹³⁷

De strikte interpretatie van artikel 4:6 Awb en artikel 83 Vw 2000 heeft veel kritiek opgeroepen.¹³⁸ Human Rights Watch stelde vast dat door deze jurisprudentie vaak de mogelijkheid weggenomen wordt om cruciale informatie over de redenen van iemands vrees om terug te keren te beoordelen.¹³⁹ Ook de UNHCR heeft zich kritisch uitgelaten over de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak, en was met name bezorgd over gevolgen van deze jurisprudentie voor slachtoffers van marteling en sexe-gerelateerd geweld.¹⁴⁰ Een reëel risico van refolement zou volgens de UNHCR altijd een reden moeten zijn om een zaak opnieuw te bekijken. Gevallen waarin documenten in verband met de korte tijdsduur in de AC-procedure niet eerder waren overgelegd zouden volgens de UNHCR niet om procedurele redenen moeten worden afgewezen. In het volgende geval ging het om zo'n situatie.

*Een asielaanvraag van een Ugandese asielzoeker wordt in de AC-procedure afgewezen. Daarna dient hij een nieuwe asielaanvraag in. Deze aanvraag wordt ondersteund door een document waaruit blijkt dat hij toezichthouder was bij de Ugandese presidentsverkiezingen en een document van zijn benoeming als campagne-agent van een presidentskandidaat. De nieuwe aanvraag wordt ondersteund met diverse recente berichten over intimidaties, bedreigingen en arrestaties tijdens de presidentsverkiezingen. De nieuwe aanvraag wordt opnieuw in de AC-procedure afgewezen. Het beroep wordt ongegrond verklaard, omdat de documenten eerder meegenomen hadden kunnen worden en de nieuwsberichten te algemeen zijn.*¹⁴¹

De ACVZ heeft geadviseerd het traumatabeleid voor wat betreft herhaalde aanvragen aan te passen.¹⁴² Na een afwijzende beslissing zou er in de visie van de ACVZ de mogelijkheid moeten bestaan om, bij nieuwe feiten en omstandigheden die wijzen op een trauma, een aanvraag in te dienen bij het Bureau Medische Advisering van het Ministerie van Justitie voor een psychiatrische rapportage. Als uit dit rapport zou blijken dat er sprake is van een zodanig ernstige PTSS of andere ernstige posttraumatische stressreacties dat daardoor het niet eerder noemen van de traumatische gebeurtenis zou worden verklaard, zou een nieuwe aanvraag in behandeling moeten worden genomen.

Het is de vraag of het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de strikte toepassing van artikel 4:6 Awb en 83 Vw 2000 zal accepteren. Het Hof is van oordeel dat de nationale procedureregels moeten worden nageleefd, ook als een beroep wordt gedaan op artikel 3 EVRM.¹⁴³ De regels moeten echter met een zekere mate van flexibiliteit en zonder excessief formalisme worden toegepast. Het Hof vindt ook dat bij de toepassing van die regels steeds naar de omstandigheden van het individuele geval moet worden gekeken. Bovendien heeft het Hof

¹³⁷ Rechtbank Den Bosch, 13 februari 2003, AWB 03/5351.

¹³⁸ Bijvoorbeeld universitair docent Ben Olivier in de noot bij ABRvS 24 juni 2003, NAV 2001/193.

¹³⁹ Human Rights Watch, *Fleeting Refuge*, pagina 15.

¹⁴⁰ UNHCR, *Implementation of the Aliens Act 2000: UNHCR's Observations and Recommendations*, pagina 5 e.v.

¹⁴¹ Rechtbank Den Bosch, 25 april 2003, AWB 03/20055.

¹⁴² ACVZ, *Het VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingen vrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid, (evaluerende) rapportage van de adviescommissie voor vreemdelingen zaken*. Thematisch deel van de tweede nationale rapportage emancipatiebeleid, 2002.

¹⁴³ Europees Hof voor de Rechten van de Mens Bahaddar v. The Netherlands, 19 februari 1998, JV 1998/45.

overwogen dat bedacht moet worden dat het voor de betrokkene in het geval van aanvragen voor erkenning als vluchteling moeilijk, zo niet onmogelijk kan zijn om binnen een korte tijd bewijs te leveren. Dit geldt vooral als dat bewijs uit het land moet komen waaruit de betrokkene zegt te zijn gevlucht. Daarom moeten termijnen niet zo kort zijn of zo inflexibel worden toegepast dat degene die de vluchtelingenstatus heeft aangevraagd een realistische kans wordt ontnomen om zijn claim te bewijzen.¹⁴⁴ Bovendien staat de jurisprudentie van de Afdeling op gespannen voet met de uitspraak van het Hof in de zaak Jabari.¹⁴⁵ In die uitspraak werd een schending van artikel 3 en 13 EVRM aangenomen omdat de rechter zich beperkt had tot de vraag of de nationaalrechtelijke bepalingen juist waren toegepast waren en niet inhoudelijk had getoetst of artikel 3 EVRM was geschonden. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens betreft bij de beoordeling of er sprake is van een schending van artikel 3 EVRM zelf wel nieuwe feiten.¹⁴⁶

Onlangs is een nieuwe TBV verschenen over herhaalde aanvragen.¹⁴⁷ Daarin staat dat in het geval van traumata bijzondere, door de vreemdeling zelf ingebrachte en aannemelijk gemaakte omstandigheden, aanleiding kunnen zijn om aan te nemen dat de traumatiserende feiten redelijkerwijs niet eerder konden worden ingebracht. Volgens de TBV moet dat eerder worden aangenomen als de eerdere aanvraag in de AC-procedure is afgewezen. Het is echter afwachten in hoeverre de minister deze TBV ook zal toepassen. De minister heeft daarin nog steeds volledige vrijheid zolang de toetsing door de rechter beperkt blijft tot de vraag of er nieuwe feiten of omstandigheden waren die tot heroverweging van de beslissing noopten.

Het NJCM is bezorgd over de soms al te strikte interpretatie van artikel 4:6 Awb en artikel 83 van de Vreemdelingenwet 2000. Het is verheugend dat er een nieuwe TBV is die de beoordeling van herhaalde aanvragen versoepelt. Volgens het NJCM komt de TBV echter onvoldoende tegemoet aan de huidige erg strikte hantering van artikel 4:6 Awb, met name in gevallen waarin de eerste aanvraag in de AC-procedure is afgewezen. Zo wordt in het geval van een niet eerder genoemd trauma het vereiste gesteld dat de asielzoeker omstandigheden moet aanvoeren waarom de traumatiserende gebeurtenis niet eerder is genoemd. Kennelijk is de aanwezigheid van het trauma daarvoor niet voldoende. De TBV besteedt verder geen aandacht aan de situatie waarin pas na afwijzing in de AC-procedure nadere relevante documenten worden overgelegd. In beide gevallen zou volgens het NJCM een aanvraag opnieuw beoordeeld moeten worden. Ook fouten van de rechtshulp of evident onjuiste eerdere beslissingen zouden redenen kunnen en moeten zijn een herhaalde asielaanvraag toch inhoudelijk te behandelen.¹⁴⁸

Tenslotte merkt het NJCM op dat wellicht veel problemen met documenten die te laat worden ingebracht kunnen worden voorkomen als de rechtshulp al voor aanvang van de AC-procedure met de asielzoeker zou kunnen spreken. Dit kan dan gebeuren in de opvang of Tijdelijke Noodopvang (TNV), waarin de asielzoeker wacht tot de datum van zijn afspraak op het aanmeldcentrum.

¹⁴⁴ Europees Hof voor de Rechten van de Mens Bahaddar v. The Netherlands, 19 februari 1998, JV 1998/45.

¹⁴⁵ Jabari v. Turkey, EHRM 11 juli 2000, RV 2000, 2.

¹⁴⁶ Zie T.P. Spijkerboer, *De mensenrechtentoets door de vreemdelingenrechter: het trechtermodel in asielzaken*, NJCM bulletin, 2003, pagina 549-562.

¹⁴⁷ TBV 2003/24 van 5 augustus 2003.

¹⁴⁸ In die zin ook hoogleraar staats- en bestuursrecht van de Vrije Universiteit Ben Vermeulen in de noot bij de uitspraak van de Afdeling van 5 maart 2002, JV 2002/125.

HOOFDSTUK 5: KINDEREN IN DE AC-PROCEDURE

Op dit moment wordt een steeds groter deel van de asielaanvragen van ama's in de AC-procedure afgehandeld.¹⁴⁹ In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de vraag hoe zich dit verhoudt met wat internationale verdragen zeggen over het versneld afdoen van de asielaanvragen van kinderen.

5.1 De versnelde afhandeling van asielaanvragen van kinderen in het internationaal recht

Het IVRK bevat enkele bepalingen die van belang zijn voor de beoordeling van de vraag of versnelde afwijzing van asielaanvragen van minderjarigen geoorloofd is.

Zo bepaalt artikel 3 lid 1 van het IVRK dat bij maatregelen betreffende kinderen het belang van het kind voorop behoort te staan. Dit artikel, dat een kernbepaling is van het IVRK, is naar aard, inhoud en strekking rechtstreeks werkend.¹⁵⁰ De vraag is wat precies het belang van het kind is bij versnelde afwijzing in de AC-procedure. In versnelde procedures kan immers maar in beperkte mate rekening worden gehouden met de speciale behoeftes van een kind.

Daarnaast is artikel 12 van het IRVK van belang. Dit artikel bepaalt dat bij de beoordeling van de mening van een kind rekening moet worden gehouden met de leeftijd en rijpheid van het kind.¹⁵¹ Andere relevante bepalingen in het internationaal recht zijn te vinden in de UNHCR guidelines¹⁵² en het 'position paper' van de European Council on Refugees and Exiles (ECRE).¹⁵³ In beide richtlijnen staat dat het afhandelen van asielaanvragen van kinderen niet moet plaatsvinden in een versnelde procedure.¹⁵⁴ In het standpunt van de UNHCR van juli 2003 werd de aanbeveling aan de Nederlandse regering gedaan om asielaanvragen van ama's niet in de AC-procedure af te wijzen.¹⁵⁵

5.2 Huidige praktijk van het afdoen van asielaanvragen van kinderen in de AC-procedure

Sinds 2000 vindt afwijzing van asielaanvragen van ama's ook plaats in de aanmeldcentra.¹⁵⁶

Daarbij wordt niet alleen de asielaanvraag beoordeeld maar ook (ambtshalve) geoordeeld of een ama in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning als alleenstaande minderjarige

¹⁴⁹ Volgens de rapportage Vreemdelingenketen 2002 werd in de eerste vier maanden van 2002 14 procent van de asielaanvragen van ama's in de AC-procedure afgewezen. In de tweede vier maanden van 2002 bedroeg dit percentage 20, en in de laatste vier maanden 43 procent.

¹⁵⁰ Onder meer Gerechtshof Den Haag, 15 oktober 1999, FJR 2000-1, pagina 24, rechtbank Zwolle, 27 juni 2003, AWB 03/22224, Update 2003, nr. 31. Zie verder G.C.A.M. Ruitenbergh, *Het Internationaal Kinderrechtenverdrag in de Nederlandse rechtspraak*, pagina 60 e.v., Amsterdam 2003. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft zich ten tijde van de publicatie van dit rapport nog niet uitgelaten over de vraag of artikel 3 IVRK rechtstreekse werking heeft.

¹⁵¹ Artikel 12 lid 1 IVRK: 'De Staten die partij zijn, verzekeren het kind dat in staat is zijn of haar eigen mening te vormen, het recht die mening vrijelijk te uitspreken, te worden gehoord en te worden meegerekend bij de afwijzing van de asielaanvraag'.

vreemdeling. Het criterium voor AC-afdoening van asielaanvragen van ama's verschilt niet van het AC-criterium van volwassenen.¹⁵⁷

In maart 2002 is een project gestart om ook kinderen in de leeftijdscategorie van 4 tot en met 12 jaar te horen. Daarvoor is een speciaal onderdeel binnen de IND opgericht, de Unit Landelijke Ama-taken (ULA). Het horen van ama's onder de 12 jaar gebeurt door het ondervragen van kinderen in een 'kindvriendelijke' omgeving, met primaire kleuren en kinderspeelgoed in de ruimte. Inmiddels vinden deze gehoren ook plaats in het aanmeldcentrum Rijsbergen, waar zich het volgende geval voordeed.

*Een negenjarige jongen uit Somalië van de minderheidsgroep van de Ashraf wordt afgewezen in de AC-procedure. Daarbij wordt aangevoerd dat hij zich kan vestigen in noordoost-Somalië. In beroep wordt aangevoerd dat vestiging daar onmogelijk is, onder meer op grond van een brief van de autoriteiten in Somaliland. Het beroep wordt afgewezen omdat eventuele toegangsbeletselen geen grondslag vormen voor de veronderstelling dat heel Somalië onveilig is.*¹⁵⁸

De IND heeft voor dit project een onderzoek laten uitvoeren door de Katholieke Universiteit Nijmegen.¹⁵⁹ Opvallend is dat de IND daarvoor niet aan de onderzoekers heeft gevraagd of het horen van zulke jonge ama's wel betrouwbare informatie oplevert, maar alleen heeft gevraagd op welke manier bij het horen van ama's rekening gehouden kon worden met de minderjarigheid van het kind. Het onderzoek stelde overigens dat deskundigen geen uitsluitel gaven over de beïnvloedbaarheid van kinderen, en dat rekening moest worden gehouden met beïnvloeding van het kind vooraf of tijdens het gehoor. Ook gaf het onderzoek aan dat volgens verschillende deskundigen het nader horen van jonge kinderen een zeer gecompliceerde zaak is. Volgens het onderzoek waren ama's wel in staat om consistent en samenhangend te vertellen.¹⁶⁰ Het onderzoek handelde overigens niet over de vraag in hoeverre de AC-procedure geschikt is voor de afhandeling van asielaanvragen van ama's in de leeftijd van 4 tot en met 12 jaar.

Een antwoord op de vraag in hoeverre het afhandelen van asielaanvragen van kinderen in de AC-procedure in het belang is van het kind, valt niet te lezen in het beleid zoals verwoord in TBV 2000/30 of de Vc 2000. Het enige argument wat men daarvoor kan aanhalen is dat kinderen dan snel inzicht krijgen in de vraag of ze asiel krijgen of niet. Maar de vraag is of de AC-procedure daar wel geschikt voor is. De UNHCR stelde in haar standpunt van juli vast dat ama's tijd nodig hebben om vertrouwen te krijgen in de personen die verantwoordelijk zijn voor de afhandeling van hun aanvragen, voordat zij de reden van hun vlucht kunnen uitleggen.¹⁶¹ De AC-procedure lijkt echter onvoldoende mogelijkheden te bieden om rekening te houden met de speciale behoeften van kinderen. Zo realiseren kinderen zich vaak onvoldoende wat het belang is van de AC-procedure.

¹⁵⁷ Voor ama's geldt alleen als extra criterium dat de weigering om deel te nemen aan een leeftijdsonderzoek reden is om de aanvraag in het aanmeldcentrum af te wijzen.

¹⁵⁸ Rechtbank Den Haag 25 april 2003, AWB 03/6557.

¹⁵⁹ drs. Anne Marleen Meulink, *Horen jonge ama's* Katholieke Universiteit Nijmegen, oktober 2000.

¹⁶⁰ Meulink, *Horen jonge ama's*, pagina 53.

¹⁶¹ UNHCR, *Implementation of the Aliens Act 2000*, pagina 3, juli 2003.

De vraag is wat het belang van zeer jonge ama's is bij afhandeling van hun aanvraag in de AC-procedure. Het kan in het belang van het kind zijn als uit het gehoor informatie naar voren komt die gebruikt wordt om het kind met de ouders te verenigen. Dat wordt ook gesteld in het rapport van Universiteit Nijmegen.¹⁶² In de praktijk blijkt het verenigen van het kind met de ouders echter niet voor te komen, maar worden de gehoren alleen gebruikt om een ama-verblijfsvergunning te weigeren, zonder dat hereniging met de familie plaatsvindt. De ama wordt dan niet uitgezet, maar blijft tot zijn achttiende statusloos in de opvang, om bij het bereiken van de meerderjarigheid uit de opvang te worden verwijderd. Het is twijfelachtig of de deskundigen die hebben meegewerkt met het KUN-rapport, en allen hebben benadrukt dat het belang van het kind in het nader gehoor voorop moet staan¹⁶³, een dergelijke gebruik van gehoren zouden onderschrijven.

De voogdij-instelling Nidos en de SRA's hebben, mede op grond van de afwijzingen van asielaanvragen van zeer jonge ama's, hun medewerking aan het ULA-project enkele maanden opgeschort.¹⁶⁴ Dit gebeurde om een aantal redenen. De SRA's vonden dat de effecten van de gehoren over langere termijn onduidelijk waren. Ook werd er naar de mening van de SRA's te weinig rekening gehouden met de leeftijd en cultuur van het kind, en het feit dat bepaalde kinderen in loyaliteitsconflicten gebracht werden. Tenslotte stelden de SRA's dat verklaringen van kinderen selectief tegen hen gebruikt werden en de kinderen op hun verklaringen werden afgerekend. Sinds juni 2003 worden er weer kinderen vanaf de leeftijd van 6 jaar gehoord.

Human Rights Watch stelde vast dat de indruk bestaat dat in de AC-procedure niet altijd rekening wordt gehouden met de leeftijd van het kind.¹⁶⁵ Dit staat op gespannen voet met artikel 12 IVRK, dat stelt dat aan de mening van het kind een passend belang wordt gehecht, in overeenstemming met de leeftijd en rijpheid van het kind. Ook in de schaduwrapportage van het NJCM over het IVRK wordt geconstateerd dat dit onvoldoende gebeurt.¹⁶⁶

Een volgende opmerking betreft het tegenwerpen van de zogeheten 'Wet ongedocumenteerden'¹⁶⁷ aan zeer jonge asielzoekers. Deze bepaling uit de Vreemdelingenwet heeft betrekking op identiteitspapieren, reispapieren en andere documenten die van belang zijn voor de beoordeling van een aanvraag. Als een asielzoeker toerekenbaar geen documenten bij zich heeft kan dit (mede) een reden kan zijn voor de afwijzing van zijn aanvraag. Dit betekent niet dat zijn aanvraag automatisch wordt afgewezen, maar wel dat er een zwaardere bewijslast geldt, of zoals het meestal in de beschikkingen staat geformuleerd, dat '*door het ontbreken van de documenten de geloofwaardigheid van het asielrelaas op voorhand is aangetast.*' Kinderen hebben echter vaak geen papieren bij zich. Zo is het voor met name Afrikaanse landen ten zuiden van de Sahara heel gebruikelijk dat het merendeel van de kinderen niet geregistreerd staat en geen documenten heeft.¹⁶⁸ De Wet ongedocumenteerden geeft overigens ook de

¹⁶² drs. A. M. Meulink, *Horen jonge ama's* pagina 17.

¹⁶³ drs. A. M. Meulink, *Horen jonge ama's* pagina 54.

¹⁶⁴ Brief van 28 april 2003.

¹⁶⁵ Human Rights Watch, *Fleeting Refuge*, pagina 3.

¹⁶⁶ NJCM, *Commentary on the Second periodic Report of the Kingdom of the Netherlands in accordance with Article 44, Paragraph 1 (a) of the Convention on the Rights of the Child*, pagina 5, mei 2003.

¹⁶⁷ Artikel 31 lid 1 onder f Vw 2000.

¹⁶⁸ NRC, 14 juni 2002.

mogelijkheid om het ontbreken van documenten niet tegen te werpen. Het gaat hier namelijk niet om een 'dwingende' wetsbepaling maar een bepaling die een belangenafweging vereist. Toch komt het voor dat in beslissingen van vijfjarige kinderen valt te lezen dat het niet aannemelijk is *'dat betrokkene geen enkel indicatief bewijs van de reis kan overleggen, noch in staat is om gedetailleerde, coherente en verifieerbare verklaringen omtrent de reisroute te geven'*.

Een laatste punt is dat minderjarigen die begeleid worden door een meerderjarige tijdens de beroepsprocedure tegen de afwijzing in de AC-procedure geen opvang of financiële ondersteuning krijgen.¹⁶⁹ Het ACVZ stelde onlangs dat het onthouden van opvang aan deze minderjarigen niet aanvaardbaar is.¹⁷⁰

In hoofdstuk 3 zijn al enkele bezwaren genoemd tegen het onthouden van opvang of financiële ondersteuning aan de asielzoeker tijdens de beroepsprocedure. Bij minderjarigen speelt hierbij bovendien artikel 18 IVRK een rol, dat bepaalt dat de verdragsstaten passende maatregelen nemen om het kind te beschermen tegen lichamelijke en geestelijke verwaarlozing. Artikel 27 IVRK bepaalt verder dat de verdragstaten het recht van een kind erkennen op een levenstandaard die toereikend is voor de lichamelijke en geestelijke ontwikkeling van een kind. Het op straat zetten van families, kindgezinnen of alleenstaande ouders met hun kinderen tijdens hun procedure bij de rechtbank staat op gespannen voet met deze bepalingen.

Het NJCM onderschrijft het standpunt van het UNHCR dat AC-afdoening van asielaanvragen van kinderen niet in het belang is van het kind en dan ook niet plaats zou moeten vinden. Dit geldt nog in sterkere mate voor de AC-afdoening van minderjarigen in de leeftijd van 4 tot 12 jaar. Het NJCM adviseert om bij ama's onder de 12 jaar hetzelfde te laten gelden als voor kinderen onder de 12 jaar in het strafrecht, namelijk dat zij alleen worden gehoord als hun uitlatingen voor henzelf geen consequenties hebben. Verder zou de Wet ongedocumenteerden volgens het NJCM bij minderjarigen niet moeten worden toegepast.

Het NJCM begrijpt overigens niet wat het voordeel voor de Nederlandse staat is om ama's in de AC-procedure af te wijzen. Ze worden immers doorgaans toch niet uitgezet voordat ze 18 jaar zijn.¹⁷¹ De vraag is dan waarom ama's niet beoordeeld kunnen worden in de 'gewone' procedure.

¹⁶⁹ Een dergelijk geval dit zich voor in de uitspraak van de ABRvS van 9 juli 2003, nr. 200301714/1, JV 2003/389, waarbij een kindgezin van 4 kinderen geen opvang kreeg omdat de oudste ouders was dan 18 jaar. In de uitspraak van de rechtbank Arnhem van 18 oktober 2002, AWB 02/70407 en AWB 02/790413 bepaalde de rechtbank dat geen opvang verstrekt hoefde te worden tijdens het beroep van een 16-jarige asielzoeker, die begeleid werd door zijn meerderjarige zus. Asieladvocaat Hanno Bos meldde in een e-mail van 16 september 2003 het geval van een Somalisch gezin met vier kinderen dat na afwijzing in de AC-procedure op straat werd gezet.

¹⁷⁰ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Kinderen in de asielpraktijk*, oktober 2003.

¹⁷¹ Uitzetting voor de leeftijd van 18 jaar is in theorie mogelijk als er adequate opvang is. In de praktijk loopt de uitzetting echter vast vanwege het ontbreken van reisdocumenten.

HOOFDSTUK 6: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Samenvatting en conclusies

Op dit moment lijkt er weinig over van de oorspronkelijke doelstelling van de AC-procedure, namelijk het uitfilteren van overduidelijk ongegronde aanvragen. Het NJCM constateert dat het criterium om aanvragen via de AC-procedure af te wijzen afwijkt van internationale normen die daarvoor zijn ontwikkeld. Ook is deze procedure om verschillende redenen ongeschikt om op grote schaal gebruikt te worden als de 'gewone' asielprocedure.

Uit empirisch onderzoek is gebleken dat de huidige AC-procedure onvoldoende mogelijkheden biedt om rekening te houden met communicatieproblemen tijdens de gehoren. Hierdoor ontstaat het risico dat er fouten in de verslaglegging blijven zitten en de asielzoeker ten onrechte wordt afgewezen. Dit wordt verergerd door het feit dat de rechtshulp onvoldoende tijd heeft om de rapporten uitvoerig door te spreken. Ook beroep op de rechter ondervangt dit probleem onvoldoende, omdat de rechterlijke macht de feitenvaststelling marginaal toetst.

Het AC-criterium 'zorgvuldige afdoening binnen 48 uur' is te vaag en te ruim geformuleerd, en ziet bovendien uitsluitend op de zorgvuldigheid voor de IND maar niet op de zorgvuldigheid van de rechtshulp. Nu er voor de IND 43 uur is ingeruimd en voor de rechtshulp slechts 5 uur is er geen sprake van 'equality of arms'. Zo is er voor de rechtshulp te weinig tijd voor het opbouwen van een vertrouwensband. Klassieke advocatentaken, zoals het uitleggen van de procedure en het geven van een inschatting van de zaak, blijven vaak achterwege. In de praktijk blijkt dat bij uitgebreide en complexe aanvragen de rechtshulp niet voldoende tijd heeft om goede rechtsbijstand te verlenen.

In de AC-procedure zijn onvoldoende mogelijkheden voor het onderkennen van traumata, martelingen of seksuele mishandelingen. Psychologische begeleiding en artsen die gespecialiseerd zijn in het herkennen van traumata en sporen van martelingen zijn niet beschikbaar. Het afwijzen van getraumatiseerde en/of verkrachte of gemartelde asielzoekers lijkt een structureel probleem in de AC-procedure.

De tekortkomingen van de AC-procedure worden onvoldoende ondervangen door de mogelijkheid van beroep bij de rechter. De termijn voor het indienen van gronden is erg kort. Daardoor wordt grote druk gezet op de rechtshulp, en is het nauwelijks mogelijk om documenten te laten overkomen uit het buitenland, terwijl de mogelijkheid tot het inbrengen van documenten in de beroepsprocedure bovendien nog beperkt is door de jurisprudentie. Ook wordt contact tussen de rechtshulp en de asielzoeker belemmerd doordat de asielzoeker na afwijzing zonder financiële ondersteuning en opvang op straat wordt gezet. Het onthouden van opvang aan asielzoekers die procederen tegen hun afwijzing in de AC-procedure wordt door het NJCM als inhumain ervaren en staat bovendien op gespannen voet met artikel 11 van het IVESCR. De rol van de rechter in beroep is te typeren als terughoudend, bijvoorbeeld doordat de rechter niet een zelfstandig oordeel heeft over de geloofwaardigheid van een asielrelaas of zelfstandig de feiten vaststelt, maar daarin de standpunten van het bestuursorgaan als uitgangspunt neemt. Dit uitgangspunt, de zogeheten 'marginale toetsing', lijkt op gespannen voet te staan met de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Door al deze beperkingen van

het beroep is het de vraag of de beroepsmogelijkheid bij de rechter tegen de afwijzing in de AC-procedure is te beschouwen als een 'effectief rechtsmiddel' in de zin van artikel 13 EVRM. Tijdens het hoger beroep is de asielzoeker uitzetbaar. De jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak en de uitzettingspraktijk bij de Vreemdelingendienst maken dat de rechtshulp soms te laat is om uitzetting tijdens hoger beroep via een verzoek om een voorlopige voorziening te voorkomen.

Al deze beperkingen maken dat de AC-procedure niet geschikt is om serieuze en complexe asielaanvragen af te handelen. Door het huidige gebruik van de AC-procedure loopt de Nederlandse overheid het risico zich schuldig te maken aan *refoulement*. Daarmee is de AC-procedure de Achilleshiel van het Nederlandse asielbeleid. De motie die in mei door de Werkgroep Rechtshulpverleners aan Vluchtelingen werd aangenomen geeft aan dat de rechtshulp het vertrouwen in de uitvoering van het Nederlandse asielbeleid heeft verloren. Een dergelijk signaal kan niet eenvoudigweg worden genegeerd. Ook vanuit Vluchtelingenwerk, de UNHCR, de academische wereld, en mensenrechtenorganisaties zoals Amnesty International en Human Rights Watch is veel kritiek gekomen op het huidige gebruik van de AC-procedure. Het NJCM onderschrijft een groot deel van deze kritiek.

Het NJCM vindt verder dat de mogelijkheden om een herhaalde asielaanvraag gehonoreerd te krijgen te beperkt zijn. Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met eisen die in de jurisprudentie zijn gesteld voor een herhaalde aanvraag. De regering heeft hier echter een eigen verantwoordelijkheid, en de jurisprudentie is op dit punt geen beletsel om een herhaalde aanvraag toch inhoudelijk te beoordelen. Het weigeren van verlenen van opvang bij een tweede asielaanvraag wordt ook hier door het NJCM als weinig humaan ervaren.

Het NJCM plaats kanttekeningen bij het adagium dat het asielbeleid 'streng maar rechtvaardig is'. Zo ervaart het NJCM het als weinig rechtvaardig dat asielzoekers die in de AC-procedure zijn afgewezen na hun afwijzing vaak geen documenten meer mogen inbrengen.

Het NJCM constateert met Human Rights Watch dat het Nederlandse asielbeleid de grenzen heeft bereikt die internationale verdragen stellen, of deze grenzen zelfs al heeft overschreden. Het NJCM dringt er dan ook op aan om het rapport van Human Rights Watch serieus te nemen en het asielbeleid op een aantal punten te versoepelen.

Tot slot is het NJCM bezorgd over het afwijzen van asielaanvragen van minderjarigen in de AC-procedure. Het NJCM is van mening dat de afwijzing van aanvragen van kinderen in de AC-procedure in strijd is met de UNHCR Guidelines over de behandeling van asielaanvragen van minderjarigen en met het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, waaruit blijkt dat bij maatregelen betreffende kinderen altijd het belang van het kind voorop moet staan. Het NJCM vindt dat het belang van het kind niet voorop wordt gesteld in de AC-procedure. Ook begrijpt het NJCM niet wat het voordeel voor de overheid is van afdoening van aanvragen van ama's in deze procedure boven de 'gewone' asielprocedure, nu die na hun afwijzing toch in de opvang blijven.

6.2 Aanbevelingen

Versnelde afwijzing in het aanmeldcentrum zou alleen gebruikt moeten worden voor evident

ongegronde en frauduleuze aanvragen conform de door de UNHCR vastgestelde Excom-conclusies.¹⁷² Een dergelijk standpunt van een gerenommeerd en gezaghebbend internationaal orgaan behoort, nog afgezien van de vraag of dit juridisch bindend is, niet lichtvaardig te worden genegeerd. De AC-procedure wordt nu teveel gebruikt als de 'gewone' procedure. Voor serieuze en complexe aanvragen is de AC-procedure echter niet geschikt.

Op zo kort mogelijke termijn zou sprake moeten zijn van overleg over de AC-procedure tussen de IND en organisaties als Vluchtelingenwerk, de SRA's en de VAJN. Tot op heden is er weinig sprake geweest van constructief overleg, maar zijn de betrokken organisaties voornamelijk door de IND voor voldongen feiten gesteld. In dit overleg zou gesproken moeten worden over de knelpunten en de mogelijkheden om deze knelpunten op te lossen.

Verder heeft het NJCM de volgende concrete aanbevelingen:

1. Gebruik de AC-procedure alleen voor het afwijzen van evident ongegronde of frauduleuze aanvragen.
2. Verleen opvang aan asielzoekers die in de AC-procedure zijn afgewezen maar van wie nog een procedure bij de rechter loopt.
3. Verruim de criteria voor het behandelen van een herhaalde asielaanvraag. Tevens zou bij een herhaalde asielaanvraag opvang moeten worden geboden.
4. Bied meer tijd, rust en ruimte voor de gehoren van asielzoekers, zoals ook is aangegeven in het onderzoek van Nienke Doornbos.
5. Neem meer uitzonderingen op van categorieën landen die in het AC afgewezen kunnen worden. Daarbij valt te denken aan landen waar de mensenrechten op grote schaal worden geschonden, zoals Syrië en Libië, en landen waar een instabiele situatie heerst. De standpunten van de UNHCR kunnen hier als uitgangspunt dienen.
6. Houdt bij de beoordeling van asielaanvragen meer rekening met informatie van onafhankelijke bronnen, zoals Amnesty International en UNHCR, ook als deze informatie afwijkt van ambtsberichten. Er wordt nu teveel gezag toegekend aan de ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.
7. Stel medisch personeel in de aanmeldcentra aan, dat gespecialiseerd is in het herkennen van traumata en het doen van onderzoek naar martelingen.
8. Ga bij het beslissen om een asielaanvraag in de AC-procedure af te wijzen meer uit van het voordeel van de twijfel ('the benefit of the doubt'). Tegenstrijdigheden die niet de kern van het vluchtverhaal raken moeten geen reden zijn tot afwijzing van de asielaanvraag.
9. Maak geen gebruik maken van streefcijfers voor afdoening in de AC-procedure.

¹⁷² Met name UNHCR Executive Committee Conclusion no. 30 (XXXIV) 1983.

10. Laat asielzoekers voorafgaand aan de AC-procedure, als ze zich in de opvang of TNV bevinden, al een gesprek met de rechtshulp hebben, zodat ze al voor aanvang van de AC-procedure documenten kunnen laten overkomen.
11. Neem een bepaling op in de Vreemdelingencirculaire of een werkinstructie dat de dossiers van familieleden die in Nederland in een procedure verwickeld zijn, automatisch betrokken worden bij de AC-procedure. Als dit niet lukt binnen de termijn voor de AC-procedure behoort een aanvraag niet in het aanmeldcentrum te worden afgewezen.
12. Neem een bepaling op in de Vreemdelingencirculaire of een werkinstructie dat, als besloten wordt tot afwijzing in het aanmeldcentrum, de documenten van de asielzoekers die betrekking hebben op het asielrelaas volledig vertaald moeten worden.
13. Neem een bepaling op in de Vreemdelingenwet met als inhoud dat de rechtbanken in beroep een volle toetsing zullen toepassen voor wat betreft de feiten en geloofwaardigheid van het asielrelaas.
14. Laat meteen in het aanmeldcentrum al medisch onderzoek doen naar gestelde marteling. Daarbij kan Vc 2000 onderdeel C1/3/ 2.3.2 worden gewijzigd, en kan daar de volgende bepaling in worden opgenomen:
'Bij de beoordeling van een asielaanvraag kunnen medische aspecten een rol spelen. Statusdeterminatie vindt op de gebruikelijke wijze plaats, waarbij de behandelend ambtenaar ten aanzien van de gestelde of gebleken medische aspecten beziet of deze in het asielrelaas passen. Bij gestelde martelingen en/of traumata wordt medisch onderzoek gedaan.'
15. Wijzig TBV 2002/14 in die zin dat ook Dublin-claimanten waarvan de Dublin-claim tijdens de AC-procedure wordt gehonoreerd opvang krijgen tot het moment van overdracht.
16. Pas het AC-regime verder aan aan de uitspraak van het Hof Den Haag, in die zin dat asielzoekers het terrein op de AC's moeten kunnen verlaten tijdens de procedure, tenzij aangegeven is dat ze gedurende een bepaalde tijd beschikbaar moeten zijn voor het onderzoek.
17. Beëindig het afwijzen van alleenstaande minderjarige asielzoekers in de AC-procedure.
18. Stel een leeftijdsgrens in voor het tegenwerpen van de Wet ongedocumenteerden aan minderjarige asielzoekers. Deze leeftijdsgrens zou volgens het NJCM op 18 jaar moeten liggen.
19. Gebruik verklaringen van kinderen onder de 12 jaar niet om hun asielaanvraag of de asielaanvraag van hun begeleiders af te wijzen.