

NEDERLAND

Vluchtige steun: hoe efficiëntie het in het Nederlandse asielbeleid wint van bescherming

SAMENVATTING

De afgelopen jaren heeft Nederland zijn asielbeleid en de uitvoering daarvan afgestemd op efficiëntie in asielprocedures en op het ontmoedigen van kennelijk ongegronde asielaanvragen. Dit heeft geresulteerd in een forse daling van het aantal asielaanvragen, terwijl het percentage van de aanvragen dat door middel van een versnelde procedure afgehandeld wordt, belangrijk is toegenomen. Dit rapport maakt echter duidelijk dat de Nederlandse regering het nieuwe asielbeleid heeft doorgevoerd ten koste van de fundamentele rechten van asielzoekers en vluchtelingen. Drie maanden onderzoek naar het Nederlandse asielbeleid vormen aanleiding voor Human Rights Watch om over de volgende drie aandachtsgebieden in het bijzonder haar bezorgdheid uit te spreken: de inbreuk op rechten van vluchtelingen en asielzoekers in de versnelde procedure; de ongepaste behandeling van minderjarige migranten; en de beperking van de rechten van asielzoekers op basisvoorzieningen als voedsel en onderdak. In dit rapport worden deze punten uitvoerig belicht en wordt tevens aangegeven welke maatregelen de Nederlandse regering zou moeten treffen om de gesignaleerde problemen op te lossen.

Nederland heeft zijn traditioneel beschermingsgerichte benadering van asielzoekers losgelaten en voert een restrictief beleid, waarmee het zich onderscheidt in West-Europa. Nog niet zo lang geleden, in december 2002, constateerde het kantoor van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de VN (UNHCR) in Genève een toename van de negatieve sentimenten ten aanzien van immigranten in Europa. In zijn overzicht over 2002 schrijft de organisatie: "Het verhitte klimaat jegens vreemdelingen in Europa heeft een nieuwe mijlpaal bereikt, met name in landen als Denemarken en Nederland, van oudsher toch belangrijke donateurs en voorvechters van de UNHCR."¹ Deze verschuiving is terug te vinden in het politieke beleid dat Nederland de laatste jaren heeft gevoerd. Daarin werd een belangrijke plaats toegekend aan het efficiënter afhandelen van asielaanvragen, het drastisch terugdringen van de budgettaire kosten die samenhangen met de afhandeling van asielaanvragen, het strakker in de hand houden van het immigratieproces door strengere voorwaarden te stellen aan gezinshereniging en door een actiever uitzetbeleid, en ten slotte het aanscherpen van de integratie-eisen voor vluchtelingen en immigranten. De regeringscoalitie heeft in juli 2002 een nieuwe ministerspost gecreëerd, de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie. Daarmee werd het beheersen van de immigratiestromen en het reguleren en evalueren van de integratie-inspanningen van vluchtelingen en immigranten tot topprioriteit verheven. Deze thema's speelden ook bij de onlangs gehouden algemene verkiezingen weer een prominente rol. De in de komende weken nieuw te vormen regering zal de gevolgen van het asielbeleid, zoals dat zich in de afgelopen vijf jaar heeft ontwikkeld, mede in het licht van de mensenrechten dienen te beoordelen en zich afvragen welke hervormingen nodig zijn om het asielbeleid weer in overeenstemming te brengen met de beschermingsverplichtingen die Nederland internationaal is aangegaan.

¹ Zie UNHCR, *Refugees*, vol. 4, nr. 129, december 2002. [unofficial translation of quote]

De Vreemdelingenwet 2000, de jongste asiel- en immigratiewet in Nederland die in april 2001 van kracht werd, is in veel opzichten gelijk aan de vorige asiel- en immigratiewet, die uit 1994 dateert. Toch hebben die enkele veranderingen die zijn aangebracht een duidelijke impact gehad op de uitvoering van asielwetgeving- en beleid. De belangrijkste verschuiving ligt misschien wel in het feit dat de Raad van State, het hoogste administratieve rechtsorgaan in Nederland, nu de eindbevoegdheid heeft bij beroepsprocedures van asiel- en immigratiezaken. Deze verschuiving heeft de Nederlandse asielwetgeving een opvallend restrictief karakter gegeven. De nieuwe wet, met name zoals deze geïnterpreteerd wordt door de Raad van State, heeft geresulteerd in het routinematig schenden van de meest basale rechten van asielzoekers: het recht om op een zorgvuldige manier gehoord te worden en asiel en opvang te zoeken buiten de eigen landsgrenzen. Het is dan ook van cruciaal belang dat in een evaluatieproces van asielaanvragen deze principes geen geweld wordt aangedaan uit snelheids- of efficiëntieoverwegingen. Op dit punt maakt Human Rights Watch zich in het bijzonder zorgen om de versnelde procedure in de aanmeldcentra, ook wel de AC-procedure genoemd. De zorg van Human Rights Watch richt zich op het feit dat deze procedure, die in het leven geroepen is om het proces van asielaanvragen te versnellen, oneigenlijk toegepast wordt, met slechts geringe mogelijkheden om fouten te herstellen door middel van een zorgvuldige juridische herziening.

De AC-procedure wordt regelmatig gebruikt om zo'n 60 procent van de asielaanvragen te behandelen en af te wijzen. Hieronder bevinden zich ook aanvragen van mensen die hun land ontvluchten vanwege oorlog, etnische strijd of grove schendingen van de mensenrechten. Ook wordt de procedure toegepast bij de beoordeling van aanvragen waarbij het om complexe juridische of praktische problemen gaat, of waarbij sprake is van ernstig trauma. Binnen de versnelde AC-procedure kan hieraan slechts op een oppervlakkige manier aandacht besteed worden. De procedure, die slechts achtenveertig werkuren in beslag neemt, geeft asielaanvragers nauwelijks gelegenheid om de behoefte aan bescherming met bewijsstukken te staven of adequaat advies in te winnen bij een advocaat. De Raad van State, ten slotte, heeft de aard en omvang van de rechterlijke toetsing in asielzaken dusdanig beperkt dat asielzoekers van wie het verzoek in de AC-procedure ten onrechte is afgewezen, weinig hoop mogen koesteren dat de beslissing alsnog door een rechtbank teruggedraaid zal worden.

Ook het Nederlandse beleid en de uitvoering daarvan inzake de zorg voor en bescherming van minderjarige migranten en kinderen die asiel zoeken binnen de Nederlandse grenzen, is ontoereikend. In Nederland wordt meer dan dertig procent van de asielaanvragen die door minderjarigen worden ingediend, afgehandeld via de versnelde procedure. Jonge asielzoekers, sommigen niet ouder dan vier jaar, worden regelmatig ondervraagd zonder dat er een advocaat of voogd bij het gesprek aanwezig is. Ook heeft Human Rights Watch meerdere verslagen van interviews ontvangen waaruit bleek dat kinderen uitvoerig ondervraagd werden over onderwerpen die, gezien hun leeftijd en mate van volwassenheid, totaal ongepast waren. Ons onderzoek bracht verder aan het licht dat met het huidige beleid en de uitvoering daarvan de regionale en internationale richtlijnen, die zijn opgesteld om te kunnen bepalen of kinderen alleenstaand zijn en daardoor recht hebben op verzorging en bescherming, worden overtreden. Hieronder valt ook de inspanningsverplichting die de overheid heeft tot het traceren van familieleden en het repatriëren van de kinderen. In veel gevallen legt de overheid de verantwoordelijkheid voor alleenstaande kinderen in handen van verre familieleden die in Nederland verblijven, zelfs als deze familieleden niet bereid of niet in staat zijn deze verantwoordelijkheid op zich te nemen. Gezien de behandeling van minderjarige asielzoekers in Nederland, kunnen er dan ook serieuze vraagtekens gezet worden bij de bereidheid van de Nederlandse regering om een asielbeleid na te streven dat de

belangen van deze kinderen vooropstelt, zoals vastgelegd in het VN Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Een ander punt dat tot ongerustheid stemt, is het Nederlandse beleid ten aanzien van de rechten van asielzoekers op basisvoorzieningen als onderdak en voedsel. Noch aan asielzoekers die via de versnelde procedure afgewezen zijn, noch aan asielzoekers die een tweede of derde aanvraag ingediend hebben, wordt enige vorm van opvang geboden gedurende hun beroep of gedurende enige andere gerechtelijke actie die samenhangt met hun aanvraag. De Vreemdelingenwet 2000 heeft er eveneens toe geleid dat ook asielzoekers die via de normale asielpcedure afgewezen worden, automatisch het recht op elke vorm van opvang verliezen, in sommige gevallen zelfs wanneer er ernstige gezondheids- of psychologische problemen spelen of wanneer het gezinnen met jonge kinderen betreft.

Human Rights Watch heeft begrip voor de behoefte van de Nederlandse regering om het immigratieproces beheersbaar te houden en asielaanvragen op efficiënte wijze te willen afhandelen. Onze bevindingen geven echter aan dat Nederland met de huidige benadering zijn verplichtingen inzake vluchtelingen- en mensenrechten schendt.

In de afzonderlijke hoofdstukken van dit rapport gaan wij nader in op de punten van bezorgdheid en op onze aanbevelingen ten aanzien van de versnelde procedure, de behandeling van minderjarige asielzoekers en de toereikendheid van het huidige beleid met betrekking tot het ter beschikking stellen van opvangfaciliteiten aan asielzoekers. Op basis van de analyse van de effecten die voortkomen uit recente beleidswijzigingen, wil Human Rights Watch de Nederlandse regering zeer dringend verzoeken op korte termijn maatregelen te nemen om haar asiel- en immigratiebeleid en de uitvoering daarvan volledig in overeenstemming te brengen met internationale en regionale normen.

AANBEVELINGEN

Met betrekking tot de versnelde asielpbeoordelingsprocedure

- Herzie het huidige beleid en de uitvoeringspraktijk zodanig dat erkend wordt dat er beduidend meer landen zijn die, ook al staan ze momenteel niet geregistreerd als categorisch “onveilig”, billijken dat asielzoekers uit deze landen toegang krijgen tot de normale, niet-versnelde asielpcedure om vast te kunnen stellen of deze personen internationale bescherming behoeven.
- Zorg ervoor dat zaken waarbij ernstige fysieke of psychologische problemen spelen op het moment dat de interviews plaatsvinden, zaken waarbij personen betrokken zijn, die mogelijk slachtoffer zijn van martelingen of seksueel geweld, en zaken van andere personen die tekenen van trauma vertonen, niet de versnelde procedure doorlopen, maar tot de normale procedure worden toegelaten.
- Instrueer de medewerkers van de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) die belast zijn met asielaanvragen, om complexe zaken waarvoor aanvullend onderzoek nodig is, door te verwijzen naar de normale asielpcedure. Zaken waarbij de termijn van zes maanden in het kader van het traumatabeleid een rol speelt, zaken met onderwerpen als “binnenlandse vluchtalternatieven”, of andere complexe zaken betreffende de interpretatie van het Vluchtelingenverdrag, zoals of er al dan niet sprake is van vervolging wegens het deel uitmaken van een “sociale groep”, moeten altijd worden doorverwezen naar de normale procedure.

- Onderzoek hoe de rechtsbijstand - gezien de snelheid van de AC-procedure bij voorkeur door één en dezelfde advocaat te verlenen - beter en flexibeler kan worden ingevuld, zodat er voldoende tijd overblijft voor een adequate voorbereiding van de aanvraag en een eventueel beroep.
- Instrueer de in de AC-procedure werkzame ambtenaren om bij het toetsen van de geloofwaardigheid van de aanvraag rekening te houden met het feit dat er binnen de AC-procedure voor de asielzoeker slechts beperkte mogelijkheden zijn om schriftelijk bewijs of andere relevante informatie aan te leveren.
- Neem op zeer korte termijn maatregelen die garanderen dat iedere asielzoeker voldoende gelegenheid heeft om zijn asielaanvraag te presenteren en dat bij de rechterlijke beoordeling de merites van de zaak grondig worden onderzocht.

Met betrekking tot de behandeling van minderjarige migranten in asiel- en immigratieprocedures

- Zorg dat alle ambtenaren doordrongen zijn van het feit dat het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en andere relevante internationale en regionale normen die minimumeisen voorschrijven voor de behandeling van kinderen, ook van toepassing zijn op minderjarige migranten, ongeacht hun wettelijke status.
- Pas de asielwetgeving en het beleid zo aan dat asielverzoeken van alleenstaande minderjarigen altijd in de normale asielprocedure behandeld worden.
- Indien kinderen die Nederland binnengekomen zijn deel uitmaken van een 'kindgezin' en de IND vervolgens bepaalt dat het oudste kind meerderjarig is, moeten de aanvragen van de jongere kinderen beschouwd worden als onderdeel van de aanvraag van het meerderjarige gezinslid. Dit moet gebeuren als de IND constateert dat de kinderen "begeleid" worden en dat het volwassen gezinslid bereid en in staat is namens hen te spreken, zoals ook het geval zou zijn bij aanvragen van ouders die met hun kinderen arriveren.
- Stel een nieuw beleid voor het horen van kinderen vast, zodat kinderen gedurende de gehele asielprocedure bijgestaan worden door één persoon, ofwel iemand van VluchtelingenWerk Nederland, of een voogd of advocaat. De persoon die aangewezen wordt voor de zaak van het kind, moet vanaf het begin bij de zaak betrokken en beschikbaar zijn om het kind tijdens alle stadia van zijn of haar asielaanvraag bij te staan. Interviews door de IND zouden niet plaats mogen vinden zonder aanwezigheid van deze persoon.
- Ontwerp richtlijnen voor het horen van kinderen in het kader van een asielaanvraag, die waarborgen dat de medewerker van de IND de aanvragen beoordeelt in het licht van de leeftijd en volwassenheid van het kind.
- Stop het onnodig horen van jonge kinderen, vooral als er bij de interviews geen advocaat of voogd aanwezig is die vertrouwd is met de asielwetgeving. Afzonderlijke interviews met jonge kinderen zouden alleen moeten plaatsvinden wanneer het kind zelf een duidelijke vrees voor vervolging heeft en daardoor zijn of haar eigen aanvraag moet indienen. Indien meerdere kinderen van een gezin worden gehoord, mogen de ambtenaren niet onnodig de nadruk leggen op kleine inconsistenties bij het beoordelen van de geloofwaardigheid.

- Wijzig de huidige wetgeving en het beleid inzake asiel en immigratie dusdanig dat de definitie van een alleenstaand kind overeenkomt met internationaal en regionaal geaccepteerde normen.
- Herzien de huidige asiel- en immigratieprocedure voor minderjarigen, zodat elk kind kan profiteren van een afzonderlijk gehoor over de beste langetermijnoplossing, uitgaande van de bijzondere omstandigheden van het kind.
- Neem verantwoordelijkheid voor het opsporen van de families van de kinderen in de landen van herkomst en tref de nodige regelingen voor repatriëring, ook voor die kinderen die tijdelijk in Nederland verblijven bij verre familieleden. Zorg ervoor dat repatriëring alleen plaatsvindt wanneer een geschikte zorgverlener wordt gevonden.
- Voorzie alle kinderen die, hangende hun repatriëring, toestemming hebben om in Nederland te blijven van tijdelijke papieren. Reken hieronder ook de kinderen die deel uitmaken van een kindgezin. Kinderen die in Nederland mogen blijven bij verre familieleden of bij een meerderjarige broer of zus en die niet gerepatriëerd kunnen worden binnen de periode van drie jaar, zoals opgenomen in het beleid voor alleenstaande kinderen, moeten de optie krijgen om een permanente verblijfsvergunning voor Nederland aan te vragen.

Met betrekking tot de opvangfaciliteiten voor asielzoekers

- Tref onmiddellijk voorzieningen voor alle asielzoekers die nog geen definitieve afwijzing op hun aanvraag hebben gekregen, zodat deze toegang krijgen tot basisvoorzieningen als onderdak, voedsel en gezondheidszorg. Dit zou niet alleen moeten gelden voor asielzoekers die in beroep zijn gegaan tegen een negatieve beslissing in de AC-procedure, maar ook voor asielzoekers die zijn toegelaten tot de normale asielprocedure op basis van een nieuwe (tweede) asielaanvraag.
- Zorg ervoor dat personen die tekenen vertonen van een ernstig trauma, de noodzakelijke behandeling en steun ontvangen gedurende hun verblijf in Nederland, ook wanneer deze personen zijn afgewezen in een AC-procedure en uiteindelijk eventueel niet aan de criteria voor de status van vluchteling voldoen.
- Maak onderscheid tussen de uitkomst van de asielaanvraag en de beslissing om geen opvangfaciliteiten meer te verlenen, zodat afgewezen asielzoekers die humanitaire hulp behoeven de mogelijkheid hebben om deze hulp op elk moment aan te vragen hangende hun repatriëring naar hun land van herkomst.
- Breid de toepasselijkheid van humanitaire gronden op basis waarvan het recht op onderdak niet automatisch 28 dagen na de definitieve beslissing vervalt, uit tot kwetsbare groepen zoals gezinnen met kinderen, ouderen en personen die fysiek of psychisch ziek of getraumatiseerd zijn.