

Reactie namens de VAJN op de consultatie ‘Herziening regels niet tijdig beslissen op vreemdelingenrechtelijke aanvragen’

De Vereniging van Asieladvocaten en -Juristen Nederland (VAJN) heeft kennisgenomen van het voorstel tot herziening van de regels niet tijdig beslissen op vreemdelingenrechtelijke aanvragen.

De VAJN meent dat met dit wetsvoorstel de rechtspositie van aanvragers op grond van de Vreemdelingenwet zonder geldige reden wordt achtergesteld bij die van burgers die een andersoortige bestuursrechtelijke aanvraag indienen. De gestelde feitelijke grondslag van de herziening is onjuist en de voorgestelde maatregelen zijn contraproductief. De voorgestelde wetswijziging is dan ook in strijd met de Grondwet en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

De VAJN raadt het voorstel ten sterkste af.

De huidige regeling in het kort

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn er voor burgers twee manieren om een bestuursorgaan te bewegen tot het nemen van een besluit. Kort gezegd zijn dit een wettelijke dwangsom van (thans) ten hoogste 1442 euro die het bestuursorgaan automatisch verbeurt indien er niet binnen twee weken na een schriftelijke ingebrekestelling is beslist, en een rechterlijke dwangsom die naar inzicht van de rechter in afweging van alle relevante omstandigheden kan worden opgelegd. In de meeste gevallen is de enkele dreiging van een dwangsom voldoende voor het bestuursorgaan om zich aan de termijnen te houden. De regeling heeft dus met name een preventieve werking.

Overschrijding beslistermijnen door de IND

De afgelopen jaren zijn bij de IND de beslistermijnen op, met name, asielaanvragen en aanvragen voor de nareis van gezinsleden van asielstatushouders enorm opgelopen. Zoals in de toelichting op het Voorstel wordt erkend, is de reden hiervan primair gelegen in het ontijdig afschalen van capaciteit bij de IND.

Gevolg hiervan was een almaar groeiende groep asielzoekers die langer en langer moest wachten op een beslissing. De – in vergelijking met andere bestuursrechtelijke procedures – al zeer ruime beslistermijn van zes maanden werd door de IND in de meeste gevallen niet meer gehaald. Op een gegeven moment was het niet ongebruikelijk dat een asielzoeker meer dan een jaar moest wachten op de *aanvang* van de daadwerkelijke behandeling van zijn of haar asielverzoek. Het ging hierbij relatief vaak om asielzoekers die “kansrijk” worden geacht (Syriërs bijvoorbeeld), omdat het tegelijk kabinetsbeleid was om “kansarme” asielzaken met voorrang te behandelen. Zo wachtten duizenden Syriërs wier aanvragen binnen enkele dagen konden worden behandeld en ingewilligd toch ruim een jaar op hun verblijfsvergunning. Pas na het verkrijgen van die vergunning konden zij een aanvraag indienen tot hereniging met hun gezinsleden in het land van herkomst; aanvragen die op hun beurt ook zelden binnen de gestelde termijn werden afgerond. Intussen hielden deze mensen onnodig opvangcapaciteit bezet, en leden zij aan de doelloosheid van hun bestaan, zonder effectief te kunnen deelnemen aan de Nederlandse maatschappij, zonder Nederlands te kunnen leren, en zonder goede behandeling van maar al te vaak aanwezige (oorlogs-)trauma’s.

Onderbouwing van de voorgestelde afschaffing

Dat er *juist* in vreemdelingenrechtelijke procedures een groot belang is bij snelle besluitvorming is evident, en wordt in de toelichting op het Voorstel overigens ook met zoveel woorden erkend.

Blijkens die toelichting meent de staatssecretaris echter, dat het risico voor de IND dat er een dwangsom verschuldigd zou worden bij niet-tijdig beslissen, *contraproductief* zou zijn voor de doorlooptijden van deze procedures. De staatssecretaris meent, met andere woorden, dat het afschaffen van deze dwangsommen de doorlooptijd van procedures juist versnelt. Zij redeneert, dat dwangsommen op de begroting drukken, en dat de daarmee samenhangende procedures tijd kosten die beter elders kan worden besteed.

Dwangsomregeling is niet contraproductief

Voor het overgrote deel van de asielzoekers is de mogelijkheid van een dwangsom een middel tot een doel. Zij wensen vóór alles een zo snel mogelijke besluitvorming. Asielzoekers met een kansloze aanvraag profiteren daarnaast niet van de dwangsomregeling omdat géén automatische dwangsom verschuldigd is bij een aanvraag die als niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond wordt afgewezen.

Het afschaffen van dwangsommen leidt echter niet tot een snellere besluitvorming. Als dat wel zo was, dan zouden dwangsommen in alle sectoren van het bestuursrecht worden afgeschaft. Dat dat niet gebeurt, is omdat dwangsommen een duidelijke functie hebben: een stok achter de deur. De dwangsom is de enige daadwerkelijke mogelijkheid die de burger heeft om het bestuursorgaan in beweging te krijgen. Het is daarmee een essentieel onderdeel van de rechtsbescherming van de onmachtige burger tegen de machtige overheid. Zonder de mogelijkheid nadelige consequenties te verbinden aan stilzitten van de overheid, kan de burger slechts vragen en smeken – het bestuursorgaan houdt de macht in handen.

In de toelichting op het Voorstel wordt betoogd dat dwangsommen drukken op de begroting van de IND, en dat de samenhangende (gerechtelijke) procedures de Dienst tijd kosten. Dat is natuurlijk zo. Dat geldt voor alle bestuursorganen die worden geconfronteerd met een dwangsomverplichting. Het is juist dit (voorzienbare) gevolg dat bestuursorganen er (normaal gesproken) toe beweegt om tijdig te beslissen – de eerdergenoemde preventieve werking. Dat dit de staatssecretaris (en haar voorgangers) niet is gelukt betekent niet dat de dwangsomregeling niet deugt, maar dat de capaciteit van de IND te lang onvoldoende is gebleven. Het simpelweg afschaffen van de dwangsomregeling om de IND te ontlasten is als het afschaffen van ambulances om de spoedeisende hulp te ontlasten: het onderliggende probleem wordt er niet mee aangepakt.

De feiten spreken wat dit betreft voor zich. Het oplopen van de beslistermijnen op asiel- en nareisaanvragen leidde niet tot enige structurele wijziging in de werkwijze van de IND. Het toenemende aantal schrijnende gevallen van oorlogsvluchtelingen die nodeloos jaren gescheiden waren van hun familie heeft niet geleid tot het substantieel uitbreiden van de beslis capaciteit. Maar toen het bedrag aan – met name door de rechter opgelegde – dwangsommen in asielzaken de pan uit begon te rijzen, kwam het kabinet in actie en werd het versneld wegwerken van de wachtlijsten pas een prioriteit.

Noodzaak voor afschaffen dwangsomregeling ontbreekt

Zeker nu, weer volgens de toelichting, alles erop gericht is om de achterstanden zo snel mogelijk weg te werken en de financiering van de IND thans zodanig is dat dergelijke achterstanden niet meer zullen ontstaan, is het voor de VAJN onbegrijpelijk wat de noodzaak is tot afschaffing van de dwangsomregeling. Dit geldt temeer nu, zoals ook is opgenomen in het Voorstel, de beslistermijn op asielaanvragen kan worden verlengd tot maximaal 21 maanden. Pas na het verstrijken van zo'n, in bepaalde gevallen dus zeer verruimde, termijn kan de vreemdeling de IND überhaupt in gebreke stellen. Een beroep tegen het niet-tijdig beslissen kan dan weer pas twee weken later en dan zal het nog minimaal zo'n twee maanden duren voordat de rechtbank uitspraak doet. Bij die uitspraak zal de

IND dan alsnog een aanvullende termijn worden verleend. In beroepen tegen niet-tijdig beslissen op een asielaanvraag is tegenwoordig gangbaar dat de IND niet twee , maar tot zestien weken wordt vergund alvorens een dwangsomverplichting ontstaat.

De VAJN meent dat er voor de IND voldoende mogelijkheden zijn om aan de verplichting tot betaling van een dwangsom te ontkomen – méér dan voor enig ander bestuursorgaan nu de termijnen buiten de Vreemdelingenwet veel korter zijn. Het paardenmiddel van het afschaffen van de dwangsomregeling is dus niet noodzakelijk.

Alternatieve maatregelen zijn niet afdoende

In het voorstel wordt een tweetal “alternatieve maatregelen” aangedragen om tijdig beslissen door de IND te bevorderen. Dat is opvallend, omdat de staatssecretaris immers stelt dat de dwangsomregeling “contraproductief” is. Het enkele afschaffen daarvan zou dan niet door alternatieve maatregelen begeleid hoeven worden.

Toch wordt een aantal maatregelen voorgesteld. De VAJN meent dat deze maatregelen volstrekt niet afdoende zijn om het effect van het afschaffen van de dwangsommen te compenseren.

Het op kwartaalbasis rapporteren van de voortgang aan de Staten-Generaal is mooi, maar zal naar verwachting geen invloed hebben op de beslistermijnen. De Kamer is immers beperkt in de mogelijkheid tot bijsturing. Het rapporteren van de totale cijfers biedt bovendien geen enkel soelaas voor een individuele vreemdeling wiens aanvraag niet tijdig wordt behandeld. Een dwangsom is nu juist bedoeld als drukmiddel van de individuele burger tegen de sterke overheid – niet primair als collectief pressiemiddel. In een situatie waarin de beslistermijnen grosso modo worden gehaald door de IND heeft een individu niets aan deze rapportageplicht.

Ten tweede stelt het Voorstel de “terugkeer” van het beroep tegen het niet-tijdig beslissen in het vooruitzicht. De term “terugkeer” is hier overigens onjuist gebruikt; voor asielzoekers is die mogelijkheid slechts bij spoedwet tijdelijk opgeschort en voor andere vreemdelingen geldt die mogelijkheid thans nog onverkort.

Het beroep niet-tijdig keert niet terug, maar wordt uitgekleed. Doordat de rechter straks geen dwangsom meer kan verbinden aan de opdracht om binnen een bepaalde termijn te beslissen, wordt de procedure volstrekt tandeloos. Dat een bestuursorgaan zich natuurlijk ook zonder dreiging van een dwangsom aan rechterlijke uitspraken dient te houden is een beginsel dat in onze ervaring, voor zover het gaat om vreemdelingenrechtelijke procedures, helaas aan enige erosie lijdt. Een dienst die zich niet houdt aan een uitspraak en daardoor per zaak vele duizenden euro’s moet betalen lijkt ons niet geneigd om zich wél aan die termijn te houden wanneer die stok achter de deur verdwijnt.

Afschaffing is in strijd met de Grondwet en het Grondrechtenhandvest

Met het Voorstel ontstaat er een onderscheid tussen personen die een bestuursrechtelijke aanvraag doen op grond van de Vreemdelingenwet (per definitie niet-Nederlanders), en degenen die een dergelijke aanvraag doen op grond van een andere wet of regel. Dat onderscheid is naar wij menen niet gerechtvaardigd, niet noodzakelijk en niet proportioneel. Het is aldus in strijd met Artikel 1 van de Grondwet.

Tenslotte stelt het Gemeenschappelijk Europees Asiel Systeem (GEAS) eveneens duidelijke termijnen voor het nemen van een beslissing op een verzoek om een verblijfsstatus. Het GEAS kent zelf geen mogelijkheden de overheid aan te spreken op het overschrijden van die termijn, maar het inperken van het recht zoals dat aan burgers in alle andere procedures toekomt, levert een schending op van

het recht op gelijke behandeling zoals dat volgt uit artikel 20 van het Grondrechtenhandvest van de Europese Unie.

Conclusie

Gelet op al het bovenstaande adviseert de VAJN tegen het aannemen van de voorgestelde wetswijziging.

Hoogachtend, namens de VAJN,

Wil Eikelboom

Voorzitter