

Asiel uit zicht

EEN REACTIE OP: 'ASIEL IN ZICHT? DE NEDERLANDSE ASIELPROCEDURE: VAN AANVRAAG TOT VERGUNNING'*

Mr. Carolus Grütters**

INLEIDING

In zijn artikel schetst Winter een beeld van de Nederlandse asielprocedure volgens de de recent ingevoerde Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000). Daarnaast gaat hij in op de achtergronden en doelstellingen alsmede de voorgenomen evaluatie van deze wet. Het verhaal van Winter verdient echter enige aanvulling waar het gaat om de aanleiding en de doelstellingen alsmede de voorgenomen evaluatie van deze wet.

Los van het gegeven dat het evalueren van wetgeving (te) weinig gebeurt en zoals Winter aangeeft veelal pas onder politieke drang tot stand komt, wordt er vooraf niet altijd expliciet aangegeven wat de beoogde effecten zijn van voorgenomen wijziging van regelgeving. Bij gebrek daaraan is het dan lastig om achteraf te toetsen in hoeverre de beoogde resultaten zich hebben voorgedaan. Daarnaast wordt er zelden aangegeven waarom het middel wijziging van regelgeving nu juist in dit geval de meest aangewezen remedie is.

AANLEIDING

Winter geeft in wezen twee redenen waarom de Vw 2000 werd ingevoerd: de besluitvorming in asielzaken duurde te lang en het aantal procedurele mogelijkheden was te groot. Vervolgens geeft hij aan welke veranderingen in de tot dan geldende procedurele regels zijn aangebracht in de nieuwe wet. Hetgeen echter min of meer wordt overgeslagen is de vraag óf een nieuwe wet de meest aangewezen methode is om het voorliggende probleem op te lossen en wat dat probleem eigenlijk is.

In zijn inleiding geeft Winter aan dat 'de asielindustrie was vastgelopen' en verwijst naar de capaciteitsproblemen bij zowel de IND als de rechterlijke macht. De vraag naar de oorzaak hiervan komt echter niet aan de orde en dat is jammer, omdat die voor een beter begrip van essentieel belang is. Niet alleen met betrekking tot de Vw 2000 maar ook in de veel ruimere context van het wijzigen van

regelgeving als zodanig.

Als uitgangspunt kan worden gehanteerd dat het aantal asielverzoeken dat in Nederland wordt ingediend sinds 1980 – globaal genomen – een gestaag stijgende lijn vertoont, althans tot 2000; vanaf dat moment is er een dalende trend. Een tweede uitgangspunt is het ontbreken van een Europees asielbeleid. Dientengevolge neemt ieder land al dan niet in navolging van andere landen met een zekere regelmaat nationaal georiënteerde instroombeperkende maatregelen. Al die nationale asielbeleidsmaatregelen hebben echter geen enkel effect op de totale omvang van asielzoekers (die naar Europa komen), maar wel op de onderlinge verdeling over de Europese landen. Anders gezegd, het totaal blijft altijd 100%. Interessanter wordt het indien wordt gekeken naar het aandeel dat elk land in dat totaal heeft: de relatieve of procentuele instroom. Vanuit dat perspectief ontstaat er dan een geheel ander plaatje, waarvoor elders de metafoor van het waterbed is gebruikt.¹

OORZAKEN

De aanleiding tot de Vw 2000 vormden – zoals gezegd – de toenemende voorraden. De oorzaak daarvan zat echter niet in de constructie van de oude Vreemdelingenwet (Vw 1994), maar simpelweg in een gebrek aan personeel. Tot het begin van de jaren negentig overheerste het idee dat het verschijnsel asielzoekers van incidentele aard was en dat er geen noodzaak was om het aantal ambtenaren en rechters structureel uit te breiden.² Deze structurele ondercapaciteit leidde tot toenemende voorraden en dat had op zichzelf al een instroomverhogend effect. Immers, zolang men in procedure is, bevindt men zich in ieder geval in veiligheid, en naarmate de voorraden toenemen, duurt het langer voordat men aan de beurt is. Vergelijk de situatie met iemand die in buitengewoon slecht weer ergens beschutting zoekt. Stel dat de enige bebouwing in de buurt een winkel is en dat deze persoon daar zijn toevlucht zoekt. Als nu de bedrijfsleider

* Artikel van dr. H.B. Winter in *Ars Aequi* april 2003, p. 274-281.

** Mr. Carolus Grütters is universitair docent Recht & Informatica, en verbonden aan het Centrum voor Migratierecht van de KUN. De auteur bereidt een dissertatie voor over een systeem-dynamische analyse van de asielprocedure over de periode

1980-2002.

1 *Volkskrant*, 11 november 2002.

2 Bovendien was er de 'vrees' dat men eenmaal aangenomen ambtenaren niet meer kwijt kon raken.

na verloop van tijd aankondigt dat de winkel gaat sluiten, dan valt het te verwachten dat onze hoofdpersoon niet de kortste maar de langste wachtrij voor een van de kassa's uitkiest. Een langere wachtrij impliceert immers het uitstellen van de confrontatie met het slechte weer buiten.

De invoering van zowel de Vw 1994 als de Vw 2000 was primair ingegeven om de achterstanden weg te werken.³ Dit interne effect op de uitvoeringsinstanties dient te worden onderscheiden van de externe effecten op de normadressant, in casu de asielzoeker. De inperking van de rechtsbescherming (het externe effect) werd zelfs volledig ondergeschikt gemaakt aan het beoogde doel van het verminderen van de voorraden (het interne effect).⁴

INTERNE EFFECTEN

Op zich is het al merkwaardig dat het wijzigen van de regels als een legitiem middel wordt onderkend bij het bestrijden van voorraadvorming. Het wordt echter problematisch indien het enkele wijzigen van regelgeving op korte termijn tot gevolg kan hebben dat de instroom toeneemt. Dit 'sluiten-van-de-deuren-effect' is vergelijkbaar met de situatie waarin een grootgrutter aankondigt dat de prijzen van de eieren over een week zullen worden verdubbeld. Te verwachten valt dan dat vanaf het moment van de aankondiging tot aan het moment van invoering van de prijsverhoging, er een hogere omzet van eieren zal zijn: iedereen die toch al eieren wilde gaan kopen zal dat dan proberen voor de oude prijs. Na de prijsstijging zal de omzet sterk dalen – omdat iedereen ruimschoots is voorzien – en vervolgens zal de omzet stabiliseren op het oude niveau. Met de aankondiging en inwerkingtreding van gewijzigde asielregelgeving lijkt hetzelfde te gebeuren: er ontstaat een tijdelijke verhoging van de aantrekkelijkheid van een bestemmingsland waardoor de relatieve instroom in zo'n periode toeneemt. Daarbij moet worden aangetekend dat, zoals Winter ook terecht aangeeft, de keuze voor een specifiek bestemmingsland veelal niet door de asielzoeker zelf maar door diens reisagent wordt gemaakt; en die reisagent heeft er slechts baat bij dat een asielzoeker niet (snel) terugkeert: lange behandelingsduren en grote voorraden zijn dan 'gunstig'.

Een tweede intern effect van het wijzigen van regelgeving is dat nieuwe regelgeving eerst bestudeerd moet worden alvorens deze kan worden toegepast. Dat geldt niet alleen voor ambtenaren maar met name voor de rechterlijke macht. Het gevolg daarvan is dat in de eerste periode van de invoering slechts een beperkte productie kan worden gehaald.⁵ Pas nadat het nieuwe recht is uitgekristalliseerd kan er pas sprake zijn van een verhoging van de productie. Als nu de regelgeving opnieuw wordt gewijzigd nog voordat de eerdere wijzigingen hun beslag hebben gekregen in de vorm van een verhoging van de productie, doet zich in wezen het tegenovergestelde effect voor van hetgeen beoogd werd. Een precieze termijn is niet te geven maar een indicatie zou kunnen zijn dat het tenminste een jaar of drie à vier duurt voordat het nieuwe recht 'duidelijk' is. Te snel wijzigen van regelgeving heeft daarmee een averechts effect van verminderde productie en toenemende voorraden. Een bijkomend probleem is dat sommige wijzigingen eerder een symbolisch dan een pragmatisch karakter hebben.⁶ De interne effecten doen zich echter altijd voor – en dat hoeven niet per se de beoogde te zijn.

EVALUATIE

Resumerend kan gesteld worden dat de invoering van de Vw 2000 niet werd ingegeven door de noodzaak om de rechtsbescherming van vreemdelingen drastisch te veranderen, maar door de veronderstelde noodzaak om 'iets' aan de achterstanden te doen. In een niet-juridische omgeving zou dat vrijwel onmiddellijk betekenen dat een uitbreiding van de capaciteit zou moeten worden overwogen. Bij een monopolist als de wetgever spelen echter geheel andere belangen een rol waarbij de effecten op de uitvoering zelf zelden ter sprake komen. Dat zou bij de aankomende evaluatie van de Vw 2000 ook in gedachten moeten worden gehouden. Los van het gegeven dat deze evaluatie, die voorzien is voor 2004, hoogstwaarschijnlijk te vroeg is om alle effecten te overzien, is het nuttig om zich te bezinnen op het gebruik als zodanig van het instrument van het wijzigen van regelgeving. Al te snel wordt daarvan aangenomen dat het een soort Haarlemmerolie is. ❧

3 Gemakshalve wordt hier gesproken over de invoering van de Vw 1994. Feitelijk gaat het om de inwerkingtreding van de sterk gewijzigde Vreemdelingenwet in 1994.

4 Sterker nog, het externe effect werd als beoogd afschrikwekkend

effect gehanteerd.

5 Nog afgezien van de effecten van het fenomeen overgangsrecht.

6 Spierballenwetgeving of symboolwetgeving.