

Vergaderjaar 1998–1999

19 637

Vluchtelingenbeleid

Nr. 445

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR GROTE STEDEN- EN INTEGRATIEBELEID EN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 juni 1999

Door middel van deze brief doen ondergetekenden u **de Rapportage Asielketen** over de maanden januari tot en met april 1999 toekomen alsmede de **Jaarlijkse Rapportage Vluchtelingen** toekomen.¹

Conform uw verzoek aan de Staatssecretaris van Justitie van 27 mei jl. is de rapportage inzake de onthouding van opvang voor Dublinclaimanten in de rapportage asielketen geïntegreerd. In de inleiding van deze rapportage is tevens een voorstel opgenomen over de wijze waarop de regering voornemens is in de komende periode over de asielketen te rapporteren.

In de rapportages is geen expliciete aandacht besteed aan de beleidsmatige aspecten rond de terugkeer, aangezien uw Kamer daarover nog voor de zomer een uitgebreide notitie van de Staatssecretaris van Justitie tegemoet kan zien.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid,
R. H. L. M. van Boxtel

De Staatssecretaris van Justitie,
M. J. Cohen

¹ De in de rapportages genoemde bijlagen zijn ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

1. Inleiding

In deze Rapportage Asielketen wordt overeenkomstig de wijze waarop dat in eerdere rapportages is geschied, verslag gedaan over de stand van zaken binnen het asielbeleid over de maanden januari tot en met april 1999.

Voorts omvat deze rapportage de rapportages inzake de ingevoerde wachtlijst voor asielzoekers en het onthouden van opvang voor Dublinclaimanten, conform de moties van de leden Middel, Dittrich, en Kamp¹.

Tijdens het Algemeen Overleg van 14 oktober 1998 met de vaste commissie voor Justitie heeft de Staatssecretaris van Justitie toegezegd om uw Kamer nader te informeren over de wijze waarop de regering voornemens is in de toekomst over relevante onderdelen van het vreemdelingen beleid en de frequentie waarop dat zal geschieden. De regering is voornemens de reguliere Rapportages Asielketen voortaan 1 keer per 4 maanden, in plaats van de tot nu toe gebruikelijke 1 keer per 6 maanden, op te stellen. Daarbij wordt, evenals vorig jaar geschiedde, in de eerste rapportage van ieder kalenderjaar tevens de Jaarlijkse Rapportage Vluchtelingenbeleid toegezonden².

Gelet op de bevindingen ten aanzien van de uitvoering van de maatregelen inzake het onthouden van opvang voor Dublinclaimanten en het instellen van de wachtlijsten, zal in afwijking van het gevraagde in de eerder genoemde motie van Dittrich, Middel en Kamp over deze onderwerpen eveneens 1 keer per 4 maanden gerapporteerd worden.

Op de hierboven uiteengezette wijze beoogt de regering de reguliere rapportagestroom te stroomlijnen en tegelijkertijd integraler van karakter te doen zijn. In het eerste deel van de Rapportage Asielketen zal om te beginnen in algemene zin cijfermatig gerapporteerd worden over de meest recente instroomontwikkelingen. Vervolgens zal over de stand van zaken omtrent genomen beleidsmaatregelen gerapporteerd worden. Tevens zal standaard, indien daar aanleiding toe is, ingegaan worden op door de regering gedane toezeggingen naar aanleiding van eerdere rapportages. In het tweede deel zal per ministerie (Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Buitenlandse Zaken) over de stand van zaken binnen de asielketen gerapporteerd worden.

DEEL I

1. Ontwikkelingen in de instroom

1.1 *Vergelijking aantal asielaanvragen januari tot en met april 1998–1999*

In onderstaande tabel is per maand weergegeven wat de instroom is geweest in de eerste vier maanden van 1999. Tevens is vermeld hoeveel van deze personen verschenen zijn op een afspraak in het AC, welk deel daarvan gedocumenteerd was en hoeveel humanitaire noodgevallen er zijn geconstateerd. Hierbij wordt uitgegaan van het instroomcijfer zoals dat sinds de invoering van het afsprakensysteem wordt gehanteerd³.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 19 637, nr. 379.

² Zie hiervoor de rapportage asielketen van 14 april 1998, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 19 637, nr. 330.

³ Uw Kamer is over de sinds de invoering van het afsprakensysteem gehanteerde instroomdefinitie geïnformeerd bij brief van 20 januari 1999. Alle asielzoekers die naar Nederland komen en aangeven een asielaanvraag in te willen dienen en daartoe op de wachtlijst worden geplaatst en een afspraak krijgen met het Aanmeldcentrum worden tot de instroom gerekend.

Tabel 1: instroom asielzoeker eerste vier maanden 1999

	Januari	Februari	Maart	April	Totaal
Instroom	3 224	2 749	2 674	2 510	11 157
* Niet verschenen op afspraak	151 (5%)	117 (4%)	172 (6%)	164 (7%)	604 (5%)
* Wel verschenen op afspraak	3 073 (95%)	2 632 (96%)	2 502 (94%)	2 346 (93%)	10 559 (95%)
Waarvan:					
Gedocumenteerd	570 (19%)	449 (17%)	412 (16%)	389 (17%)	1 820 (16%)
Humanitaire nood	151 (5%)	138 (5%)	141 (6%)	156 (7%)	586 (5%)

Voor de hieronder gepresenteerde analyse van het aantal asielaanvragen wordt gebruikt gemaakt van de aantallen in het Aanmeldcentrum geregistreerde asielverzoeken. Dit zijn asielzoekers die, na op de wachtlijst te hebben gestaan, in het Aanmeldcentrum een aanvraag hebben ingediend. De reden hiervoor is dat de nationaliteit van de asielzoeker pas geregistreerd wordt nadat deze in het Aanmeldcentrum is behandeld.

In de eerste vier maanden van 1999 werden er in totaal 11 396 asiel-aanvragen in behandeling genomen. In de eerste maanden van een jaar is er altijd sprake van een geringere instroom dan in de daarop volgende maanden. Hiervan was 64% afkomstig uit de top-10 landen van herkomst. Vorig jaar werden er in dezelfde periode 12 113 aanvragen ingediend en de top-10 had toen een aandeel van 75% van het totaal. Er zijn dus 6% minder aanvragen ingediend en er is een hogere spreiding voor wat betreft de belangrijkste landen van herkomst.

Het belangrijkste herkomstland in de eerste vier maanden van 1999 was Irak met 1396 aanvragen (40% minder dan in dezelfde periode vorig jaar), gevolgd door Afghanistan met 1085 aanvragen (54% minder). Dit zijn tevens de snelst dalende landen van herkomst. De snelst stijgende landen van herkomst in de vergeleken periode zijn Azerbeidzjan en Angola zowel absoluut (respectievelijk 396 en 315) als procentueel (respectievelijk 269% en 246%) gezien.

Deze twee laatste landen hebben Sri Lanka en Algerije uit de top-10 verdrongen. Het aantal asielaanvragen uit de voormalige Sovjetstaten bedraagt 1383 in de eerste vier maanden en dat is ruim twee keer zoveel als in de eerste vier maanden van 1998. Azerbeidzjan (39%) en Armenië (26%) hebben hieraan de grootste bijdrage geleverd in 1999.

Tabel 2: top-tien van het aantal in behandeling genomen asielaanvragen aantal asielzoekers eerste vier maanden 1999

Nationaliteit	Januari	Februari	Maart	April	Totaal
Irak	502	336	321	237	1 396
Afghanistan	349	231	256	249	1 085
Joegoslavië	341	233	233	245	1 052
Somalië	257	175	237	200	869
Sudan	207	146	118	161	632
Azerbeidzjan	181	172	105	85	543
Angola	81	108	122	132	443
Iran	119	118	83	113	433
Bosnië-Herzegovina	153	81	103	90	427
Turkije	109	80	120	94	403
Overig	1 257	965	944	947	4 113
Totaal	3 556	2 645	2 642	2 553	11 396

1.2 Vergelijking tussen de verschillende landen in Europa

Weliswaar zijn de maandelijkse aantal asielaanvragen in Europa (12

IGC-landen, Italië ontbreekt) in de eerste vier maanden van 1999 lager dan in de tweede helft van 1998, maar vergeleken met de eerste vier maanden van 1998 is sprake van een sterke stijging van 20%. In 1999 werden tussen januari en april ca. 103 000 asielaanvragen ingediend in Europa.

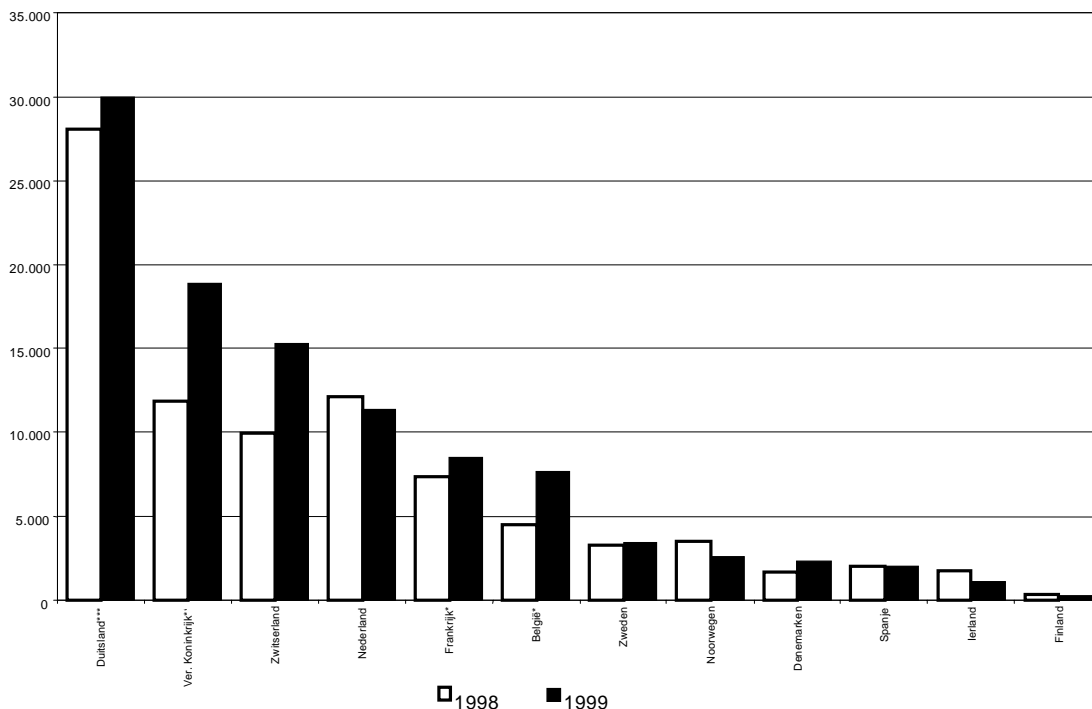
De stijging in Europa wordt met name veroorzaakt door de sterke stijging van de instroom uit de Federale Republiek Joegoslavië (FRJ), voornamelijk uit Kosovo. Begin 1998 werden er maandelijks tussen de drie en vier duizend asielaanvragen uit de FRJ geregistreerd, en in de beginmaanden van 1999 is dit opgelopen tot 7000 à 8000 duizend per maand (de humanitaire evacueés zijn niet inbegrepen). Het aandeel van de FRJ in Europa bedraagt ca. 25% van het totaal aantal asielaanvragen in 1998 en in 1999 tot en met april.

Tabel 3: Europese vergelijking instroom asielzoekers (bron: IGC)

Land	1998				1999			
	Januari	Februari	Maart	April	Januari	Februari	Maart	April
Duitsland	8 373	6 011	7 213	6 477	8 216	7 333	7 925	6 491
Verenigd Koninkrijk	2 858	2 648	3 198	3 136	4 701	4 184	5 058	4 903
Nederland	3 080	2 543	3 282	3 208	3 556	2 645	2 642	2 553
Zwitserland	2 502	2 312	2 691	2 471	4 175	3 834	3 863	3 405
Frankrijk	1 888	1 898	1 841	1 717	1 755	1 990	2 540	2 235
België	981	1 080	1 269	1 139	1 956	1 770	2 022	1 886
Zweden	923	767	830	787	942	755	851	866
Noorwegen	462	1 109	1 133	773	543	528	664	835
Italië	896	630	242	168				
Spanje	456	451	532	576	682	577	786	
Denemarken	367	337	485	502	675	400	558	644
Ierland	321	425	632	407	234	234	358	315
Finland	95	93	84	69	101	81	97	
Totaal	23 202	20 304	23 432	21 430	27 536	24 331	27 964	24 133

Als grafiek ziet de instroom in Europa over de eerste 4 maanden van 1999 in vergelijking met de eerste 4 maanden van 1998 er als volgt uit.

Ontwikkeling asielaanvragen Europa in 1998 en 1999 (januari t/m april)



* Gegevens zijn exclusief alleenstaande minderjarige asielzoekers

** Exclusief gezinsleden

*** Gezinsleden worden alleen meegerekend indien asielaanvraag afzonderlijk wordt ingediend

2. Kosovo

2.1 Opvang

Op 25 april zijn de eerste uitgenodigde vluchtelingen uit Kosovo opgevangen. Het COA heeft voor de opvang van de circa 4 000 verwachte uitgenodigde Kosovaren 3 200 opvangplaatsen beschikbaar in speciale centra in de plaatsen Ermelo, Raamsdonkveer, Ter Apel en Arnhem. Na een medische en TBC-check en statusverlening vindt doorstroom plaats naar reguliere centra.

Het COA spant zich momenteel in om extra capaciteit voor deze specifieke opvang te werven. Een en ander wordt gerealiseerd door extra capaciteit te plaatsen bij bestaande opvangcentra en, afhankelijk van het aantal uit te nodigen vluchtelingen, meer speciale centra voor de eerste opvang van Kosovaren.

2.2 Statusverlening

In de maand mei zijn 2245 uitgenodigde Kosovaren binnengekomen. Op 31 mei hebben hiervan circa 2 000 een beschikking uitgereikt gekregen.

2.3 Uitplaatsing Kosovo-vvtv-ers

Na statusverlening worden de Kosovaren zo snel mogelijk regulier gehuisvest. In het bestuurlijk overleg van 6 mei jl. is besloten een ambtelijke

Taskforce voor de opvang en huisvesting van Kosovaren in te stellen. Een van de taken is om oplossingsrichtingen aan te dragen voor de knelpunten die optreden bij de opvang en huisvesting van Kosovaren. Een andere taak is het scheppen van de juiste randvoorwaarden zodat een optimale en heldere communicatie naar gemeenten kan plaatsvinden.

In het kader van de ambtelijke Taskforce wordt met de bij de huisvesting betrokken partijen over een aantal bijzondere aspecten die aan deze huisvesting zijn verbonden. Deze aspecten betreffen de voorlichting aan de Kosovaren en de gemeenten, de snelheid van statusverlening, een eventuele verhoging van de taakstelling voor gemeenten, en het zo veel mogelijk voorkomen van verdringingseffecten ten opzichte van statushouders met een andere nationaliteit. Het is van belang om een versnelde huisvesting van alle statushouders uit de centrale opvang te realiseren.

Per brief van 23 april jl. heeft de minister voor GSI de gemeenten verzocht om hun medewerking te verlenen en de nodige voorbereidingen te treffen om een snelle en soepele huisvesting van alle statushouders in de gemeenten te realiseren.

Voor de consequenties voor de hoogte van de gemeentelijke taakstellingen wordt verwezen naar deel II van deze rapportage, onderdeel BZK.

3. Stand van zaken omtrent genomen beleidsmaatregelen

3.1 VVTV-beleid

In de periodieke rapportage landgebonden asielbeleid d.d. 20 november 1998 is aangegeven dat het vvtv-beleid ten aanzien van Somalië, Soedan en Irak is gewijzigd. Dit betekent dat (bepaalde categorieën) Somaliërs, (bepaalde categorieën) Soedanezen en Irakezen niet langer in aanmerking komen voor een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv). Vanaf die datum worden aan de voornoemde categorieën asielzoekers geen vvtv's meer verleend. Aanvragen om verlenging worden niet ingewilligd. Sinds begin dit jaar worden reeds verleende vvtv's van deze categorieën asielzoekers ingetrokken en worden. Inmiddels zijn van de circa 8000 in te trekken vvtv's, ruim 2000 vvtv's ingetrokken. Thans worden hier juridische procedures over gevoerd.

3.2 Ambtsberichten

In dit gedeelte van de asielketenrapportage zijn aan de orde de gevolgen voor het toelatings- en terugkeerbeleid van de volgende ambtsberichten van de Minister van Buitenlandse Zaken:

Algerije (d.d. 14 april 1999)
Angola (dd 2 juni 1999)
DR Congo (dd. 12 mei 1999)
Centraal-Irak (dd 15 april 1999)
Bosnië-Herzegovina (dd 31 mei 1999)

Bedoelde ambtsberichten zijn als bijlage opgenomen bij deze rapportage. Daarnaast maak ik gebruik van deze gelegenheid om uw Kamer te informeren over de recente uitspraken van de REK inzake Soedanese, Somalische en Sierraleonse asielzoekers en over de recente missie naar Iran.

I. Algerije

De minister van Buitenlandse Zaken heeft op 14 april 1999 een ambtsbericht uitgebracht over de situatie in Algerije. In het ambtsbericht geeft de minister een actuele beschrijving van de ontwikkelingen welke in Algerije hebben plaatsgevonden sinds het ambtsbericht van 28 juli 1998. Uw Kamer is bij brief van 14 september 1998¹ bericht over het beleid inzake Algerijnse asielzoekers.

Uitspraak van de Rechtseenheidskamer

De Arrondissementsrechtbank 's-Gravenhage, Rechtseenheidskamer Vreemdelingenzaken (REK) heeft op 22 december 1998 geoordeeld dat, gelet op alle beschikbare gegevens, de Staatssecretaris van Justitie ten tijde van het bestreden besluit van 13 augustus 1997 in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen dat de situatie in Algerije niet zodanig was, dat gedwongen verwijdering van afgewezen Algerijnse asielzoekers naar Algerije van bijzondere hardheid zou zijn. Daarbij heeft de REK aangegeven dat, hoewel de conclusies van het ambtsbericht van de minister van Buitenlandse Zaken van 28 juli 1998 niet direct zien op de situatie ten tijde van het bestreden besluit, zij van oordeel is dat dit ambtsbericht ook een beeld schetst van de situatie in Algerije in de voor die zaak van belang zijnde periode zoals dat naar voren is gekomen uit de informatie van de minister van Buitenlandse Zaken, onder meer gebaseerd op gezaghebbende bronnen op het gebied van de mensenrechtensituatie.

Conclusie van het ambtsbericht

De minister van Buitenlandse Zaken stelt vast dat de recente ontwikkelingen het beeld bevestigen als geschetst in het ambtsbericht van 28 juli 1998. Bovendien stelt de minister vast dat het geweldsniveau in de afgelopen periode in verhouding verder is afgenomen.

UNHCR

UNHCR huldigt nog immer het standpunt dat indien een asielverzoek na een zorgvuldige procedure is afgewezen, verwijdering naar Algerije kan plaatsvinden.

Beleid andere landen

Zoals reeds aangegeven in het ambtsbericht van 28 juli 1998 zien ons omringende landen in de algehele situatie in Algerije geen reden om afgewezen asielzoekers en andere niet toegelaten personen niet naar dat land te verwijderen.

Conclusie van de regering

Gelet op het bovenstaande is er geen aanleiding om terug te komen op eerdere beleidsuitgangspunten. Het huidige terugkeerbeleid ten aanzien van afgewezen Algerijnse asielzoekers wordt derhalve voortgezet.

II. Angola

De minister van Buitenlandse Zaken heeft op 2 juni 1999 een ambtsbericht uitgebracht over de ontwikkelingen van de situatie in Angola. Het Kabinet heeft zich beraden over gevolgen die kunnen worden verbonden aan het ambtsbericht. Sedert 20 augustus 1998 geldt ten aanzien van Angola een uitstel van vertrek beleid. Dit uitstel van vertrek beleid is destijds ingesteld in verband met de onzekerheid omtrent de veiligheidssituatie en in verband met het standpunt van UNHCR Luanda dat destijds luidde dat vooralsnog van gedwongen verwijdering naar Angola diende te worden afgezien. Het beleid is destijds tevens ingesteld omdat onvoldoende duidelijkheid bestond omtrent het (verwijder)-beleid in de ons omringende landen. Thans wordt aan deze onduidelijkheid een einde gemaakt.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 19 637, nr. 363.

Situatie in Angola

In de loop van 1998 verloren het Lusaka vredesakkoord van 20 november 1994 en de regering van Nationale Eenheid aan waarde door de toegenomen vijandigheden tussen UNITA (Unie voor de totale onafhankelijkheid van Angola) van Jonas Savimbi en de regering van de MPLA. Savimbi voldeed niet aan de verplichting om gebieden over te dragen aan de centrale regering en te demobiliseren. De Angolese regering wenste niet meer te praten met UNITA en richtte zich op een kleine afsplitsing van UNITA, het «Comité Renovador da UNITA», terwijl zij UNITA-leider Savimbi isoleerde.

In december 1998 zette het Angolese leger de aanval in op UNITA-bolwerken in het centrale hoogland van Angola. De militaire tegenstand van UNITA was evenwel groter dan verwacht. De Angolese regering verweet de Verenigde Naties de naleving van het vredesakkoord niet genoeg te hebben afdgedwongen door het laten voortslepen van vruchteloze gesprekken met Savimbi waardoor UNITA zich verder kon bewapenen. De Angolese regering liet op 27 januari 1999 weten het Lusaka vredesakkoord niet langer te respecteren. De Angolese regering streefde vervolgens naar een nieuw vredesakkoord met het nieuwe UNITA (UNITA-Renovada).

De strijd van de UNITA-rebellen heeft zich over grote delen van het land uitgebreid.

In de kuststrook, inclusief de hoofdstad Luanda, de provincie Namibe, het zuiden en westen van de provincie Huila en een groot deel van de provincie Cunene, is van directe oorlogsdreiging geen sprake. Er bestaat rond Luanda een veiligheidszone van ongeveer 100 kilometer. Binnen deze zone heeft UNITA geen steunpunten noch gebieden in handen. De Minister van Buitenlandse Zaken geeft aan dat Angolezen afkomstig uit willekeurig welk deel van het land veilig in Luanda kunnen verblijven. In Angola zijn internationale organisaties (UNDP, WFP, UNICEF) en Niet-Gouvernementele Organisaties aanwezig (Internationale Rode Kruis, Artsen Zonder Grenzen).

Beleid andere landen

België verwijderd beleidsmatig naar Angola, evenals Duitsland. Denemarken en Frankrijk verwijderden eveneens afgewezen Angolese asielzoekers. Zwitserland en Zweden sturen uitgeprocedeerde Angolezen terug. Ook Italië voert een beleid van verwijdering van Angolese asielzoekers. Het Verenigd Koninkrijk heeft in mei van dit jaar verwijderingen naar Angola hervat, nadat deze in augustus 1998 tijdelijk waren opgeschort.

UNHCR

UNHCR raadt met het oog op de huidige ontwikkelingen in Angola af, hoofdzakelijk in verband met de humanitaire situatie in de Luanda, afgewezen Angolese asielzoekers te laten terugkeren. UNHCR heeft op 18 mei 1999 aangegeven dat zij thans doende is haar standpunt ten aanzien van de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers te herzien.

Conclusie

Aan het ontbreken van voldoende informatie omtrent de situatie in Angola en omtrent het verwijderbeleid van de ons omringende landen is met het ambtsbericht van 2 juni 1999 een einde gekomen. De politieke- en veiligheidssituatie in Angola is beïnvloed door de ontstane verwijdering tussen de Angolese President enerzijds en UNITA-leider Savimbi anderzijds.

In de meeste kustprovincies en de hoofdstad Luanda is sprake van een relatief veilige situatie. Terugkerende uitgeprocedeerde asielzoekers krijgen in Luanda van de overheid geen andere aandacht dan anderszins reizende Angolezen.

De regering heeft kennisgenomen van het standpunt van de UNHCR over de situatie in Luanda. Dit standpunt ziet evenwel niet op de veiligheids-situatie in het algemeen zoals in de vtv-indicatoren brief geduid¹. Gelet op die omstandigheid en op het feit dat het Verenigd Koninkrijk, dat evenals Nederland naar aanleiding van eerder advies van de UNHCR tijdelijk verwijderingen heeft opgeschort, maar recentelijk na nader beraad heeft besloten weer tot verwijderingen over te gaan, is de regering eveneens voornemens niet langer in voorkomende gevallen af te zien van gedwongen terugkeer. Daarbij is mede belang toegekend aan het verwijderbeleid van de overige ons omringende landen. Gelet op hogergenoemde omstandigheden acht de regering het uitstel van vertrek beleid niet langer geïndiceerd. Per datum van deze brief wordt het uitstel van vertrek beleid mitsdien beëindigd.

III. DR Congo

De Minister van Buitenlandse Zaken heeft op 12 mei 1999 een ambtsbericht uitgebracht over de situatie in de Democratische Republiek Congo (DRC). Het Kabinet heeft zich beraden over de consequenties die kunnen worden verbonden aan het ambtsbericht in het licht van het uitstel van vertrekbeleid zoals dat sinds 20 augustus 1998 ten aanzien van de Democratische Republiek Congo van kracht is. Sinds 20 augustus 1998 wordt aan Congolese asielzoekers die niet in aanmerking komen voor de toelating als vluchteling, de verlening van een vergunning tot verblijf om klemmende redenen van humanitaire aard of een voorwaardelijke vergunning tot verblijf, uitstel van vertrek verleend. Dit uitstel van vertrek is verleend in verband met de toenmalige onzekerheid over de veiligheids-situatie ter plekke. Met het ambtsbericht van 12 mei 1999 wordt thans duidelijkheid geschapen omtrent de ontwikkelingen in de Democratische Republiek Congo.

Ten aanzien van personen behorend tot de in de provincies Noord- en Zuid-Kivu (in het oosten van het land) voorkomende bevolkingsgroepen, die onmiddellijk voorafgaand aan hun vertrek naar Nederland aantoonbaar woonachtig waren in één van deze provincies, wordt sedert 28 januari 1997 een voorwaardelijke vergunning tot verblijf verleend in verband met de conclusie van het ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken van 14 januari 1997.

Het Kabinet heeft de huidige situatie in de DRC tevens gezien in het licht van de brief aan uw Kamer over de vtv-indicatoren².

Situatie in de Democratische Republiek Congo

Uit het ambtsbericht blijkt dat de situatie in de DRC zorgwekkend is. Sedert het vertrek van Mobutu in mei 1997 is de algemene situatie in het land niet verbeterd. Het einde van 32 jaar Mobutu regime opent een nieuw hoofdstuk in de geschiedenis van Zaïre, dat weer evenals kort na de onafhankelijkheid, de Democratische Republiek Congo wordt genoemd. De nieuwe president Kabila beloofde bij zijn aantreden verstrekkende verbeteringen op het gebied van mensenrechten, economie en staatsinrichting. Hij presenteerde daartoe een democratiseringsprogramma dat – in een aantal fases – moest leiden tot democratische verkiezingen in april 1999. Slechts een enkele fases zijn tot nu gerealiseerd. Voorts is de DRC toegetreden tot de Southern African Development Community (SADC). De regering van Kabila kreeg vanaf begin 1998 een smallere machtsbasis mede omdat een groot aantal bestuurders met een Tutsi-achtergrond werden vervangen. Kabila kwam in conflict met de internationale gemeenschap toen bleek dat het samenwerkingsverband van partijen dat de macht in Zaïre had overgenomen vermoedelijk betrokken was geweest bij massamoorden in het oosten van Zaïre. In augustus 1998 begon in het oosten van het land de gewapende opstand van de rebellen tegen Kabila.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar, 1997–1998, 19 637, nr. 308.

² Tweede Kamer, vergaderjaar, 1997–1998, 19 637 nr. 308.

De rebellen worden gesteund door Uganda, Rwanda en in mindere mate Burundi, en hebben thans een deel van het noorden en het oosten van de DRC in handen. Aan de zijde van de regering Kabila vechten Angola, Zimbabwe en Namibië mee.

Ten einde het conflict op vreedzame wijze te beëindigen is een aantal conferenties georganiseerd.

Tot dusverre zijn deze regionale conferenties om een staakt het vuren te bewerkstelligen zonder succes gebleven. Begin 1999 lijken de omringende landen, die bij het conflict zijn betrokken, meer dan voorheen bereid om te komen tot een niet-militaire oplossing. Vooral nog weigert Kabila evenwel om onderhandelingen aan te gaan met de rebellen. In de regeringsgebieden is er sprake van ernstige vormen van criminaliteit. Er zijn geen duidelijke aanwijzingen dat buitenlanders en Congolezen die vanuit het buitenland naar de DRC terugkeren worden geobserveerd door de Congolese overheid.

Voor de gebieden die door de rebellen worden beheerst is er een VN-kantoor in Goma, alwaar vertegenwoordigers van UNICEF en van het bureau van het Hoge Commissariaat voor de Mensenrechten de verschillende VN-activiteiten coördineren. Ook in de gebieden die onder controle staan van de regering Kabila zijn nog steeds NGO's en VN organisaties actief.

Voor wat betreft de mensenrechtensituatie in de DRC meldt de Minister van Buitenlandse Zaken dat de machtsovername van Kabila geen verbetering in de mensenrechtensituatie heeft gebracht. Zowel aan de zijde van de regering als ook aan de zijde van de rebellen is er sprake van grove mensenrechtenschendingen. Verheugend is evenwel dat de speciale rapporteur van de Verenigde Naties voor de mensenrechten, in februari 1999 een bezoek aan het land heeft kunnen brengen, nadat hij bijna twee jaar persona non grata was geweest.

Beleid andere landen

Uitgeprocedeerde asielzoekers zijn naar de DR Congo teruggestuurd door België, Duitsland, Finland, Zwitserland en Zweden in de periode 1997 en de eerste helft van 1998. Sinds augustus 1998 verwijdt Duitsland ongeveer 4 personen per maand en Frankrijk ongeveer 2 tot 4 personen per week naar de DRC.

UNHCR

UNHCR ontraadt de terugzending van personen naar gebieden waar gevechten plaatsvinden of die onder controle staan van de rebellen. (o.m. Kivu, Maniema, Kisangani, Bumba en Kalemie). Bovendien acht UNHCR het niet raadzaam om Congolezen van Tutsi origine terug te zenden naar de DRC.

Conclusie

Het ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken biedt inzicht in de ontwikkelingen in de DRC. Weliswaar is de veiligheids- en mensenrechten situatie zorgwekkend, maar niet zodanig dat terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers in zijn algemeenheid onverantwoord moet worden geacht. Er zijn geen aanwijzingen dat asielzoekers van wie het asielverzoek is afgewezen, ten gevolge van hun asielaanvraag of ten gevolge van hun verwijdering, bij of na terugkeer in de DRC van de kant van de autoriteiten problemen hebben ondervonden. Gelet op de informatie in het ambtsbericht omtrent een binnenlands vestigings- of verblijfsalternatief is de regering van mening dat voor personen afkomstig uit gebieden die onder controle staan van de rebellen een verblijfsalternatief kan worden gevonden in de hoofdstad Kinshasa.

Ook wordt belang toegekend aan de omstandigheid dat Frankrijk en Duitsland naar de DRC verwijderen. Tevens overweegt de regering dat UNHCR verwijdering op voorhand niet onverantwoord acht. De regering is van mening dat het uitstel van vertrek beleid mitsdien per datum van deze brief kan worden beëindigd.

Gelet op de informatie in het ambtsbericht en het standpunt van UNHCR omtrent de positie van de Congoese Tutsies acht de regering verwijdering van deze bevolkingsgroep onverantwoord.

Tutsies afkomstig uit de DRC komen per datum van deze brief in aanmerking voor een vvtv..

Ten aanzien van personen die onmiddellijk voorafgaand aan hun vertrek aantoonbaar woonachtig waren in Noord en Zuid Kivu, alwaar nog immer sprake is van etnische conflicten, zal indien er geen sprake is van vluchtelingenstatus of klemmende redenen van humanitaire aard een vvtv worden verleend. Mitsdien blijft dit onderdeel van het beleid gehandhaafd.

IV. Soedan

Op 2 juni 1999 heeft de REK uitspraak gedaan inzake het beroep van een Soedanese asielzoeker. De rechtbank oordeelde dat de regering in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen dat de situatie in Soedan niet zodanig is dat gedwongen verwijdering van Noord-Soedanese asielzoekers naar Soedan van bijzondere hardheid zou zijn. De beleidswijziging welke bij brief aan de Tweede Kamer van 20 november 1998 is bekend gemaakt, inhoudende dat aan Noord-Soedanese asielzoekers niet langer een vvtv wordt verleend, heeft mitsdien de rechterlijke toets doorstaan. De rechtbank vond onvoldoende steun voor het oordeel dat een vvtv kon worden onthouden aan Zuid-Soedanese asielzoekers die gedurende enige tijd zonder problemen in het Noorden hebben verbleven. Dit onderdeel van de beleidswijziging heeft de rechterlijke toets derhalve niet doorstaan.

De REK oordeelde voorts dat de aanvraag om toelating als vluchteling zich leende voor afdoening in de zogenaamde AC-procedure.

De regering stelt voor om in overeenstemming met de rechterlijke uitspraak van 2 juni 1999 een vvtv te verlenen aan Zuid-Soedanese asielzoekers, ook indien zij in het Noorden van het land hebben verbleven. Voor het overige blijft het per 20 november 1998 ingestelde beleid staan.

V. Somalië

De REK heeft op 3 juni 1999 naar aanleiding van een aantal Somalische zaken geoordeeld in hoeverre de provincie Mudug als veilig gebied kan worden aangemerkt. Bij uitspraak van de 8 januari 1998 oordeelde de Arrondissementsrechtbank 's-Gravenhage, zittinghoudende te Haarlem, nog dat onvoldoende was gemotiveerd dat deze provincie kon worden aangemerkt als veilig gebied. In de REK uitspraak van 3 juni 1999 wordt overwogen dat de provincie Mudug (relatief) veilig kan worden geacht. Daarmee is het beleid ten aanzien van de provincie Mudug gesanctioneerd. Voorts oordeelde de REK dat een clanrelatie op clanfamilie niveau, bij zeer grote clanfamilies als de Darod en Hawiye, onvoldoende is om terugkeermogelijkheden naar veilige gebieden aanwezig te achten.

De minister van Buitenlandse Zaken is verzocht tussentijds te berichten of er clans zijn die behoren tot de clanfamilies Darod en Hawiye die wellicht geen traditioneel woongebied hebben in het in de brief van 20 november 1998 aangeduide veilige gebied en die niet naar Somalië kunnen terugkeren. De minister van Buitenlandse Zaken is verzocht de ontwikkelingen in Somalië te beschrijven en daarbij bijzondere aandacht te besteden aan de mogelijkheden om in veilige gebieden te verblijven. Hierover zal de Kamer te zijner tijd worden geïnformeerd. In afwachting van dit ambtsbericht zal bij aanvragen om toelating als vluchteling

worden betrokken welke bescherming op clanniveau aanwezig kan worden geacht.

VI. Sierra Leone

De REK heeft op 29 april 1999 uitspraak gedaan in twee Sierraleoonse zaken. Aan de orde is geweest de vraag hoe lang de Staatssecretaris in afwachting van nadere informatie van bijvoorbeeld de minister van Buitenlandse Zaken kan wachten met het formuleren van beleid. Ter zitting is namens de Staatssecretaris van Justitie het verweer gevoerd dat de invoering van het vvtv-beleid in beginsel eerst geïndiceerd is indien is vastgesteld dat de algemene situatie in het desbetreffende land van herkomst naar het oordeel van de Staatssecretaris zodanig is dat voldaan wordt aan het criterium van bijzondere hardheid in de zin van de wet. Invoering ligt niet voor de hand, zoals is betoogd, indien de Staatssecretaris onvoldoende inzicht heeft in de algehele situatie in een bepaald land maar hij, anderzijds, op grond van bijvoorbeeld informatie uit de media, vooralsnog niet naar dit land wenst uit te zetten. In afwachting van duidelijkheid ligt in beginsel een uitstel van vertrek-beleid voor de hand. De REK oordeelt dat in artikel 22 Vw geen steun kan worden gevonden voor een langdurig uitstel van vertrek-beleid. De REK acht het niet onredelijk dat de Staatssecretaris een beslissing wil baseren op een ambtsbericht van de minister van Buitenlandse Zaken, tenzij bij deze wijze van oordeelsvorming de grenzen van redelijke beleidstoepassing, daaronder begrepen de tijd die met die oordeelsvorming is gemoeid, worden overschreden. Ten aanzien van de specifieke periode van april 1995 tot 8 januari 1996 is naar het oordeel van de REK gebleken dat er sprake was van een situatie waarin de Staatssecretaris geen of onvoldoende inzicht had in de toestand in Sierra Leone, zodat de risico's van terugzending van afgewezen asielzoekers niet of onvoldoende konden worden ingeschat. De REK komt in het licht van het verweer namens de Staatssecretaris over de situatie met betrekking tot de informatievoorziening en beleidsvoorbereiding in deze periode tot het oordeel dat in dit geval de wijze waarop het beleid is bepaald aanvaardbaar is. Daarbij heeft de REK met name rekening gehouden met de omstandigheid dat de Staatssecretaris uit het oogpunt van zorgvuldigheid de uit verschillende bronnen verkregen inlichtingen wilde vergelijken alvorens te overleggen met uw Kamer.

3.2.2 Europa

I. Bosnië-Herzegovina

De minister van Buitenlandse Zaken heeft op 31 mei 1999 een ambtsbericht uitgebracht over de situatie in Bosnië-Herzegovina. Bij het ambtsbericht is bijgevoegd het nieuwe Position Paper van de UNHCR over de categorieën personen uit Bosnië-Herzegovina die nog steeds in aanmerking dienen te komen voor bescherming.

Conclusie van het ambtsbericht

De minister van Buitenlandse Zaken constateert dat de terugkeer van personen behorend tot de etnische meerderheden naar meerderheidsgebieden niet stuit op asielrelevante belemmeringen. Ook voor de categorie gemengd gehuwden bestaat, zij het beperkt, terugkeermogelijkheden. Terugkeer vanuit West-Europa vindt inmiddels op grote schaal plaats. Daarentegen zijn er personen die behoren tot bepaalde groepen die nog altijd in meer of mindere mate te maken kunnen hebben met vormen van discriminatie en (gewelddadige) intimidatie van de zijde van de autoriteiten of moeilijkheden ondervinden bij pogingen bescherming te verkrijgen tegen discriminatie of (gewelddadige) intimidatie van de zijde van de bevolking. Het ambtsbericht maakt bij verschillende van de genoemde groepen – etnische minderheden, gemengde huwelijken en

personen van gemengde afkomst, Roma, de Abdic-aanhangers, dienstplichtigen en militairen en getuigen – nog nader onderscheid. Zo stelt het ambtsbericht onder meer vast dat bij gemengde huwelijken en gemengde afkomst minder problemen worden ondervonden indien degene die tot de etnische meerderheid in het gebied waar het gezin woonachtig is of naartoe terugkeert, kostwinner is.

Standpunt van UNHCR

UNHCR acht de terugkeer van personen naar hun woonplaats in de zin van het Akkoord van Dayton mogelijk, indien het gaat om de terugkeer naar een meerderheidsgebied. Daarentegen verhinderen volgens UNHCR belangrijke politieke en andere belemmeringen nog steeds de terugkeer naar minderheidsgebieden. Personen die tot een etnische minderheid behoren en van wie het waarschijnlijk is dat zij systematisch zijn gediscrimineerd, komen in voorkomende gevallen in aanmerking voor bescherming. UNHCR kan het beëindigen van de tijdelijke bescherming voor deze groep personen slechts adviseren als politieke, veiligheids-, juridische, administratieve en sociale wijzigingen in Bosnië-Herzegovina een veilige terugkeer toestaan.

Conclusie van de regering

Het standpunt van de regering is dat de informatie in het nieuwe ambtsbericht over de algehele situatie van personen afkomstig uit minderheidsgebieden geen wijziging kan brengen aan het huidige beleid om deze personen, althans voorzover zijn voor 1 juni 1997 asiel hebben gevraagd in Nederland, in aanmerking te laten komen voor een vvtv. Dit betekent dat het beleid wordt voortgezet zoals dit is neergelegd in de brief van 9 oktober 1998 aan uw Kamer¹. Aan personen afkomstig uit meerderheidsgebieden en personen die enige tijd hebben verbleven in meerderheidsgebieden voor de komst naar Nederland worden geen vvtv's meer verleend. Voor zover de vvtv's van deze groepen personen nog niet in alle gevallen zijn ingetrokken, zal dit alsnog plaatsvinden.

3.2.3 Midden-Oosten

I. Centraal-Irak

De minister van Buitenlandse Zaken heeft op 15 april 1999 voor het eerst een ambtsbericht uitgebracht over de situatie in Centraal-Irak. Met Centraal-Irak wordt bedoeld het deel van de Republiek Irak dat onder controle staat van het regime van Saddam Hoessein in Bagdad. Het deel van Irak dat wordt gecontroleerd door de Koerdische partijen in het noorden van het land is eerder behandeld in andere ambtsberichten van de minister van Buitenlandse Zaken. Deze ambtsberichten zijn reeds als bijlage bij brief van 20 november 1998² aan uw Kamer toegezonden. Aan de totstandkoming van dit ambtsbericht zijn onder meer enkele bezoeken in de regio voorafgegaan.

Conclusies van het ambtsbericht

Het ambtsbericht maakt een onderscheid tussen landeninformatie, mensenrechten en vluchtelingen. In het eerste deel stelt de minister van Buitenlandse Zaken vast dat er een totalitair bewind heerst in Centraal-Irak, dat het bewind in een internationaal isolement verkeert en dat de humanitaire en economische situatie slecht is. In het deel over de mensenrechten geeft de minister van Buitenlandse Zaken een overzicht van de mensenrechtensituatie waaruit blijkt dat de mensenrechten in Centraal-Irak stelselmatig en op grote schaal worden geschonden. In het derde deel geeft de minister van Buitenlandse Zaken aan dat de repressie, de slechte economische omstandigheden en onvoldoende uitzicht op een oplossing voor de algehele malaise maken dat veel bewoners van Centraal-Irak er de voorkeur aan geven hun heil elders te zoeken. Daarbij

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 19 637, nr. 367.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 19 637, nr. 395.

gaat de minister van Buitenlandse Zaken bovendien in op het binnenlands vestigingsalternatief in Noord-Irak, dat nog steeds aanwezig wordt geacht, de situatie van Irakezen in de omliggende landen van eerste opvang (Jordanië, Iran, Syrië en het Arabisch Schiereiland), het beleid van andere Westerse landen en het beleid van de UNHCR.

Conclusie van de regering

Het ambtsbericht over de situatie in Centraal-Irak biedt op verschillende punten nieuwe informatie over de situatie in Centraal-Irak. Als zodanig vormt het een waardevolle aanvulling op de reeds beschikbare informatie over Centraal-Irak in de vorm van onder meer de rapporten van de Speciaal Rapporteur van de Verenigde Naties over de situatie van de mensenrechten in Irak, alsmede op de bestaande ambtsberichten over Noord-Irak.

Nochthans biedt het ambtsbericht geen aanknopingspunten om op eerder beleidsuitgangspunten terug te komen. De minister van Buitenlandse Zaken stelt ook in dit ambtsbericht vast dat, behoudens een aantal risicogroepen genoemd in het ambtsbericht, Noord-Irak nog steeds als een binnenlands vestigingsalternatief kan worden aangemerkt voor vervolgd van het regime van Saddam Hoessein, omdat de centrale regering in Bagdad geen feitelijke gezag in Noord-Irak uitoefent. Ook ten aanzien van de risico-groepen waarvoor geen binnenlands vestigingsalternatief in Noord-Irak geldt (p. 58 van het ambtsbericht) ziet de minister van Buitenlandse Zaken ten opzichte van de eerdere ambtsberichten over Noord-Irak geen wijzigingen.

Mitsdien is de regering van oordeel dat het huidige beleid inzake Iraakse asielzoekers, zoals neergelegd in de brief van 20 november 1998 aan uw Kamer¹ gehandhaafd kan blijven.

II. Iran

Conform de toezegging in het algemeen overleg van 4 februari 1999 met uw Kamer over de brief van de regering van 22 januari 1999 heeft in mei 1999 een missie van Buitenlandse Zaken en IND naar Teheran plaatsgevonden. In de gesprekken met de Nederlandse delegatie is met de Iraanse autoriteiten over een breed scala aan consulaire onderwerpen gesproken. De Iraanse autoriteiten hebben onder meer aangegeven dat vrijwillige terugkeer van uitgeprocedeerde Iraanse asielzoekers geen enkel probleem oplevert. Zij hebben daarbij volledige coöperatie toegezegd. Over niet vrijwillige terugkeer heeft Iran de bereidheid uitgesproken om mee te helpen naar het zoeken van oplossingen. De besprekingen met de Iraanse autoriteiten worden voortgezet.

3.3 Wet ongedocumenteerden

Het merendeel van de asielzoekers heeft niet of nauwelijks identiteits- of reisdocumenten bij zich als zij in Nederland asiel aanvragen. Er zijn sterke aanwijzingen dat velen van hen zich op instigatie van hun reisagent of smokkelorganisatie van hun documenten ontdoen. Het ontbreken van documenten belemmert een adequate uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Het vaststellen van de identiteit van asielzoekers wordt immers bemoeilijkt. Bovendien is het nauwelijks mogelijk asielzoekers zonder identiteits- of reisdocumenten te claimen in het kader van de Overeenkomst van Dublin.

Met de wet ongedocumenteerden, die op 11 februari 1999 in werking is getreden, wordt beoogd het niet of nauwelijks gedocumenteerd inreizen van asielzoekers te voorkomen. Op basis van deze wet kan namelijk de aanvraag van een ongedocumenteerde asielzoeker worden afgewezen,

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 19 637, nr. 395.

wanneer deze niet aannemelijk kan maken dat het ontbreken van documenten niet aan hemzelf is toe te rekenen.

Gelet op de recente datum van inwerkingtreding is de wet ongedocumenteerden vooral in de aanmeldcentra toegepast. De wet is nog niet lang genoeg toegepast om conclusies ten aanzien van de werking ervan te trekken. Wel kan gemeld worden dat de wet in de AC-fase in een redelijk groot aantal van de gevallen wordt toegepast. De in de AC's gehanteerde aanpak is door de rechter geaccepteerd. Inmiddels is de wet tevens in de eerste aanleg fase in het OC toegepast. Over de werking in deze fase van het asielverzoek zijn nog geen gegevens voorhanden.

3.3.1 Toezeggingen in het kader van de wet ongedocumenteerden

In het kader van de behandeling van de wet ongedocumenteerden is een aantal toezeggingen gedaan. Hieronder wordt op deze toezeggingen ingegaan.

Voorrang voor goed-gedocumenteerden

Tijdens het Algemeen Overleg van 25 november 1999 heeft de Staatssecretaris van Justitie toegezegd uw Kamer te informeren of het mogelijk is om voorrang te verlenen aan de behandeling van zaken van goed gedocumenteerde asielzoekers bij invoering van de wet ongedocumenteerden. Naar aanleiding van deze toezegging kan gemeld worden dat het niet op voorhand vast te stellen is of iemand «goed» gedocumenteerd is in de zin van artikel 15c lid 1 sub f (wet ongedocumenteerden). Tijdens het onderzoek naar identiteit, nationaliteit en reisroute wordt vastgesteld welke documenten ontbreken. Pas na het nader gehoor kan definitief worden bepaald of dit ontbreken van documenten toerekenbaar is en hoe dit de beoordeling van de asielaanvraag beïnvloedt. Het is dus niet mogelijk om voorrang te verlenen aan «goed» gedocumenteerden in de zin van artikel 15c lid 1 sub f Vw bij de behandeling van de asielaanvraag.

Mogelijkheid bestuderen om proces-verbaal van nader gehoor te laten ondertekenen door asielzoeker bij de invoering van het wetsvoorstel ongedocumenteerden

Tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer van 25 november 1998 is de mogelijkheid ter sprake gekomen om een asielzoeker het proces-verbaal van het nader gehoor te laten ondertekenen na invoering van het wetsvoorstel ongedocumenteerden. Vooralsnog lijkt het ondertekenen van een proces-verbaal door een asielzoeker geen toegevoegde waarde te hebben. De mogelijkheid daartoe zal door de Staatssecretaris van Justitie nader onderzocht worden bij de kwaliteitsverbetering van het nader gehoor in relatie tot het afschaffen van bezwaar die onderdeel vormen van de uitvoeringsplannen bij de nieuwe Vreemdelingenwet.

Regeling foullering ongedocumenteerden

Tijdens het Algemeen Overleg van 25 maart 1999 heeft de Staatssecretaris van Justitie toegezegd uw Kamer nader te informeren met betrekking tot de aangehouden motie van het lid Halsema (GroenLinks) inzake de regeling foullering ongedocumenteerden. In onderstaande passage zal op deze toezegging ingegaan worden.

Met de invoering van het wetsvoorstel ongedocumenteerden is de mogelijkheid gecreëerd om een asielzoeker te foulleren wanneer de praktijk uitwijst dat asielzoekers slechts in beperkte mate bereid zijn om desgevraagd documenten en bescheiden te tonen. De (extra) informatie die met foullering vergaard wordt is van belang voor de beoordeling van de aanvraag (documentfoullering). Daarnaast kan foullering worden

toegepast om de plaats waar de asielzoeker zich bevindt, te waarborgen (veiligheidsfouillering).

Algemeen uitgangspunt bij fouillering is dat als op een minder ingrijpende manier hetzelfde doel bereikt kan worden, fouillering achterwege kan blijven. Fouillering is toegestaan aan kleding en de oppervlakte van het lichaam. De bagage van de asielzoeker mag eveneens onderzocht worden. Fouillering in het lichaam is niet toegestaan. Veiligheidsfouillering kan plaatsvinden op de AC's, OC's en het Vertrekcentrum ter Apel en heeft tot doel de veiligheid van asielzoekers en medewerkers te waarborgen. Veiligheidsfouillering vindt plaats wanneer middel (fouillering) in verhouding staat tot doel (veiligheid). In beginsel vindt standaard veiligheidsfouillering plaats bij binnenkomst in of vertrek uit een van bovengenoemde centra. Een Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire van deze strekking zal deze zomer worden uitgebracht.

3.4 Verlenging aanmeldcentrumprocedure

In de eerder genoemde Rapportage Asielketen van 20 november 1998 is aangegeven dat in januari 1999 kon worden begonnen met de 48-uursprocedure.

Invoering van de 48-uursprocedure met ingang van januari 1999 riep echter veel weerstand op van de zijde van de vertegenwoordigers van de rechtsbijstand. Die weerstand heeft ertoe geleid dat de Staatssecretaris van Justitie vanaf januari 1999 vier keer overleg heeft gevoerd met de bestuursvertegenwoordigers van de Nederlandse Orde van Advocaten, VluchtelingenWerk Nederland en de voorzitters van de Stichtingen Rechtsbijstand Asiel over de invoering van de 48-uursprocedure. Tijdens die overleggen zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop de invoering kan plaatsvinden. Aan die afspraken is in de afgelopen vijf maanden uitvoering gegeven.

Het laatste overleg met de bestuursvertegenwoordigers van de Stichtingen Rechtsbijstand Asiel, de Nederlandse Orde van Advocaten en VluchtelingenWerk Nederland heeft op 8 juni 1999 plaatsgevonden. Dit overleg heeft tot bevredigende resultaten geleid voor alle partijen. Op 15 juni 1999 zal de 48-uurs procedure worden ingevoerd op de Aanmeldcentra te Rijsbergen en Zevenaar. Invoering per 15 juni 1999 op AC Schiphol stuitte op bezwaren van de zijde van rechtsbijstand omdat daar tussentijds gebruik zou worden gemaakt van het Grenshospitium. Aangezien ook de extra voorzieningen voor asielzoekers die in het Grenshospitium het tweede deel van nieuwe AC-procedure zouden doorlopen deze bezwaren niet ondervingen, wordt de procedure in het AC Schiphol ingevoerd zodra een nieuw, tussentijds, AC gereed is (in beginsel 1 oktober 1999). Dit uitstel voor AC Schiphol zal worden benut om het wederzijdse vertrouwen tussen de IND en rechtsbijstand aldaar te vergroten.

Het bestuurlijk overleg heeft voorts geleid tot een verdere verduidelijking van het AC-criterium en tot afspraken die het overlegmodel op alle AC's een nieuwe impuls moeten geven. In september worden deze afspraken geëvalueerd.

3.5 Wettelijk mvv-vereiste

Op 11 december 1998 is een wijziging van de Vreemdelingenwet van kracht geworden waarbij een wettelijke grondslag is gegeven aan het zogeheten vereiste ten aanzien van het bezit van een machtiging tot voorlopig verblijf (wettelijk mvv-vereiste). De regeling houdt in dat met ingang van deze datum iedere vreemdeling die om een vergunning tot verblijf verzoekt, een geldige machtiging tot voorlopig verblijf (mvv),

uitzonderingen daargelaten, dient over te leggen die aangevraagd en afgegeven is in zijn land van herkomst.

Met deze wetswijziging wordt beoogd dat de Nederlandse overheid voorafgaand aan de inreis kan beoordelen of bezwaar bestaat tegen het voorgenomen verblijf van langer dan drie maanden.

Voor een beperkt aantal categorieën vreemdelingen is een uitzondering gemaakt op het vereiste van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf. Zo zijn asielzoekers hangende de eerste beslissing op hun asielaanvraag vrijgesteld. Uitzonderingen bestaan voorts voor bepaalde nationaliteiten en voor medische noodsituaties. Er is een hardheidsclausule opgenomen, zodat in zeer bijzondere individuele gevallen van het wettelijk mvv-vereiste kan worden afgezien. Met het oog op de komst van het mvv-vereiste zijn overigens tijdig advertenties in de landelijk dagbladen verschenen.

Monitoring van het mvv-vereiste zal plaatsvinden door middel van de zgn. mvv-monitor. In het tweede trimester zal een eerste analyse van het beschikbare cijfermateriaal worden gemaakt. Uw Kamer zal over de uitkomsten hiervan geïnformeerd worden.

3.6 Gezamenlijk procedurebeheer

In de rapportages Asielketen van 14 april en 20 april 1998 is uw Kamer geïnformeerd over de landelijke implementatie van de gezamenlijke actie van het COA, de IND en de vreemdelingendiensten om aan de hand van bestands- en dossiervergelijking inzicht te krijgen in de persoons- en proceduregegevens van de in de AZC's verblijvende asielzoekers. Daarmee wordt bereikt dat de drie betrokken organisaties identieke gegevens hanteren, om te voorkomen dat men langer dan strikt noodzakelijk in de AZC's verblijft. Per AZC worden maandelijks op deze wijze gemiddeld 25–30 dossiers doorgenomen. Gelet op de totale bezetting van de AZC's van 28 000 asielzoekers zal het circa anderhalf jaar duren voordat alle dossiers op deze wijze zijn vergeleken.

Uit de onlangs door het COA gehouden uitgebreide steekproef blijkt dat de dossiervergelijking tot nu toe voor ongeveer 1260 personen heeft geleid tot een snellere uitplaatsing uit de AZC's. In 15% van de gevallen betrof dit een verwijdering, in 7% vrijwillige terugkeer, in 6% vertrek naar Ter Apel, in 6% doormigratie, in 2% effectuering van een Dublinclaim, in 10% overplaatsing naar centrale opvang in woningen en in 54% uitplaatsing naar reguliere woningen.

In het merendeel van de centra is op lokaal niveau een taakgroep geïnstalleerd bestaande uit een COA, IND, en VD-medewerker. Deze taakgroep is verantwoordelijk voor de uitvoering van het gezamenlijk procedurebeheer. In daarvoor in aanmerking komende gevallen wordt afgesproken welke organisatie vervolgvactiteiten onderneemt.

Ten behoeve van de behandeling van knelpunten die het lokale niveau overstijgen, is medio 1998 een landelijk beleidsteam samengesteld, dat periodiek overleg voert. Vanuit dat team is ten behoeve van de ondersteuning en versnelling van de werkzaamheden in het kader van het gezamenlijk procedurebeheer een bestand ontwikkeld van alle in de opvang geregistreerde asielzoekers. Daarbij is gebruik gemaakt van de koppeling tussen het bewonersbestand van het COA en het informatie-systeem van de IND. Op deze wijze kan per centrum inzicht worden verkregen in de geregistreerde bewoners en de stand van zaken in de asielprocedure, zodat gericht activiteiten kunnen worden ontplooid. Aan

verbetering van de koppeling van beide systemen wordt momenteel nog gewerkt.

Ondanks het feit dat de voorlopige uitkomsten nadere analyse behoeven, bestaat het voornemen om de door het COA, de IND en Vreemdelingen-diensten gezamenlijk ingezette actie voort te zetten en waar mogelijk uit te breiden. Zo zijn het COA en de IND recent gestart met het vergelijken van de bestanden van de 7 100 personen die nog in de decentrale ROA verblijven. Daar waar blijkt dat een bewoner in de decentrale ROA inmiddels een status heeft, is uit geprocedeerd of anderszins in een andere (verblijfsrechtelijke) positie verkeert dan uit de gegevens bestanden blijkt, zal in overleg met de gemeenten, eveneens actie worden ondernomen.

4. Derde rapportage functioneren afsprakensysteem en tijdelijke noodvoorziening vreemdelingen¹

Vanaf 12 oktober 1998 wordt met het zogeheten afsprakensysteem gewerkt: vreemdelingen die asiel willen aanvragen dienen zich eerst te melden bij een algemeen centraal telefoonnummer, om een afspraak te maken voor de indiening en behandeling van hun asielverzoek bij de Aanmeldcentra Rijsbergen of Zevenaar.

Het doel van de maatregel was het reguleren van de instroom van asielzoekers en het functioneren van de Aanmeldcentrum weer op een aanvaardbaar niveau te brengen. Thans bedraagt het AC-afdoeningspercentage ca. 13% en kan geconstateerd worden dat de maatregel zijn doel heeft bereikt.

Aan personen die zich in een acute humanitaire noodsituatie bevinden, aan personen die in het bezit waren van geldige reis- en of identiteitsdocumenten en aan alleenstaande minderjarige asielzoekers wordt voorrang verleend bij de behandeling in het Aanmeldcentrum. Zie tabel 1. van deze rapportage voor het cijfermatig overzicht.

Aan de overige personen wordt gedurende de wachtperiode geen reguliere opvangvoorzieningen verstrekt. Zij kunnen desgewenst voor de duur van de wachtperiode onderdak krijgen in een speciaal daarvoor bestemde basisvoorziening, bijvoorbeeld in de vorm van tenten, de zogenaamde «tijdelijke noodvoorzieningen vreemdelingen» (TNV). In het laatste kwartaal van het vorige jaar zijn TNV-locaties gerealiseerd te Ermelo en te Nijmegen (Heumensoord).

Laatstgenoemde locatie is per 4 januari jl. op basis van bestuurlijke afspraken opgeheven. De op dat moment aldaar aanwezige vreemdelingen (ca. 140) zijn verplaatst naar de tegelijkertijd geopende locatie te Mill (Nbr.) In verband met een terugloop in op te vangen aantallen vreemdelingen is met het gemeentebestuur van Ermelo besloten de opvang aldaar, eerder dan was afgesproken, te beëindigen en wel per 15 januari jl.. Vervolgens is de locatie in goed overleg met het gemeentebestuur met ingang van 25 april herbestemd ten behoeve van de opvang van Kosovaren.

Gelet op het oogmerk de Kosovaren aldaar gedurende een periode van 4–6 weken te accommoderen is gekozen voor een ander opvang-concept, dat zich onder meer kenmerkt door meer privacy en aanzienlijk meer recreatieve en ondersteunende faciliteiten dan in de TNV. Naast de locatie te Ermelo is tevens opvangcapaciteit volgens hetzelfde concept gerealiseerd in Ter Apel en Raamsdonksveer; deze worden door het COA beheerd. Sedertdien is Mill de enige TNV-locatie.

¹ Zie voor de eerdere rapportages Tweede Kamer 1998–1999, 19 637, nr. 379 en Tweede Kamer 1998–1999, 19 637, nr. 419.

De afgelopen maanden maakten sterk wisselende aantallen vreemdelingen gebruik van de TNV-faciliteiten: deze aantallen bewogen zich tussen 15 en 318 personen. Eind april verbleven 57 vreemdelingen in de TNV.

De wachtlijst bewijst voor asielzoekers goede diensten bij het reguleren van de instroom in de Aanmeldcentra. Hierdoor kan het zaakaanbod goed afgestemd worden op de beschikbare capaciteit binnen de Aanmeldcentra. Het afsprakensysteem zal daarom ook worden gecontinueerd. Verder zal er met het oog op de benodigde AC-capaciteit een vierde AC ingericht worden.

5. Rapportage inzake onthouden opvang Dublinclaimanten

Algemeen

Sinds 12 oktober 1998 wordt geen opvang meer verleend aan Dublinclaimanten en asielzoekers die een herhaalde aanvraag indienen, tenzij sprake is van zeer schrijnende omstandigheden van humanitaire aard. Het aantal procedures dat in een Dublinzaak kan worden aangespannen is aanzienlijk toegenomen op grond van jurisprudentie over de bevoegdheidsverdeling tussen de IND en het COA inzake de toepassing van deze regeling. De IND adviseert het COA over de aanwezigheid van zeer schrijnende humanitaire omstandigheden, maar het COA besluit uiteindelijk over de opvangvraag. Er kan nu bezwaar worden gemaakt tegen het leggen van de claim (IND), het onthouden van opvang (COA) en de uiteindelijke beschikking waarin de asielaanvraag niet-ontvankelijk wordt verklaard (IND). Dit impliceert een werklastverzwaring voor de uitvoerende instanties.

Bodemprocedure

De Vereniging Vluchtelingenwerk en de Stichtingen Rechtsbijstand Asiel te Arnhem, 's-Hertogenbosch en Amsterdam hebben gezamenlijk een procedure aangespannen bij de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage tegen de Staat der Nederlanden. Zij verwijten de Staat door ontzegging van elke vorm van opvang aan onder meer Dublin-claimanten haar (verdrags)verplichtingen jegens deze groep asielzoekers niet na te komen en mitsdien onrechtmatig te handelen. Namens de Staat der Nederlanden wordt thans een reactie voorbereid.

Cijfermatig

In de eerste 4 maanden van dit jaar zijn 11 396 aanvragen om toelating als vluchteling bij de IND ingediend. Van dit aantal is in de rapportageperiode in 518 gevallen een claim gelegd. In onderstaande tabel is het aantal gelegde claims opgenomen, uitgesplitst naar de landen waar de claims gelegd zijn en de afdoening.

Tabel 4: aantal claims gelegd en afdoening (datum indiening F: tussen 1 januari en 30 april 1999)

Claimland	Totaal aantal gelegde claims	Waarvan			
		Claim openstaand	Claim geweigerd	Claim akkoord	Claim vervallen
Oostenrijk	22	4	3	15	
België	22	3		19	
Duitsland	319	46	13	258	2

Claimland	Totaal aantal gelegde claims	Waarvan			
		Claim open- staand	Claim geweigerd	Claim akkoord	Claim vervallen
Spanje	15	8		7	
Frankrijk	63	4	6	53	
Griekenland	23	21	1	1	
Italië	45	20	3	21	1
Luxemburg	2			2	
Portugal	5			4	1
Zweden	2	1		1	
Totaal	518	107	26	381	4

Hierbij dient te worden opgemerkt dat het aantal gelegde claims over deze periode naar alle waarschijnlijkheid nog zal toenemen.

Dit komt doordat in een aantal gevallen pas na afronding van de procedure in het aanmeldcentrum, bijvoorbeeld aan de hand van dactyloscopisch onderzoek, wordt vastgesteld dat een asielzoeker in een ander Dublinland als asielzoeker bekend is.

Van de 518 claims die gelegd zijn, is opvang verleend in 307 gevallen. In één derde van deze gevallen is opvang verleend op grond van de Turkse nationaliteit van de asielzoeker (op grond van het Europees Verdrag voor Sociaal Medische Bijstand (EVSMB)). In circa 50 gevallen is opvang verleend wegens zeer schrijnende humanitaire omstandigheden. In de overige gevallen kon pas na de aanmeldcentrum definitief worden vastgesteld dat sprake was van de mogelijkheid tot het leggen van de claim.

6. toezeggingen

In het overleg met uw Kamer is een aantal toezeggingen gedaan waarbij is aangegeven dat hierop teruggekomen zou worden bij de eerstvolgende Rapportage Asielketen. Het betreft de volgende toezeggingen. In bijlage 1 bij deze rapportage wordt hierop ingegaan.

DEEL II

STAND VAN ZAKEN BINNEN DE ASIELKETEN

1. Ministerie van Justitie

1.1 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

Tijdens het Algemeen Overleg van 17 december 1998 heeft de Staatssecretaris van Justitie uw Kamer toegezegd regelmatig te zullen rapporteren over de situatie bij de IND. In onderstaand hoofdstuk wordt hier aan tegemoet gekomen. Zoals gebruikelijk, zal ook bij de volgende rapportages asielketen over de situatie bij de IND gerapporteerd worden.

In 1999 wordt door de IND naast de uitvoering van haar reguliere taak gewerkt aan een drietal ontwikkelingen. Ten eerste is de IND bezig met de uitbreiding van de behandelcapaciteit. Ten tweede is het verbeterprogramma dat in 1998 is gestart, voortgezet. Het derde onderwerp betreft het vanuit het perspectief van de uitvoering leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van de nieuwe vreemdelingenwet.

1.1.2 Omvang van de voorraad

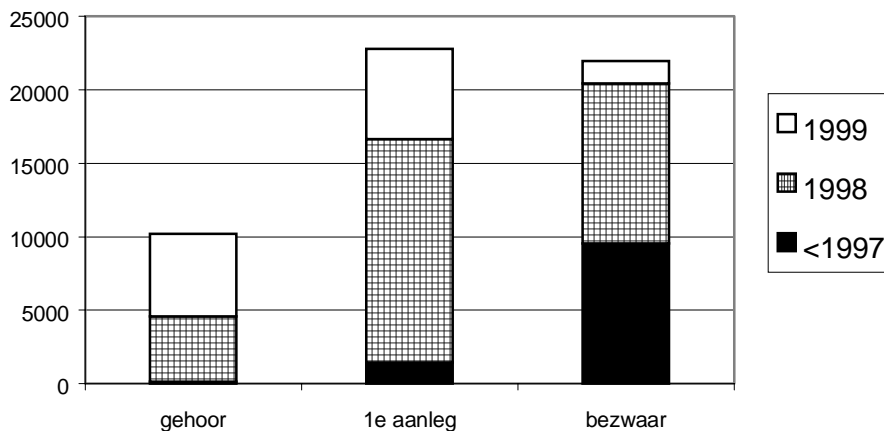
Ondanks het feit dat eind 1997 de voorraden van de IND zich op normaal niveau bevonden, bleek de kwetsbaarheid van de IND toen de instroom in 1998 opnieuw begon te stijgen. De capaciteitsuitbreiding, noodzakelijk om de hogere instroom te kunnen opvangen, was onmogelijk in hetzelfde tempo te realiseren. Het gevolg was dat de achterstanden weer toenamen.

Tabel 5: voorraden per 30 april 1999

	< 1997	1998	1999	Totaal
Gehoor	148	4 440	5 598	10 186
1e aanleg	1 453	15 186	6 141	22 780
Bezwaar	9 568	10 850	1 526	21 944

De ouderdom wordt bepaald door de datum waarop de oorspronkelijke aanvraag is ingediend (waarbij uiteraard niet zijn meegenomen de zaken die bij de vreemdelingenkamer aanhangig zijn). Van de voorraad gehoor en 1e aanleg bestaat dus 36% uit aanvragen uit 1999, 59% uit 1998 en 5% uit voorgaande jaren. De voorraad bezwaar bestaat voor 49% uit zaken waarvan de asielaanvraag dateert uit 1998, 7% uit 1999 en 44% uit 1997 of eerder. In een grafiek uitgedrukt is het beeld als volgt.

Grafiek 2: voorraad asiel IND op ouderdom



1.1.3 Uitbreiding behandelcapaciteit bij de IND

De hiervoor beschreven stijging van het zaakaanbod noopt opnieuw tot een sterke vergroting van de behandelcapaciteit van de IND, een vergroting die wordt bemoeilijkt door het gegeven dat de IND de afgelopen jaren al sterk is uitgebreid waardoor het gemiddelde ervaringsniveau van de IND-medewerkers relatief laag is. Daarbij is als gezegd een complicerende factor het hoge personeelsverloop waardoor de IND, naast het realiseren van de uitbreidingscapaciteit, een substantiële hoeveelheid personeel moet aantrekken om de huidige (behandel)capaciteit te handhaven. Hierdoor kent de capaciteitsuitbreiding op korte termijn zijn grenzen.

De omvang van de totale groei is daarom afhankelijk gesteld van het absorptievermogen van de IND. Om de capaciteitsuitbreiding toch zoveel mogelijk in overeenstemming te laten zijn met de uit een oogpunt van voorraadbeheersing wenselijk aantal, is ervoor gekozen vier van de vijf

regionale directies beperkt te laten groeien, evenals de bestaande aanmeldcentra. Op die manier wordt de staande IND-organisatie en het productieproces zo weinig mogelijk verstoord.

Van de voorziene groei van 600 fte's wordt 150 fte ingezet voor het nieuwe aanmeldcentrum. Om de capaciteit van de aanmeldcentra te vergroten wordt een vierde aanmeldcentrum ingericht onder gelijktijdige handhaving van de wachtlijstconstructie. Vanaf najaar 2000 zal het vierde aanmeldcentrum operationeel zijn.

De voorziene groei zal gefaseerd worden uitgevoerd, waarbij aangetekend dient te worden dat er in verband met de discussie met de OR enige vertraging is opgetreden.

De voorgenomen groei van de behandelcapaciteit is afhankelijk van de mogelijkheden om die groei op de huidige arbeidsmarkt te kunnen realiseren. De groei van de behandelcapaciteit kan niet direct leiden tot een evenredige groei van de productie. Nieuwe medewerkers moeten worden geworven, geselecteerd en opgeleid waarna zij gedurende gemiddeld ongeveer een jaar ervaring moeten opdoen alvorens volledig volgens de norm te kunnen werken en de daarbij horende productie te halen.

Onder de huidige omstandigheden zullen als eerste de voorraden gehoor en eerste aanleg beslissingen worden weggewerkt. Omdat thans zo'n 75% van de asielzoekers bezwaar aantekent tegen eerste aanleg beslissingen is de verwachting dat de voorraad voorlopig nog zal stijgen. Bij een gelijkblijvende instroom wordt voorzien dat de voorraden niet eerder dan eind 2001 tot een normaal niveau zijn teruggebracht.

Niet verdisconteerd zijn de per definitie moeilijk in te schatten kwantitatieve effecten van beleidsmaatregelen. Evenmin is rekening gehouden met factoren waarop de IND geen invloed kan uitoefenen. Zo kan een verder oplopende krapte in de arbeidsmarkt er toe leiden dat de capaciteitsuitbreiding niet in het beoogde tempo wordt gerealiseerd. Ook kan worden gedacht aan problemen bij het verstrekken van een bouwvergunning voor een nieuw AC. De effecten van de wijzigingen van de Vreemdelingenwet op de herinrichting van de IND-processen en de daarmee verbonden wijzigingen in personele zin zijn eveneens buiten beschouwing gebleven.

Kwaliteitsverbetering

Het verbeterprogramma beslisvermogen dat in 1998 is gestart is in 1999 voortgezet waarbij de volgende concrete activiteiten worden uitgevoerd.

- continuering van het managementontwikkelingstraject; voortzetting van het opleidingsprogramma, kwaliteitsborging door onder meer de inrichting van een meet- en volgsysteem;
- verdere verbetering van bedrijfsprocessen en besturing; verbetering in de besturingssystematiek, de normering van een aantal producten die op dit moment nog niet zijn genormeerd, nieuwe ken- en stuurgetallen, interne audits en verbetering van de procesbeschrijvingen;
- de introductie van een sluitend stelsel van personeelsinstrumenten, vooral gericht op deskundigheidsbevordering en binding van personeel;
- kennismanagement: het organiseren en managen van kennis, waaronder ook kennissystemen zoals landeninformatie, de introductie van een systeem van «beslisbomen» en decentrale expertcentra.

Het in 1988 gestarte verbeterprogramma van de IND staat onder druk van de capaciteitsuitbreiding. Kwaliteitsverbetering is juist in de fase waarin de IND zich nu bevindt (druk op de organisatie om snel te groeien) van essentieel belang en moet worden gewaarborgd. Temeer nu als een van de doelstellingen in het Regeerakkoord is aangegeven de verbetering van de kwaliteit van met name de eerste beslissing op een asielaanvraag.

De uitdaging is deze concurrerende ontwikkelingen zo goed mogelijk bij elkaar te brengen. Gezien het grote belang van het slagen van beide trajecten en van het bevorderen van kennis en draagvlak hiervoor is het belangrijk de gestelde doelen en aanpak door een deskundige buitenstaander te laten beoordelen. In verband hiermee zal samen met een extern adviesbureau onderzoek worden gedaan naar de kwaliteit van de IND door onder andere een vergelijking te maken met vergelijkbare nationale organisaties en zusterdiensten in het buitenland. De uitkomsten van dit onderzoek zullen uiteraard worden betrokken bij de verdere implementatie van het kwaliteitstraject. Het bureau zal daarbij ook onderzoeken hoe vergelijkbare organisaties in binnen en buitenland opereren. Aldus worden de plannen met betrekking tot capaciteitsuitbreiding en kwaliteitsverbetering beoordeeld en wordt tevens onderzocht of de IND in staat kan worden geacht zich adequaat te prepareren op de toekomst.

1.2 Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)

De totale instroom in 1998 in de centrale opvang bedroeg 42 000, een stijging van 10 700 (34%) ten opzichte van de instroom in 1997. Mede de als gevolg van de eind vorig jaar genomen maatregelen, is de instroom afgenomen. Stroomden er in januari nog 3 100 asielzoekers in, in april was de instroom in centrale opvang gedaald tot 2 100. In totaal bedroeg de instroom over de eerste vier maanden 9 700 asielzoekers. Ter vergelijking, in de eerste vier maanden van 1998 bedroeg dit nog 11 300 (- 15%).

Tabel 6: bezetting centrale opvang asielzoekers naar nationaliteit (per 1 mei 1999), inclusief Zelfzorgarrangement (ZZA)

Nationaliteit	Totaal
Irak	10 356
Afghanistan	6 802
Joegoslavië	4 422
Somalië	4 229
Iran	4 077
Bosnië Herzegovina	3 631
Soedan	2 158
Azerbeidzjan	1 966
Turkije	1 476
Sri Lanka	1 447
Overige	14 233
Subtotaal	54 797
Evacués uit Kosovo	1 190
Totaal	55 987

Op 1 mei 1999 bevonden zich, exclusief de evacués uit Kosovo, 54 800 personen in de centrale opvang. Hiervan verbleven er 47 600 in een opvangcentrum, 7 500 personen maakten op dat moment gebruik van de ZZA-regeling. De opvangcapaciteit van 51 000 was daarmee voor 93% bezet; ten opzichte van de vorige rapportage een daling van het bezettingspercentage van 4%.

Het gebruik van de ZZA-regeling is per ultimo 1998 uitgekomen op de, in de Rapportage Asielketen van 20 november 1998 bijgestelde, prognose van 6 000. Sindsdien is het gebruik van deze regeling met gemiddeld 400 per maand verder toegenomen tot 7 500 op 1 mei 1999.

De capaciteitsprognose centrale opvang voor eind 1999, inclusief de plaatsen in het kader van het Zelfzorgarrangement (ZZA) en de Centrale Opvang Woningen (COW) bedraagt 70 000.

1.2.1 Bezuinigingstaakstelling

In het kader van de voorbereiding van de Voorjaarsnota 1999 is besloten tot een besparing op de opvangkosten door het gedeeltelijk huisvesten van asielzoekers in woningen in gemeenten onder verantwoordelijkheid van het COA en een taakstellende begroting van de kosten van centrale opvang met 5%. Voor 1999 bedraagt de totale besparing 54 miljoen, op een totaal budget van 1,9 miljard. In 2000 loopt dit bedrag op tot 151 miljoen op een totaal budget van 2 miljard in 2001 is het bezuinigingsbedrag 168 miljoen op een budget van 2 miljard. Momenteel vindt er overleg plaats met het bestuur van het COA over de exacte invulling van de bezuinigingstaakstelling.

1.3 Vreemdelingenkamers

De onderstaande tabel geeft zowel de instroom van nieuwe zaken in de Vreemdelingenkamers weer, als het aantal afgehandelde zaken.

Tabel 7: voorraden vreemdelingenkamer

Jaar	Begin-voorraad	Instroom van Zaken bij de Vreemdelingenkamer	Uitstroom van zaken bij de Vreemdelingenkamer	Eindvoorraad
1998	27 400	31 500	35 400	23 500

De rapportage van 20 november 1998 vermeldde reeds dat de Vreemdelingenkamers naar verwachting 95% van de managementafspraken voor 1998 zouden realiseren. Met het aantal van 35 400 is de realisatie op 94% uitgekomen.

Voor de eerste vier maanden van 1999 gelden de cijfers in de volgende tabel.

Tabel 8: prognose voor 1999

Jaar	Begin-voorraad	Instroom van zaken bij de Vreemdelingenkamer	Uitstroom van zaken bij de Vreemdelingenkamer	Eindvoorraad
1999 (prognose)	23 500	40 500	38 000	26 000
1999 realisatie tot en met april 1999	23 500	12 900	11 200	25 200

De instroom van nieuwe zaken is hoger dan verwacht. De afdoening van zaken blijft enigszins achter bij de prognoses. De prognose is gelijk aan de managementafspraken. De eindvoorraad is sedert eind 1998 toegenomen.

Eerder geuite zorgen over de hoge werkdruk op de behandelcapaciteit bij de vreemdelingenkamers zijn nog niet weggenomen. De grote mobiliteit onder het personeel, het inwerken van nieuw en steeds onervarener personeel, de toenemende complexiteit van zaken en de vermindering van het aantal intrekkingen van beroepen en verzoekschriften, trekken nog steeds een zware wissel op de Vreemdelingenkamer.

Inmiddels is het grote aantal tijdelijke werkplekken structureel gemaakt, teneinde het grote verloop onder het personeel tegen te gaan. Voorts vinden momenteel onderzoeken plaats naar andere maatregelen die kunnen bijdragen aan de vermindering van de druk op de behandelcapaciteit. Het gaat daarbij om uitbreiding van het aantal zittingsplaatsen, koppeling van informatiesystemen en vergroting van de mogelijkheden voor werving en selectie.

1.4 Gefinancierde rechtsbijstand asielzoekers

Gelet op de toename van de instroom van asielzoekers en de daarmee samenhangende uitbreiding van de IND-capaciteit en de rechtbankcapaciteit, is een onderzoek verricht naar eventueel te verwachten knelpunten c.q. spanningen tussen de vraag naar en het aanbod van rechtsbijstand in asielzaken. Belangrijkste conclusies uit het onderzoek (van stichtingen rechtsbijstand asiel en raden voor rechtsbijstand) zijn, dat een tekort van 35 fte's in 1999 dreigt te ontstaan. Op langere termijn ontstaat, afhankelijk van de gerealiseerde groei van de IND (600 fte voor asiel en regulier) en een toename in de vraag naar rechtsbijstand, een groter tekort aan rechtsbijstandverleners. Met de raden en de SRA's is overleg gevoerd over te treffen maatregelen, die de geraamde tekorten oplossen. Met de uitvoering daarvan, waarbij de advocatuur is betrokken, is een aanvang gemaakt.

2. Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

2.1 Huisvesting statushouders

Voor de tweede helft van 1999 zullen de gemeenten in totaal 12 300 statushouders moeten huisvesten. Het gaat hierbij om 2700 houders van een A/VTV-status en 9600 VVTV-statushouders. In deze laatste taakstelling is zowel rekening gehouden met de komst van (uitgenodigde) etnisch Albanezen uit Kosovo naar Nederland als met de Kosovaren die reeds in de centrale opvang verblijven, in totaal 7000 personen.

Sinds de invoering van de taakstellingsstelsel zijn er bijna 107 000 statushouders gehuisvest. Dit hadden er echter 112 000 moeten zijn. De achterstand bij het huisvesten van statushouders is grotendeels ontstaan in 1998 doordat het aantal te huisvesten verblijfsgerechtigden en vergunninghouders veel lager uitkwam dan geprognosticeerd was. Er is een aantal oorzaken aan te wijzen voor deze opgelopen achterstanden. Een belangrijke oorzaak was het achterblijven van het aantal statusverleningen door de IND als gevolg van de hoge instroom, gecombineerd met een interne reorganisatie en de capaciteit die nodig was om nieuw extra personeel op te leiden en in te werken. Een andere oorzaak was gelegen in het feit dat de IND inmiddels meer inzicht had verkregen in de situatie in de landen van herkomst, waardoor minder mensen voor een status in aanmerking kwamen.

Gemeenten en woningcorporaties hebben op deze gecompliceerde situatie naar behoren en op constructieve wijze ingespeeld. De minister voor GSI heeft dan ook zijn waardering uitgesproken over de inzet van alle betrokkenen. In 1998 zijn alle daarvoor in aanmerking komende status-

houders vanuit de opvang in gemeenten gehuisvest. Het systeem werkt naar tevredenheid.

Eind mei 1999 is de circulaire over de taakstelling en huisvesting statushouders voor de tweede helft van 1999 aan de provincies/ROL-besturen gezonden. Opnieuw is een beroep op gemeenten gedaan om op zo kort mogelijke termijn woonruimte aan te bieden, voor Kosovaren én andere statushouders die momenteel in de centrale opvang verblijven en wachten op uitplaatsing naar gemeenten. Het vergt een flinke inspanning van alle betrokken actoren om de druk op decentrale opvang te lenigen.

2.2 Uitplaatsingstermijnen

In 1998 heeft een extern onderzoeksbureau in opdracht van het ministerie van BZK onderzocht welke mogelijkheden er zijn om de doorlooptijd van het uitplaatsingsproces van statushouders te verkorten tot drie maanden of minder.

In juni van het vorig jaar heeft het bureau haar rapport met aanbevelingen uitgebracht. Op basis van deze aanbevelingen is in overleg met de diverse actoren in het uitplaatsingsproces (IND, Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten, Justitie, VD, COA en VNG) een aantal maatregelen ontworpen, waarmee de uitplaatsingstermijn kan worden teruggebracht tot drie maanden.

Kort samengevat zijn het maatregelen die betrekking hebben op een vervroegde inschrijving in het GBA, het sneller uitreiken van de beschikking, de voortgangsbewaking door het COA en het verkorten van de verwerkingstijd van de uitkeringsaanvraag.

Om de bovengenoemde maatregelen succesvol te doen zijn, is een gestructureerde planmatige aanpak noodzakelijk. Daarom is een implementatietraject voor invoering van de bovengenoemde maatregelen vastgesteld. Voor de snellere inschrijving in de GBA na binnenkomst in Nederland, is in het implementatietraject een uitvoeringstoets opgenomen om een volledig beeld te krijgen van alle mogelijke consequenties voor de verschillende actoren. Dit is eind maart is verschenen. De conclusie is dat snellere inschrijving in het GBA mogelijk is.

Een brief hierover is op 2 april 1999 aan de Tweede Kamer verzonden¹.

Ook is een extern bureau ingehuurd voor de facilitering van de implementatie van de voorgestelde maatregelen. Het eindrapport van dit bureau is gereed en wordt besproken met alle betrokkenen. De effecten van de voorgestelde maatregelen zullen naar verwachting eind 1999/begin 2000 merkbaar worden.

2.3 Bestuurlijk overleg tussen rijk, VNG en IPO over de opvang van asielzoekers en de huisvesting van statushouders

Algemeen

Op 12 november 1998², 10 februari 1999³ en 6 mei jl. heeft onder leiding van de minister voor GSI bestuurlijk overleg tussen een kabinetsdelegatie met de VNG en het IPO plaatsgevonden. Betrokken partijen onderkennen het belang van frequent met elkaar van gedachten te wisselen om de samenhang in de asielketen een nadere impuls te geven alsook oplossingen aan te dragen om de capacitaire noodsituatie in de centrale opvangvoorzieningen te lenigen. De VNG en het IPO vervullen hierbij een onmiskenbare rol en het rijk heeft grote waardering voor de inspanningen van de VNG en het IPO op dit vlak.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 19 637, nr. 429.

² Zie voor het verslag Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 19 637, nr. 428.

³ Zie voor het verslag Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 19 637, nr. 399.

Centrale opvang in woningen (COW)

In het bestuurlijk overleg van 12 november 1998 heeft het rijk ingestemd met het voorstel van de VNG om tot en met 1999 asielzoekers tijdelijk in woningen in de gemeenten op te vangen onder verantwoordelijkheid van het COA als tijdelijke maatregel ter verlichting van de opvangproblematiek. De overeengekomen verantwoordelijkheidsverdeling blijft intact, waarbij het rijk verantwoordelijk is voor de opvang van asielzoekers en de gemeenten voor de huisvesting, zorg en integratie van statushouders.

Zelfzorgarrangement (ZZA)

Een andere tijdelijke noodmaatregel is het zelfzorgarrangement (ZZA). Binnen de ZZA-regeling vinden asielzoekers op vrijwillige basis zelfstandig onderdak bij familie en kennissen in de gemeenten. De ZZA-regeling geldt vooralsnog tot 1 juli 1999. De regering heeft in bestuurlijk overleg van 6 mei jl. aangegeven dat gezien de situatie in de centrale opvang, verlenging van de maatregel aan de orde dient te komen. De VNG heeft bezwaren geuit tegen een mogelijke continuering ervan. Met betrekking tot een aantal knelpunten in de uitvoering van de maatregel vindt overleg plaats teneinde deze op te lossen.

Voor beide maatregelen van COW- en ZZA-opvang is een bestuurskostenregeling (van f 40,- per persoon/per maand) afgesproken.

Alleenstaande minderjarige asielzoekers

De VNG heeft haar zorgen kenbaar gemaakt over de onduidelijke positie van alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's) na het bereiken van de 18-jarige leeftijd. Van de zijde van de kabinetsdelegatie is medegedeeld dat de beleidsnotitie AMA's na de zomer, wanneer het onderzoek door de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming naar Stichting De Opbouw, zal zijn afgerond.

Wet inburgering nieuwkomers (WIN)

In het bestuurlijk overleg van 10 februari 1999 is gesproken over het feit dat met de inwerkingtreding van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) per 1 januari 1999, de gemeenten problemen hebben VVTV'ers een educatief aanbod te doen wegens het ontbreken van voldoende financiële middelen hiervoor. De VNG heeft voorgesteld VVTV'ers alsnog onder de werking van de WIN te brengen. De regering heeft aangegeven dat het voorstel van de VNG om politieke, beleidsmatige, juridische en budgettaire redenen niet kan worden gehonoreerd. De VNG is uitgenodigd een notitie op te stellen met een feitelijke onderbouwing van de aard en de omvang van de financiële problematiek.

Diversen

Het IPO heeft aangeboden een extra inspanningsverplichting aan te gaan om een bijdrage te leveren aan het vinden van accommodaties en terreinen die geschikt zijn om te dienen als opvangmogelijkheid voor asielzoekers.

De VNG heeft na overleg met de landelijke koepel van woningbouwcorporaties een voorstel gedaan voor het laten verrichten van een inventariserend en kwantificerend onderzoek naar de knelpunten bij de huisvesting van alleenstaande statushouders. Afgesproken is dat het rijk voor dit onderzoek opdracht zal verlenen.

3. Buitenlandse Zaken

3.1.1 Algemene Ambtsberichten

In 1998 bracht het Ministerie van Buitenlandse Zaken in totaal 45 algemene ambtsberichten uit aan de Staatssecretaris van Justitie. Dit is een verdubbeling ten opzichte van 1997, toen er 22 werden uitgebracht.

In de voorgaande asielketenrapportage is kort uiteengezet welke initiatieven er door het ministerie zijn of worden ondernomen om de kwaliteit van algemene ambtsberichten te verbeteren. In dat verband was van bijzonder belang het eindrapport van de Tijdelijke Adviescommissie Algemene Ambtsberichten, dat op 26 november 1998 door de Minister van Buitenlandse Zaken aan uw Kamer werd aangeboden. Zoals eerder aangegeven was deze commissie ingesteld ter tenuitvoerlegging van de motie van het lid Dittrich c.s. Daarin was de regering verzocht een commissie in te stellen die met voorstellen zou komen omtrent alle criteria waaraan algemene ambtsberichten zouden moeten voldoen. In haar rapport doet de commissie een aantal aanbevelingen voor de verbetering van de kwaliteit en de tijdige totstandkoming van algemene ambtsberichten.

In zijn brief van 22 januari 1999 zond de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Justitie, een uitgebreide nadere reactie op het eindrapport aan de Kamer. Hij stelt daarin het advies te beschouwen als waardevolle bijdrage aan de inspanningen van het ministerie om de kwaliteit van algemene ambtsberichten te verbeteren. In lijn daarmee zullen, aldus de minister, de diverse verbeteringprojecten zoals ook door de commissie aanbevolen, worden geïmplementeerd en waar mogelijk afgerond, en zullen, zoals eveneens in het eindadvies voorgesteld, richtlijnen worden opgesteld die zien op ondermeer zaken als selectie en vermelding van bronnen bij algemene ambtsberichten. Tevens zal met Amnesty International en Vluchtelingenwerk Nederland worden overlegd over een mogelijke betrokkenheid hunnerzijds met de opstelling van de Terms of reference van een ambtsbericht. In de voorstellen wordt voorts aangegeven dat ook de aanbeveling van de commissie om ambtsberichten binnen drie maanden uit te brengen en de daarop gebaseerde beleidsconclusies binnen een maand, kan worden overgenomen, onder aantekening dat deze termijnen als richtsnoer zullen worden genomen. Ten slotte neemt de Minister van Buitenlandse Zaken gaarne de aanbeveling over om de beleidsconclusie ten aanzien van de terugkeermogelijkheid van uitgeprocedeerde afgewezen asielzoekers voortaan in het ambtsbericht achterwege te laten en alleen onderdeel uit te laten maken van de desbetreffende beleidsbrief van de Staatssecretaris van Justitie.

In de afgelopen periode zijn diverse stappen ondernomen om de tenuitvoerlegging van de aanbevelingen – zoals toegezegd in de brief van 22 januari 1999 – te concretiseren. Zo heeft inmiddels overleg met Amnesty International en Vluchtelingenwerk Nederland erin geresulteerd dat er een procedurele afspraak is gemaakt met beide organisaties over hun betrokkenheid bij de totstandkoming van de Terms of Reference van een ambtsbericht, zijn inmiddels richtlijnen over selectie en vermelding van bronnen opgesteld¹, is bedoelde beleidsconclusie inzake de terugkeervraag achterwege gelaten en de standaardindeling conform aangepast, en is de stroomlijning van het totstandkomingsproces verder aangescherpt in verband met de beoogde termijn van drie maanden. De overige verbeteringprojecten, waaronder de automatisering van de onderliggende informatievoorziening, worden voortgezet en waar mogelijk afgerond.

¹ Zie bijlage 2 bij deze rapportage.

3.1.2 Onderzoek in individuele zaken

De Nationale ombudsman bracht in augustus 1998 een rapport uit inzake het totstandkomingsproces van individuele ambtsberichten. In het rapport waren een aantal aanbevelingen geformuleerd die erop gericht waren de zorgvuldigheid bij de opstelling van de ambtsberichten te vergroten. De aanbevelingen zijn door de minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie overgenomen en hebben geleid tot een nieuwe interne werkinstructie van de afdeling alsmede tot een aanpassing van het betreffende hoofdstuk in de bundel consulaire voorschriften voor de posten. Daarmede zijn de werkprocessen aangescherpt, en zal de zorgvuldigheid nog beter kunnen worden gewaarborgd.

In 1998 werd de formatie van de Afdeling Asiel en Migratiezaken uitgebreid met 9 formatieplaatsen tot 35,5 formatieplaats. Deze uitbreiding evenals de toevoeging van een eerste medewerker aan de directie werd gefinancierd uit CAS-middelen.

Totaal werden in 1998 899 individuele ambtsberichten afgeleverd, waarvan het grootste deel betrekking had op Iran, Irak, Afghanistan, DR Congo, Nigeria, Turkije, Sudan en de FR Joegoslavië.

Op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht vragen vreemdelingenrechtters reeds verscheidene jaren regelmatig vertrouwelijk inzage in de rapportages die ten grondslag liggen aan een individueel ambtsbericht. In februari 1999 kwam de Rechtseenheidkamer Vreemdelingenzaken tot de uitspraak dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij inzageverzoeken niet langer in algemeenheid een beroep kan doen op vertrouwelijkheid. Voortaan dient uit te worden gegaan van openbaarheid, waarbij de eventuele vertrouwelijkheid van een passage in een document omstandig dient te worden gemotiveerd. Door deze uitspraak dienen de werkprocessen bij de betreffende afdeling opnieuw te worden aangepast, hetgeen reeds in gang is gezet.

3.2 Bestrijding illegale immigratie en fraude

In 1998 is de capaciteit van het Ministerie van Buitenlandse zaken, zowel op het departement als op de posten verder versterkt ten behoeve van de totstandkoming van ambtsberichten. Deze extra capaciteit is ook ingezet voor de bestrijding van illegale immigratie, intensivering van de controle van visumaanvragen en fraudebestrijding.

Het netwerk van immigratiemedewerkers, deels afkomstig van Buitenlandse Zaken, deels van de IND is verder uitgebreid. Eind 1998 waren immigratiemedewerkers gestationeerd in: Accra, Amman, Ankara, Colombo, Damascus, Istanboel, Teheran. Hiernaast is de betrokkenheid van alle ambassades en consulaten in herkomstlanden en landen waar aanvragen voor reguliere toelating met een hoog immigratierisico worden behandeld sterk toegenomen.

Met betrekking tot de vijf zgn. probleemlanden, waar alle ter legalisatie aangeboden documenten systematisch worden geverifieerd werd het gevoerde beleid gehandhaafd. In november 1998 kwam een evaluatie gereed van de maatregel legalisatie en verificatie documenten in probleemlanden. In deze evaluatie, die werd uitgevoerd door een extern adviesbureau, is de conclusie getrokken dat de maatregel effect sorteert, maar dat de organisatie beter kan worden afgestemd op het productieve karakter van de legalisatieprocessen. Eind 1998 is deze evaluatie aan Uw Kamer gestuurd.

In de Voorjaarsnota 1999 zijn extra middelen gereserveerd voor de uitvoering van activiteiten van Buitenlandse Zaken in de asielketen. De vaste rol van het departement en de posten in het buitenland als partner in de asielketen is bevestigd. Dit betekent dat ook het Ministerie van Buitenlandse Zaken de extra kosten die het moet maken in verband met de asielproblematiek in aanmerking kan brengen voor compensatie uit generale middelen.

De doelbijdrage van 25 miljoen gulden voor 1999 en 35 miljoen gulden structureel vanaf 2000 zal worden aangewend voor intensivering van activiteiten bij het uitbrengen van ambtsberichten en beperking van niet beoogde instroom van asielzoekers.

Met name de werklaststijging in verband met het toenemende aantal individuele asielonderzoeken dwingt tot een verdere capaciteitsuitbreiding. Naast de investering in de productie van ambtsberichten, zal ook geïnvesteerd worden in de intensivering van de controle van visumaanvragen en de intensivering van de fraudebestrijding. Capaciteitsuitbreiding is noodzakelijk, niet alleen om de gevolgen voor Buitenlandse Zaken van de hoge instroom te kunnen verwerken, maar ook om pro-actief te kunnen optreden.

TOEZEGGINGEN

Mogelijkheden om de lijst van veilige landen van herkomst uit te breiden met EU-landen en zogenaamde veilige gebieden

Tijdens het Algemeen Overleg met de vaste commissie voor Justitie van uw Kamer op 24 juni 1998 heeft de Staatssecretaris van Justitie toegezegd u nader te zullen informeren over de mogelijkheid de lijst van veilige landen van herkomst uit te breiden met EU-landen en zogenaamde veilige gebieden. Aan deze toezegging is op de hieronder uiteengezette wijze tegemoet gekomen.

De lijst van veilige landen van herkomst is in januari van dit jaar uitgebreid met de staten die partij zijn bij het Verdrag tot Oprichting van de Europese Gemeenschap of de Overeenkomst betreffende de Europese Economische ruimte. Bij besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 3 januari 1999, gepubliceerd in Staatscourant nr.14 van 21 januari 1999 is aangekondigd dat de tekst van bijlage 9 van het Voorschrift Vreemdelingen als volgt komt te luiden:

«De volgende landen worden aangewezen als veilig land van herkomst in de zin van artikel 15c, eerste lid, onder f, van de Vreemdelingenwet.

- staten die partij zijn bij het Verdrag tot Oprichting van de Europese Gemeenschap of de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte
- Bulgarije
- Ghana
- Hongarije
- Polen
- Roemenië
- Senegal
- Slowakije
- Tsjechië»

Hogergenoemd artikel van de Vreemdelingenwet spreekt van «veilige landen van herkomst». Voor uitbreiding van de lijst met zogenaamde veilige gebieden biedt de Vreemdelingenwet derhalve niet de mogelijkheid.

Onderzoek naar mogelijkheid toepassing art. 15b Vreemdelingenwet aan de binnengrens en vereenvoudigde toepassing overeenkomst van Dublin

Tijdens het plenair debat van 11 maart 1999 heeft de Staatssecretaris van Justitie toegezegd de mogelijkheid te onderzoeken naar toepassing van artikel 15b van de Vreemdelingenwet aan de binnengrens en vereenvoudigde toepassing overeenkomst van Dublin.

Ingevolge artikel 15b lid 1 onder a Vw wordt een aanvraag om toelating als vluchteling niet ingewilligd wegens de niet-ontvankelijkheid ervan indien een ander land, partij bij het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen ingevolge een verdrag of een dit land en Nederland bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag, tenzij deze berust op relevante feiten die bij de beslissing van de autoriteiten van dat land geen rol hebben kunnen spelen.

Elke asielzoeker die Nederland inreist dient zich, voor het indienen van een asielaanvraag, te melden bij een van de aanmeldcentra; Schiphol,

Rijsbergen of Zevenaar. Deze aanmeldcentra zijn zodanig gesitueerd dat ze zich bevinden op (Schiphol) of vlak bij de grens.

Namens het CDA is de suggestie gedaan dat een meldpunt aan de grens de procedure om te bepalen welk land verantwoordelijk is voor een asielverzoek aanzienlijk zal vergemakkelijken. Voorgesteld wordt dat een asielzoeker zich bij een meldpunt aan de grens moet melden voordat hij Nederland binnenkomt.

Ook thans reeds dient een asielzoeker zonder geldig grensoverschrijdingsdocument zich onverwijld te melden onder opgave van de plaats waar of waarlangs hij Nederland is binnengekomen (artikel 15b lid 1 onder f Vw). Na indiening van een asielverzoek wordt eerst onderzocht of een ander land partij bij de Overeenkomst van Dublin verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek. Indien daarvan niet is gebleken en de betreffende asielzoeker zich niet onverwijld heeft gemeld, wordt het asielverzoek niet-ontvankelijk verklaard, waarbij overigens wel vastgesteld dient te worden dat terugzending naar het land van herkomst niet in strijd is met het verbod op refoulement (Rechtseenheidskamer Vreemdelingen Awb 94/5082, 29 december 1994).

Indien uit onderzoek blijkt dat een ander land partij bij de Overeenkomst van Dublin verantwoordelijk is voor het asielverzoek, wordt het asielverzoek niet-ontvankelijk verklaard op grond van het bepaalde in artikel 15b lid 1 onder a Vw. Aangezien dan terugzending van de asielzoeker naar het land van herkomst niet aan de orde is, behoeft niet te worden getoetst of terugzending in strijd zou komen met het verbod op refoulement.

De artikelen 4 tot en met 8 van de Overeenkomst van Dublin behelzen de criteria op grond waarvan wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Deze criteria zijn achtereenvolgens: de lidstaat waar een gezinslid als vluchteling is erkend en alwaar dat gezinslid legaal verblijft (artikel 4); de lidstaat die aan de asielzoeker een geldige verblijfstitel heeft afgegeven (artikel 5 lid 1); de lidstaat die een geldig visum aan de asielzoeker heeft verstrekt (artikel 5 lid 2); de lidstaat via welke de asielzoeker illegaal de grens heeft overschreden (artikel 6); de lidstaat die verantwoordelijk is voor de controle bij binnenkomst van de vreemdeling op het grondgebied van de lidstaten (artikel 7); de lidstaat waar het verzoek het eerst werd ingediend als op basis van de overige criteria geen andere lidstaat kan worden aangewezen.

De vaststelling dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor het ingediende asielverzoek op grond van het bepaalde in artikel 6 of 7 van de Overeenkomst van Dublin dient gemotiveerd onderbouwd te worden. De enkele constatering dat het aannemelijk is dat iemand via de andere lidstaat is ingereisd, is onvoldoende. In artikel 23 Besluit 1/97 wordt verwezen naar de bijlagen A en B betreffende bewijsmiddelen en indicaties inzake de bewijsvoering.

Voor het daadwerkelijk kunnen overdragen van een asielzoeker aan een andere lidstaat dient de inreis te worden aangetoond door middel van bijvoorbeeld in- en uitreisstempels of vervoersbewijzen. De voorgestelde verplichting voor de asielzoeker zich aan de grens te melden, zal hierin geen verandering brengen. Voor het overdragen van de asielzoeker aan een andere lidstaat op grond van de overige artikelen heeft een aanmeldcentrum op de grens evenmin toegevoegde waarde.

De situatie op Schiphol is een geheel andere aangezien Schiphol een Schengenbuitengrens is. Voor de toepassing van de Overeenkomst van Dublin zijn echter, uiteraard, dezelfde criteria van belang, met dezelfde

problematiek. Een asielzoeker die via Schiphol inreist en zich heeft ontdaan van alle aanwijzingen dat hij via een andere lidstaat is ingereisd zal evenmin claimbaar blijken bij een andere lidstaat.

De conclusie luidt dan ook dat de suggestie van de CDA-fractie, het creëren van een meldpunt aan de grens, niet zal bijdragen aan een verhoging van het aantal claimbare asielzoekers en geen vereenvoudiging zal betekenen van de procedure tot vaststelling welk land, partij bij de Overeenkomst van Dublin, verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek.

Missie van Buitenlandse Zaken en Justitie aan Turkije inzake terugkeer Irakezen

Tijdens het Algemeen Overleg van 16 december 1998 heeft de Staatssecretaris van Justitie toegezegd om in overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken te bezien of het verslag van een aankomend bezoek van een Justitie-Buitenlandse Zaken terugkeermissie aan Turkije openbaar gemaakt zou kunnen worden, zulks teneinde uw Kamer over de resultaten ervan te informeren. Verwezen wordt naar de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken aan van 21 mei jl., kenmerk TBC-289/99, aan de Voorzitter van de Vaste Commissie van Buitenlandse Zaken, waarin nadere informatie wordt gegeven over het resultaat van onderscheiden missies naar Noord-Irak en Turkije.

Vervoerderssancties

Tijdens het Algemeen Overleg van 25 november 1998 heeft de Staatssecretaris van Justitie toegezegd uw Kamer te informeren over de uitkomst van het hoger beroep inzake de KLM-zaak met betrekking tot boeteplegging in het kader van de niet-naleving van de op de vervoerder rustende verplichtingen. Hierover kan het volgende gemeld worden.

Indien een luchtvaartmaatschappij niet aan één van de ingevolge art. 6 Vw op haar rustende verplichtingen voldoet, maakt de Koninklijke Marechaussee daarvan proces-verbaal op.

De eerste processen-verbaal werden in het voorjaar van 1998 voor verdere justitiële afhandeling doorgezonden naar het parket van het Openbaar Ministerie. In mei 1998 heeft het OM 277 dagvaardingen tegen de KLM uitgebracht. Op 28 en 29 juli 1998 hebben deze zaken gediend voor de kantonrechter te Haarlem. In 253 zaken is in augustus 1998 een vonnis in eerste aanleg gewezen: in één zaak is de dagvaarding vernietigd, in 227 zaken is de KLM vrijgesproken omdat de tenlastelegging niet correct was voor wat betreft de plaats waar het delict was gepleegd, en in 25 zaken is de KLM ontslagen van rechtsvervolging omdat in de tenlastelegging een bestanddeel ontbrak. De Staat is ten aanzien van 238 zaken in hoger beroep gegaan. In december 1998 zijn deze zaken behandeld door het Hof. De Staat is hierbij voor 236 van de 238 aangebrachte zaken in het gelijk gesteld, waarbij de eerdere uitspraken van de lagere rechter nietig zijn verklaard. Voor ieder van deze zaken is de KLM veroordeeld tot een boete van f 1 500,-. De KLM is in cassatie gegaan. Overigens wordt ondertussen met de KLM overleg gevoerd om tot een betere invulling te komen van de ingevolge artikel 6 Vw op de vervoerder enerzijds en de rijksoverheid anderzijds rustende verplichtingen. Uitgangspunt hierbij is dat de aanvoer van niet- of onjuist gedocumenteerde reizigers op de Nederlandse luchthavens wordt teruggebracht.

Intussen zet de Koninklijke Marechaussee het opmaken van processen-verbaal voort, onder andere tegen de KLM. Een rechtszaak tegen een

aantal andere luchtvaartmaatschappijen waartegen processen-verbaal zijn opgemaakt is in voorbereiding bij het Openbaar Ministerie in Haarlem.

Achterwege laten last tot uitzetting alsmede totale kosten van schadevergoeding bij onrechtmatige vrijheidsontneming

Tijdens het Algemeen Overleg van 3 maart 1999 heeft de Staatssecretaris van Justitie u toegezegd om op bovengenoemd onderwerp nader in te gaan.

Voor vreemdelingen aan wie het niet dan wel niet langer toegestaan is in Nederland te verblijven, kunnen worden uitgezet, is een last tot uitzetting nodig. De last tot uitzetting wordt gegeven wanneer een vreemdeling niet dan wel niet langer in Nederland mag verblijven. Het gaat hier om vreemdelingen die of illegaal in Nederland zijn of vreemdelingen die een aanvraag om een verblijfsvergunning of asiel hebben aangevraagd en van wie de aanvraag is afgewezen en die een eventuele beroepsprocedure niet in Nederland mogen afwachten.

Het achterwege laten van een last tot uitzetting vindt plaats wanneer vreemdelingen, die in eerste instantie illegaal in Nederland verbleven en ter fine van de uitzetting in bewaring zijn gesteld en die vervolgens een aanvraag om een verblijfsvergunning of asiel indienen. Het kan ook gaan om een vreemdeling die een aanvraag om een verblijfsvergunning of asiel indient en terstond ter fine van de uitzetting in bewaring gesteld wordt. Deze situatie kan zich voordoen wanneer duidelijk is dat de aanvraag om een verblijfsvergunning geen dan wel nauwelijks kans van slagen heeft. Is dat wel zo dan vindt geen bewaring plaats of wordt de bewaring opgeheven. In dergelijke situaties dient binnen 28 dagen te worden beslist op de aanvraag.

Het achterwege laten van een last tot uitzetting vindt plaats wanneer iemand die zich in vreemdelingenbewaring bevindt een asielaanvraag indient. Op dat moment is het niet zinvol om aan een toezichtsambtenaar een opdracht tot uitzetting te geven. Wél dient in dergelijke situaties binnen 28 dagen te worden beslist op de aanvraag.

De kosten van schadevergoeding bij onrechtmatige vrijheidsontneming bedroegen in 1998 ongeveer f 2 000 000,-. Hiervan werd in 1998 circa f 1 500 000,- door de griffier van de rechtbank vergoed, in de gevallen dat een schadevergoeding in een uitspraak door de rechtbank werd toegevoegd. Circa f 500 000,- werd door de IND vergoed in de gevallen dat de bewaring werd opgeheven zonder de zaak op zitting kwam.

Het gevoerde beleid wanneer illegaliteit geconstateerd wordt

Tijdens het Algemeen Overleg van 20 januari 1999 heeft de Staatssecretaris van Justitie uw Kamer toegezegd schriftelijk te zullen informeren over het gevoerde beleid indien illegaliteit geconstateerd wordt.

Naast het voeren van een actief beleid bij de opsporing van illegaliteit dienen de reeds aangekondigde preventieve en/of instroomregulerende maatregelen¹ hier niet onvermeld te blijven.

Voor een effectieve aanpak van de terugkeerproblematiek wordt meer aandacht gegeven aan het begin van de keten, te weten het voorkomen van illegale immigratie. Het is immers beter om vreemdelingen die niet worden toegelaten tot Nederland, ervan te weerhouden om toch naar Nederland te komen, in plaats van deze vreemdelingen na binnenkomst in ons land weer te moeten terugzenden. Hiertoe is onderlinge coördinatie

¹ Zie de notitie Terugkeerbeleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 386, nr. 1.

tussen de diverse betrokken instanties en afstemming over de inzet van de verschillende maatregelen onontbeerlijk.

Als voorbeeld van preventieve maatregelen die op actieve wijze de instroom van illegalen tracht te voorkomen kunnen de pre boarding checks op de luchthavens in het buitenland, de gate checks op Schiphol en de stationering en opleiding van extra personeel op de posten in het buitenland, waaronder de plaatsing van immigratiemedewerkers genoemd worden.

Mede ten behoeve van de activering van de opsporing van illegaliteit zijn de controles op reizigers die aankomen bij de buitengrenzen versterkt. Een andere vorm is de intensivering van het Mobiel Toezicht Vreemdelingen door de inzet van extra personeel. Door een meer recherchematige en analytische aanpak wordt het inzicht in de (vervoers)stromen van illegalen vergroot. Door onder meer gerichte controles door politie en Koninklijke Marechaussee binnen de kaders van artikel 19 van de Vreemdelingenwet, wordt ook beter ingespeeld op de toegenomen mobiliteit onder illegalen. Deze ontwikkelingen zullen bijdragen aan het terugdringen van illegaal verblijf in Nederland.

Het gevoerde beleid inzake illegaliteit en mensensmokkel

De praktijk heeft uitgewezen dat ook smokkelorganisaties zich in toenemende mate bezig houden met het vervoer en het op illegale wijze binnenbrengen van vreemdelingen naar Nederland. De aanpak van mensensmokkel en mensenhandel en daarmee mede de opsporing van illegalen heeft een hoge prioriteit gekregen. Aan het pakket maatregelen dat in dit verband onder de noemer Taskforce is genomen, is de brief van de Staatssecretaris van Justitie van 9 oktober 1998 reeds uitgebreid aandacht besteed¹.

Inmiddels is zowel met de aangekondigde strafrechtelijke onderzoeken als met de analyses een aanvang gemaakt. Op 1 januari 1999 is de Unit Mensensmokkel van het kernteam Noord- en Oost-Nederland van start gegaan. Daarnaast worden ook door twee andere kernteams, de regio-korpsen en de teams Grensoverschrijdende Criminaliteit (GOC) van de Koninklijke Marechaussee onderzoeken uitgevoerd naar mensensmokkel en mensenhandel. In het eerste kwartaal is ook door de diverse partners onder auspiciën van het Informatie Analysecentrum Mensensmokkel (IAM) een aanvang gemaakt met het schetsen van een concreet beeld van de aard en omvang van de illegale immigratie en mensensmokkel over 1999.

Cohortsgewijze rapportagesysteem

Binnen de IND wordt gewerkt aan het opzetten van een overkoepelend managementinformatiesysteem (MIND) op het terrein van asiel en terugkeer. Dit systeem maakt het mogelijk om allerhande beleidsinformatie te onttrekken aan de verschillende zogenaamde primaire IND-bronsystemen. Van MIND zullen zowel het Asielvolgsysteem als het Asielcohortstelsel deel uitmaken. Het Asielvolgsysteem kan op ieder gewenst moment een dwarsdoorsnede geven van de stand van zaken van een nader te specificeren groep in de asielprocedure. Het betreft hier dus steeds een momentopname.

Het Asielcohortstelsel maakt het mogelijk per vastomlijnde groep een overzicht te geven van het procedureverloop en de doorstroom in de tijd. Dit systeem levert dus informatie op over het proces en over doorproce-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 19 637, nr. 367.

deergedrag. De drie systemen zullen naar verwachting in augustus 1999 operationeel zijn.

Buffercapaciteit

Tijdens een plenair debat met uw Kamer op 16 april 1998 heeft de Staatssecretaris van Justitie uw Kamer toegezegd u nader te informeren inzake de omvang van de buffercapaciteit bij het COA. In het kader van de Voorjaarsnota 1999 is besloten dat de omvang van de buffercapaciteit voor de opvang 10 000 plaatsen mag bedragen. Het doel hiervan is te voorkomen dat er capacitaire problemen ontstaan op het moment dat de instroom van asielzoekers plotseling sterk toeneemt. De hoge instroom vorig jaar en de daaruit volgende capaciteitsproblematiek die thans ook nog speelt, hebben er echter toe geleid dat de opvangplaatsen die zijn aangemerkt als buffercapaciteit volledig zijn benut. Pas indien zich een situatie van krimp voor doet, kan de buffercapaciteit daadwerkelijk gerealiseerd worden.

Percentage statusverleningen

In het plenair debat met uw Kamer van 11 maart 1999 kwam het percentage statusverleningen ter sprake. De Staatssecretaris van Justitie heeft toe toegezegd uw kamer hierover nader te informeren, indien het genoemde percentage van 40% niet zou kloppen. Naar aanleiding hiervan kan het volgende gemeld worden. Het percentage statusverleningen in 1998 bedroeg 32%. In de eerste vier maanden van dit jaar bedroeg dit percentage 19%. Een daling is met name in het aantal verleende VVTV's waar te nemen, als gevolg van het eind vorig jaar ingezette VVTV-beleid.

Botonderzoek

In de brief van 9 oktober 1998 inzake de instroomproblematiek is uw Kamer geïnformeerd over de voortgang bij de herstart van het leeftijds-onderzoek bij alleenstaande minderjarige asielzoekers. Dit onderzoek stagneerde in 1997 maar op 26 februari 1999 is hier wederom mee gestart. Het leeftijdsonderzoek wordt verricht bij vreemdelingen die een beroep wensen te doen op het beleid inzake minderjarige asielzoekers maar bij wie aan de opgegeven leeftijd wordt getwijfeld. Thans wordt gebruik gemaakt van een verbeterde methodiek waarbij de meest recente wetenschappelijke inzichten zijn verwerkt.

Op grond van de nieuwe methode kan met zekerheid een leeftijd van 20 jaar of ouder worden vastgesteld. Tevens kunnen uitspraken worden gedaan over de leeftijd tussen 18 en 20 jaar zij het dat hierbij onzekerheidsmarges gelden. Van geval tot geval zal worden beoordeeld of betrokkene rechten kan ontlenen aan het beleid inzake alleenstaande minderjarige asielzoekers.

Ten tijde van de herstart van het leeftijdsonderzoek stonden ongeveer 700 asielzoekers op de wachtlijst. Per week kwamen daar ongeveer 15 nieuwe gevallen bij. In eerste instantie is gestart met de vreemdelingen op de wachtlijst maar thans worden ook nieuwe gevallen onderzocht. Inmiddels zijn 132 onderzoeken verricht en zullen de eerste beslissingen eerdaags volgen. De onderzoekscapaciteit is nog onvoldoende maar initiatieven zijn genomen om die capaciteit uit te breiden. Er lijkt ook sprake te zijn van een lichte daling van de instroom naar gemiddeld ongeveer 10 per week.

Richtlijnen bronselectie en -vermelding bij algemene ambtsberichten

A. Selectie van bronnen

Voorfase:

1. De IND stelt de Terms of Reference op voor het ambtsbericht en zal Amnesty International (AI) en Vluchtelingenwerk Nederland (VVN) uitnodigen terzake suggesties aan te dragen. De opsteller van het ambtsbericht dient, indien nog geen Terms of Reference zijn ontvangen, de IND daar schriftelijk om te verzoeken;
2. De BZ/DPC-documentatie-eenheid levert, na schriftelijk verzoek daartoe van de opsteller van het ambtsbericht, literatuur aan op basis van:
 - a. de standaard-literatuurlijst
 - b. eigen literatuuronderzoek in EDS, PAIS, Internet etc.;
3. De opsteller van het ambtsbericht nodigt AI en VVN uit om suggesties aan te dragen voor rapporten/documenten van gezaghebbende bronnen;
4. De alsdan ontstane literatuurlijst wordt tijdens de bespreking van de Terms of Reference met de IND overgelegd en besproken. Na de opstellingsfase wordt de gefinaliseerde literatuurlijst als annex bij het ambtsbericht gevoegd;
5. De opsteller tracht zoveel mogelijk gebruik te maken van eerste bronnen. Indien blijkt dat rapport X gebruik maakt van informatie uit rapport Y, zal getracht worden rapport Y te raadplegen.

Opstellingsfase:

6. Indien gebruik wordt gemaakt van informatie uit onbekende kranten of publicaties, zal de opsteller trachten elders (bijvoorbeeld via de ambassade) een oordeel te verkrijgen over de betrouwbaarheid van de bron;
7. De opsteller tracht voor het weergeven van feiten zoveel mogelijk bevestiging te vinden bij meerdere bronnen.

B. Vermelden van bronnen

1. In de annotatie worden uitsluitend openbare derde bronnen opgenomen. In de inleiding van het ambtsbericht zal melding worden gemaakt van het feit dat tevens gebruik is gemaakt van vertrouwelijke interne en externe bronnen;
2. Verwijzende noten, indien afkomstig uit openbare derde bronnen, worden gebruikt:
 - bij citaten en geparafraseerde zinnen
 - op iedere plaats waarvan het vermoeden bestaat dat de lezer zich af zou kunnen vragen op welke bron de auteur zich baseert
 - als een bepaalde opvatting aan een andere auteur wordt ontleend;
3. Citaten uit het Engels, Frans en Duits zullen onvertaald moeten

worden weergegeven en, evenals Nederlandse citaten, worden geplaatst tussen dubbele aanhalingstekens;

4. Bij verwijzing naar een geraadpleegde bron zal eerst de naam van de auteur worden vermeld (voorletters vóór de achternaam), gevolgd door de titel van de publicatie, daarna plaats en jaar van uitgave en tenslotte de vermelde bladzijde;
5. Indien voor de eerste keer naar een geraadpleegde bron wordt verwezen, zal de volledige titel worden weergegeven, de volgende keren dat dezelfde bron gebruikt wordt, zal worden volstaan met een verkorte titel;
6. Indien eenzelfde bron in achtereenvolgende noten genoemd wordt, zal het woord «ibidem» worden gebruikt;
7. Bij het verwijzen naar tijdschriftartikelen dient ook het jaargang/serienummer te worden vermeld;
8. Indien gebruik wordt gemaakt van rapporten, dient de titel van het rapport eerst te worden genoemd en volgt daarachter de naam van de organisatie die voor het rapport verantwoordelijk is.
9. Indien bepaalde gezaghebbende bronnen elkaar tegenspreken, zal de opsteller dat in het ambtsbericht duidelijk aangeven;
10. Indien het nodig is iets toe te lichten omdat de lezer het zou kunnen misinterpreteren, maar de verhaallijn storend onderbroken zou worden, kan een explicatieve noot worden vermeld.

C. Literatuurlijst

De literatuurlijst zal als annex bij het ambtsbericht worden gevoegd.

Publicaties zullen alfabetisch worden gerangschikt op naam van de auteur, waarbij de voorletter(s) van de auteur nu achter de naam vermeld zullen worden in plaats van ervoor.

Indien gebruik is gemaakt van een rapport van een organisatie, zal de naam van de organisatie het uitgangspunt vormen voor de alfabetische rangschikking en wordt de titel van het rapport daarachter geplaatst in plaats van ervoor.

Behalve een overzicht van openbare derde bronnen zal in de literatuurlijst ook worden gemeld dat gebruik is gemaakt van vertrouwelijke rapportage, zowel van derde bronnen als van eigen bronnen (ambassades) en – indien van toepassing – eigen waarneming.

In deze jaarrapportage vluchtelingenbeleid (1998) wordt de ontwikkeling in het vluchtelingenbeleid in internationaal en nationaal verband weergegeven. In Hoofdstuk 1 zal een schets worden gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen terzake in internationaal verband. Hoofdstuk 2 zal een overzicht geven van de ontwikkelingen in nationaal verband. In Hoofdstuk 3 zal worden ingegaan op de situatie in een aantal belangrijke landen van herkomst van asielzoekers en het terzake vigerende terugkeerbeleid.

Een aantal onderwerpen is niet in deze vluchtelingenrapportage meegenomen omdat deze reeds uitgebreid aan de orde komen in de bijgevoegde eerste halfjaarlijkse asielketenrapportage van 1999. Het betreft hier vooral de werkzaamheden van de onderscheiden ministeries in het kader van de asielketen, zoals onder meer de informatieverzorging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, inzake o.a. de algemene en individuele ambtsberichten alsmede illegale immigratie- en fraudebestrijding.

1. Internationaal

1.1. Algemene ontwikkelingen

De jaarcijfers van UNHCR inzake vluchtelingenstromen in 1998 zijn nog niet beschikbaar. Per 1 januari 1998 bestond het volgende beeld. Het aantal personen waaraan UNHCR hulp en bescherming verleende, nam t.o.v. 1 januari 1997 licht af van 22,7 miljoen naar 22,4 miljoen personen (1995: 27 miljoen). Van de personen onder de hoede van UNHCR was in 1997 58% aan te merken als vluchteling, 21% als binnenlands ontheemd, 15% als terugkeerders en 6% overigen (1995: 3,5 miljoen). Van de personen aan wie UNHCR hulp en bescherming verleent bevonden zich ultimo 1997 7,8 miljoen in Afrika ten zuiden van de Sahara, 5,3 miljoen in ZW-Afrika, Noord-Afrika en het Midden Oosten, 22 miljoen in vrml. Joegoslavië, 5,0 miljoen in de rest van Europa, 16 miljoen in Azië en 0,9 miljoen op het Westelijk Halfrond.

Hoewel ook 1998 enige nieuwe vluchtelingenstromen heeft opgeleverd (Congo, Albanië/Kosovo), heeft de situatie zich verder gestabiliseerd. Wereldwijd vormen vluchtelingen en ontheemden nog geen kwart van het totaal aantal migranten. In de ontwikkelingslanden vormen migranten 1,6% van de bevolking; in de ontwikkelde landen 4,5% (cijfers 1993).

In Europa steeg het aantal asielzoekers in 1998 met 24% t.o.v. 1997 en bereikte met 413 000 het hoogste aantal sedert 1993. In de periode 1990–1998 ontving Duitsland 49% van de asielzoekers. Nederland bekleedde gedurende die periode een derde plaats met 7%. In 1998 ontving Nederland 12,2% van de Europese asielinstroom. In aantallen asielzoekers per hoofd van de bevolking bekleedde Nederland in 1998 eveneens een derde plaats na Zwitserland en Luxemburg. In 1998 was de relatieve groei van de asielaanvragen het grootst in Hongarije, Italië en Noorwegen, terwijl het aanbod daalde in bijvoorbeeld Duitsland, Griekenland en Denemarken.

De Europese Unie ontving in 1998 347 300 asielzoekers, 84% van de totale asielinstroom in Europa. Het grootste aantal asielzoekers in Europa in 1998 was afkomstig uit het voormalige Joegoslavië (26,5%), waarmee het totale aandeel van Europese asielzoekers in Europa steeg tot 40%. Daarnaast waren Irak, Turkije en Afghanistan de belangrijkste herkomstlanden voor asielzoekers in Europa.

1.2. Europese Unie

De Europese Raad van Wenen (11/12 december 1998) heeft een Actieplan goedgekeurd over de wijze waarop de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam over een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd. In dit actieplan is een tijdspad opgenomen voor het nemen van de nodige maatregelen om te komen tot een gemeenschappelijke aanpak op het terrein van asiel, migratie en visa. De Europese Raad van Wenen heeft tevens besloten dat in oktober 1999 in het Finse Tampere een speciale Europese Raad zal plaatsvinden over de nadere uitwerking van dit Actieplan, waarbij de onderwerpen asiel, migratie en visa prominent aan de orde zullen komen.

In het Actieplan is de noodzaak aangegeven te komen tot het formuleren van een beleidsstrategie op terrein van asiel en migratie. Onder Oostenrijks Voorzitterschap is daartoe een begin gemaakt op basis van een discussiestuk. Het overleg hierover is nog niet afgerond en is onder Duits Voorzitterschap (1e helft 1999) voortgezet. Het streven is te komen tot de formulering van een gemeenschappelijke strategie ter goedkeuring van de Europese Raad te Tampere.

Op initiatief van Nederland heeft de Algemene Raad van 7/8 december 1998 ingestemd met de oprichting van een High Level Working Group asiel en migratie. Deze groep van hoge ambtenaren heeft als taak geïntegreerde, pijleroverstijgende actieplannen op te stellen voor een vijftal landen van herkomst: Afghanistan, Sri Lanka, Somalië, Marokko en Albanië/Kosovo. Tevens dient deze groep een bijgesteld actieplan voor Irak op te stellen, op basis van het eerder onder Duits Voorzitterschap opgestelde plan van aanpak.

Deze exercitie is gericht op het maken van analyses van de oorzaken van vlucht- en migratiebewegingen alsook het in kaart brengen van de bestaande bilaterale en multilaterale samenwerking met deze landen/regio's. Daarbij gaat de aandacht onder meer uit naar politieke, economische en humanitaire samenwerking, ontwikkelings samenwerking alsook conflictpreventie en samenwerking bij de bestrijding van illegale immigratie en georganiseerde criminaliteit. Wezenlijk onderdeel is ook de samenwerking met internationale organisaties, zoals UNHCR en IOM, en met NGO's. Inmiddels zijn landsgewijs werkgroepen ingesteld, die doende zijn landenspecifieke inventarisaties te maken en op basis daarvan actieplannen te ontwikkelen. Deze zullen deel uitmaken van het eindverslag van de HLWG, dat zal worden voorgelegd aan de Europese Raad van Tampere van oktober 1999.

In Euromediterraan kader (het zgn. Barcelonaproces) heeft Nederland het initiatief genomen voor het houden van een intergouvernementele conferentie inzake asiel en migratie. Deze werd op 1 en 2 maart 1999 te Den Haag gehouden. Het resultaat van deze eerste gezamenlijke, brede verkenning van dit vraagstuk heeft het wederzijds begrip voor de diverse problemen t.a.v. instroom, behandeling, integratie en terugkeer vergroot. Thans wordt bezien hoe de conferentie een vervolg kan krijgen.

Een principe akkoord is bereikt over de EURODAC overeenkomst: een Europees systeem voor de uitwisseling van vingerafdrukken van asielzoekers en illegale migranten.

Geen vooruitgang is geboekt bij het totstandbrengen van een gemeenschappelijk beleid inzake de tijdelijke bescherming van ontheemden en een systeem van lastenverdeling. Dit ondanks een gewijzigd Commissievoorstel voor een gemeenschappelijk optreden gebaseerd op het

commentaar van de lidstaten en het Europees Parlement op een eerdere versie van de Commissie van 31 maart 1997. Het Finse voorzitterschap is voornemens de discussie voort te zetten.

Inzake de gegevensuitwisseling in het kader van het Centrum voor informatie, beraad, en gegevensuitwisseling inzake grensoverschrijding en immigratie (CIBGGI) is de Raad overeengekomen te streven naar volledige deelneming van de kandidaat-lidstaten aan de gegevensuitwisseling op uiterlijk 1 januari 2000. In het Centrum voor informatie, beraad en gegevensuitwisseling inzake asielaangelegenheden (CIBGA) lag het accent op de bespreking van de situatie in landen van herkomst, waarbij ook UNHCR intensief betrokken was.

Sedert eind 1995 kan het onderhandelingsmandaat van de Europese Commissie inzake totstandbrenging van gemengde en communautaire akkoorden met derde landen ook voorzien in een voorwaarde dat het op te stellen akkoord een terug- en overnameclausule bevat.

In de onderhandeling over Euro-mediterrane associatie-akkoorden is hiermee een serieus begin gemaakt. Bij onderhandelingen met Marokko, die waren afgerond voordat deze regeling van kracht was, is één en ander in een protocol bij het Verdrag geregeld. In oktober 1997 met Jordanië overeengekomen verdrag zijn de standaardclausules inzake terug- en overname bij wijze van compromis opgenomen in een verklaring bij het verdrag die een integraal onderdeel vormt van het verdrag zelf. Egypte heeft de opname van een terug- en overnameclausule in het Verdrag zelf geaccepteerd. Met een reeks andere landen, waaronder Syrië en Libanon, zijn onderhandelingen over de opname van een dergelijke clausule thans gaande. Deze ontwikkeling en het Barcelona-proces hebben duidelijk gemaakt dat migratie een onderwerp is dat in samenhang dient te worden gezien met de politieke, veiligheids-, economische en handelsrelaties die de EU met de mediterrane landen onderhoudt.

Terug- en overnameclausules werden eveneens opgenomen in akkoorden met Pakistan en Bangladesh.

Bij het recent afgesloten samenwerkingsakkoord met Zuid-Afrika is de EU er niet in geslaagd een dergelijke clausule te doen opnemen. Wel is in een gezamenlijke verklaring aangegeven dat samengewerkt zal worden bij de bestrijding van de illegale immigratie. In een unilaterale verklaring van de EG en de Lidstaten van de EU is voorts het belang onderstreept van effectieve samenwerking met derde landen inzake het faciliteren van de terugname van illegale immigranten. Hierbij is aangegeven dat de terugname van in de EU niet toegelaten Zuid-Afrikanen op bevredigende wijze zal moeten worden geregeld in het kader van de onderhandelingen over een nieuw Verdrag van Lomé met de ACS-landen, waaronder Zuid-Afrika. In het onderhandelingsmandaat van de Commissie voor een nieuw Verdrag van Lomé is aangegeven dat de EU als onderdeel van de politieke dialoog het migratievraagstuk wil bespreken, waarbij de achtergronden van de migratiedruk alsook de bestrijding van illegale migratie aandachtspunten zouden moeten zijn. Daarbij moet de opname van een terug- en overnameclausule nagestreefd worden.

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam is thans de noodzaak ontstaan een standaard EU-terug- en overname-overeenkomst op te stellen. Er is nog geen ervaring opgedaan met het op EU-niveau afsluiten van dergelijke overeenkomsten.

1.3. UNHCR

Tijdens de 49e beheersraad van UNHCR (Executive Committee) heeft mw. Ogata aandacht gevraagd voor de nijpende financiële positie waarin deze VN-organisatie is geraakt. Dit ondanks interne hervormingen en bezuinigingen. In de Beheersraad bestond begrip van deze moeilijke situatie maar werd er bij UNHCR tegelijkertijd op aangedrongen haar efficiëntie verder te verbeteren. Overigens bestond algemene steun over het door UNHCR gevoerde beleid.

Ten aanzien van het jaarlijkse thema, dit jaar «burdensharing», gaf mw. Ogata aan liever te spreken over een deling van verantwoordelijkheden. Zij wees er op dat het grootste deel van de vluchtelingen en ontheemden, die UNHCR tot haar verantwoordelijkheid rekent, lokaal worden opgevangen, in veel gevallen in ontwikkelingslanden. Ook Nederland heeft hier op gewezen. Aan de andere kant werd ook gewezen op de mogelijke ondermijning van het asielinstrument omdat ook economische migranten daar veelvuldig – en ten onrechte – een beroep op doen. Deze ontwikkeling maakt het nodig te komen tot geïntegreerde benaderingen ter bestrijding van de oorzaken van vlucht en migratie.

Inzake het vraagstuk van de terugkeer van uitgeprocedeerde afgewezen asielzoekers stelt UNHCR zich op het standpunt dat, ervan uitgaande dat deze een eerlijke en zorgvuldige asielprocedure hebben kunnen doorlopen, niet onder het mandaat van UNHCR vallen. Niettemin blijft het oneigenlijke gebruik van asielprocedures en de problemen bij terugkeer ook een punt van aandacht en zorg in UNHCR-kader. Dit blijkt ook uit de EXCOM van UNCHR aangenomen resoluties. Per saldo is echter de rol van UNHCR bij het vraagstuk van de terugkeer van uitgeprocedeerde afgewezen asielzoekers uiterst beperkt.

1.4. IGC

In de Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia (IGC), een forum waarvan naast een groot aantal lidstaten van de EU ook de Verenigde Staten, Canada en Australië deel uitmaken, wordt op informele basis van gedachten gewisseld over migratie-, vluchtelingen- en asielbeleid.

Tijdens de jaarlijkse bijeenkomst («Full Round») van de IGC is deels voortgebouwd op de thema's van 1997: terugkeer, de relatie met landen van herkomst, het sluiten van terugname-akkoorden en het treffen van andere praktische maatregelen.

In het najaar is een zgn. mini Full Round gehouden te Genève over actuele asielkwesties, waarbij de nadruk lag op gefaciliteerde terugkeer en «best practices». Nederland verzocht het IGC in 1998, teneinde een geïntegreerde aanpak te stimuleren, nadrukkelijk de plaats van het asiel- en migratiebeleid in de internationale betrekkingen van de deelnemende staten aan de orde te stellen. Dit onderwerp krijgt een vervolg tijdens de mini Full Round van oktober 1999.

1.5. IOM

De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), een intergouvernementele organisatie waarvan Nederland lid is en waaraan Nederland een jaarlijkse financiële bijdrage geeft, speelt zowel nationaal als internationaal een belangrijke rol bij de vrijwillige terugkeer van migranten. In Nederland beheert het IOM het terugkeerbureau van het Ministerie van Justitie. Internationaal ziet IOM terugkeer en herintegratie

als een van haar hoofdtaken. Naast praktische dienstverlening vervult IOM een forumfunctie in deze. In 1998 organiseerde IOM een tweetal bijeenkomsten over het terugkeeren herintegratievraagstuk, waaraan zowel bestemmings- en herkomstlanden deelnamen. IOM heeft bij de 76e bijeenkomst van de Beheersraad van december jl. aangegeven inzake de terugkeer meer aandacht te willen schenken aan de landen van herkomst en de achtergronden waarom het terugkeervraagstuk daar zo moeilijk ligt. IOM wenst een terugkeerstrategie te ontwikkelen, waarbij het accent ligt op het bevorderen van een dialoog over dit vraagstuk met herkomstlanden. Hierbij wordt nadrukkelijk gezocht naar een mogelijke belangenconvergentie. IOM verwacht overigens niet dat een dergelijke strategie, gezien de grootte sociaal-economische ongelijkheid tussen herkomst- en bestemmingslanden, het vraagstuk op korte termijn kan oplossen. Wel echter kan een dergelijke aanpak bijdragen aan het scheppen van een klimaat van samenwerking.

1.6. Migratie en Ontwikkeling

In de nota migratie en ontwikkeling van november 1996 is aangegeven dat het complexe karakter van de migratie- en vluchtelingenproblematiek een geïntegreerde benadering vereist op het terrein van 1) preventie, 2) toelating, opvang en bescherming en 3) terugkeer. Ontwikkelingssamenwerking levert hieraan een belangrijke bijdrage in de diverse landen en regio's van herkomst van migranten; de migratieproblematiek als zodanig is evenwel geen zelfstandig aandachtspunt voor Ontwikkelingssamenwerking.

Daarnaast wordt met OS-middelen steun gegeven aan een aantal ontwikkelingsrelevante activiteiten van migranten die in Nederland verblijven of verbleven hebben. Aan vier projecten werd in 1998 uit middelen voor ontwikkelingssamenwerking steun gegeven:

- het ondersteunen van kadervorming in Suriname door het vergemakkelijken van te werkstelling in dat land,
- het ondersteunen allochtone ondernemers die in hun land van herkomst een joint venture willen aangaan of een eigen bedrijf willen starten (Ghana, Marokko, Turkije en Suriname),
- het bieden van faciliteiten ter vergemakkelijking van de herintegratie van vrijwillig terugkerende afgewezen Ethiopische en Angolese asielzoekers en ten slotte
- het faciliteren van de terugkeer van Bosniërs uit Nederland (d.m.v. een herinrichtingsfonds en de opening in Nederland van een loket van de zgn Real Property Claims Commission).

Inzake het project gefaciliteerde terugkeer van uitgeprocedeerde afgewezen Ethiopische en Angolese asielzoekers hebben de Staatssecretaris van Justitie en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking de Tweede Kamer per brief van 3 maart jl. geïnformeerd over de voortgang van het project. Daarin is aangegeven dat het project dat momenteel alleen nog in Ethiopië operationeel is – het projectbureau in Angola is gesloten wegens de verslechterde veiligheidsituatie aldaar – aan het eind van dit jaar geëvalueerd zal worden. In de tussentijd zal de mogelijkheid bekeken worden om het project in Ethiopië alsmede de gefaciliteerde terugkeer in het algemeen in een multilateraal kader onder te brengen. De overwegingen daarvoor zijn in voornoemde brief uiteengezet en hebben onder meer van doen met de beperkte kosteneffectiviteit van bilaterale gefaciliteerde terugkeerprogramma's en de, vanuit het oogpunt van een efficiënte inzet van OS-middelen, voorgenomen beperking van het aantal landen waarmee Nederland een bilaterale OS-relatie heeft.

Beide bewindslieden zullen op basis van de uitkomsten van hogergenoemde evaluatie alsmede van het onderzoek naar de mogelijkheden om de OS-bijdrage aan gefaciliteerde terugkeer langs multilaterale kanalen te laten verlopen, de Kamer eind dit jaar informeren over een eventuele verdere inzet van OS-middelen.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft voorts in haar brief van 25 februari jl. aan de Kamer, inzake het landenbeleid voor de structurele bilaterale hulp, te kennen gegeven dat een eventuele OS-hulprelatie moet «worden gezien in verhouding tot de bredere internationale samenwerking tussen Nederland en ontwikkelingslanden». Zo kunnen bijvoorbeeld ook aspecten ten aanzien van overname en terugkeer van migranten aan de orde worden gesteld.

Inzake het faciliteren van de terugkeer van Bosniërs uit Nederland wordt eveneens uit OS-middelen een bijdrage geleverd. Zo ontvangt Bosnië-Herzegovina per jaar circa 100 miljoen aan wederopbouwgeld, die in algemene zin bijdragen aan het scheppen van voorwaarden voor terugkeer. Daarnaast is voor de periode januari 1998 t/m juni 1999 een bedrag van f 500 000,- beschikbaar gesteld voor een fonds, waaruit personen die vrijwillig terugkeren onder bepaalde voorwaarden een eenmalige schenking kunnen ontvangen tot een maximum van f 5000,-. Daarnaast is een additionele en geormerkte bijdrage van circa f 800 000,- (tegenwaarde van DM 700 000) voorzien voor het IOM-programma «Reconstruction and Rehabilitation through the Return of Qualified Nationals». Het voornemen is met deze bijdrage een vijftigtal gekwalificeerde in Nederland verblijvende Bosniërs en hun families te helpen bij hun herintegratie. Met die bijdrage wordt de totstandkoming van werkgelegenheid gefinancierd in de vorm van eigen bedrijfjes of anderszins (loondienst).

VN

Van 29 juni t/m 3 juli 1998 vond op het Ministerie van Buitenlandse Zaken het Technisch symposium van de United Nations Administrative Committee on Coordination/Task Force on Basic Social Services for all plaats over het thema internationale migratie en ontwikkeling. Op deze expertbijeenkomst werd de beleidsontwikkeling en uitvoering besproken in samenhang met de aanbevelingen van hoofdstuk 10 van het Rapport van de Wereldbevolkingsconferentie van Cairo/1994 (ICPD). Van 24 tot 31 maart jl. vond een bijeenkomst van de Commission on Population and Development plaats ter voorbereiding van een speciale zitting van de Algemene vergadering van de Verenigde Naties van 30 juni tot 2 juli a.s. te New York over de implementatie van de aanbevelingen van de Cairo-conferentie.

In aansluiting daarop vond voor Nederlandse geïnteresseerden op 4 juli 1998 een door het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (Nidi) in samenwerking met het Ministerie georganiseerd seminar over migratie en ontwikkeling plaats. Op dit seminar presenteerden enkele internationale experts de voornaamste conclusies van het VN-technisch symposium.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een bijdrage gegeven voor de start van een door de VN (UNITAR / UNFPA) i.s.m. IOM op gezette scholing op het terrein van migratie- en asielrecht voor overheidsfunctionarissen, m.n. uit ontwikkelingslanden. De cursussen vinden in verschillende regio's plaats. November 1998 vond een eerste cursus plaats in Boedapest voor Midden en Oosteuropese landen; in 1999 zijn

cursussen gepland voor de zuidelijk Afrikaanse landen; de Mediterrane regio en Centraal Azië/ Noordelijke Kaukasus of de Aziatisch-Pacifische regio.

2. Nationaal

2.1. Belangrijkste landen van herkomst van de in Nederland verblijvende asielzoekers

In 1998 nam voor Nederland de totale asielinstroom met 31,47% toe tot 45 217 personen (tegen 24% voor Europa als geheel). Daarmee werd Nederland na Duitsland en het VK in absolute cijfers het derde opvangland in Europa (in 1997 tweede). De belangrijkste landen van herkomst van in Nederland verblijvende asielzoekers waren in 1998 de volgende (tussen haakjes de positie in '97):

1. Irak (1)	8 300	(9 641)
2. Afghanistan (2)	7 118	(5 920)
3. FR Joegoslavië (4)	4 289	(1 652)
4. Bosnië-Herzegovina (3)	3 769	(1 968)
5. Somalië (6)	2 775	(1 280)
6. Soedan (10)	1 875	(678)
7. Iran (7)	1 679	(1 253)
8. Azerbaidzjan (-)	1 268	(315)
9. Turkije (9)	1 222	(1 135)
10. Sri Lanka (5)	1 049	(1 497)

2.2 Hervestiging uitgenodigde vluchtelingen

Sinds 1984 selecteert Nederland jaarlijks een vast aantal vluchtelingen voor hervestiging in Nederland. Het jaarquotum bedraagt sinds 1987 500. Met het quotumbeleid worden door Nederland en nog een klein aantal andere landen de protectie-inspanningen van UNHCR ondersteund. De invulling van het quotum wordt vastgesteld op basis van een voordracht van UNHCR. De door deze organisatie voorgedragen vluchtelingen bevinden zich in landen van eerste opvang en zijn niet in staat elders asiel aan te vragen. Deze vluchtelingen werden ook voor het quotum van 1998 voor het overgrote deel op basis van interdepartementale selectiemissies van Buitenlandse Zaken, Justitie en VWS in het land van eerste opvang geselecteerd. Daarnaast wordt circa 10% van het quotum gevuld door individuele voordrachten van UNHCR gedurende het jaar.

In 1998 werden 524 vluchtelingen voor hervestiging in Nederland geselecteerd, waarvan 399 Kroatisch-Servische vluchtelingen uit Servië en 40 Sudanese vluchtelingen uit Uganda. Evenals in 1997 is ook in 1998 weer gestreefd naar hervestiging in Nederland van Sudanese vluchtelingen, die in de buurlanden verblijven. Uiteindelijk heeft er slechts één selectiemissie plaatsgevonden naar Uganda. De missie naar Ethiopië is op het laatste moment afgelast, omdat UNHCR niet in staat was voldoende kandidaten voor hervestiging voor te dragen.

Het quotum voor 1998 is overigens voor een groot deel gevuld met Serviërs die in Kroatië en Bosnië woonachtig waren vóór de burgeroorlog en die slachtoffer zijn van geweld, seksueel misbruik en marteling. In de Federale Republiek Joegoslavië is voor deze mensen geen vestigingsalternatief ondermeer omdat zij gediscrimineerd worden, daar het vaak gemengd (kroatisch-servisch) gehuwden betreft. In dit kader worden een aantal selectiemissies uitgevoerd.

Finalisering van de politieke besluitvorming over de toekomst van het quotumbeleid zal naar verwachting op korte termijn zijn afgerond.

De Quotum-verdeling over 1998 was als volgt:

Contingent:

Soedanezen	40
Joegoslaven	179
Joegoslaven	121
Joegoslaven	99
Palestijnen	5
Iraniërs	5
Irakezen	15
Congolezen	14
Totaal	478

Twenty or More

Joegoslaven	6
Palestijn	1
Totaal	7

Emergency cases:

Algerijn	1
Oezbeken	4
Azerbeidjanen	12
Totaal	17

Totaal quotum 1998 524

* Overige gezinsherenigingen met in Nederland verblijvende uitgenodigde vluchtelingen 23

2.3. Wetgeving

In 1998 heeft de Nederlandse regering een viertal wijzigingen aangebracht in de Vreemdelingenwet van 13 januari 1965:

1. De wet van 26 maart 1998 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland. Deze wet, kortweg aangeduid als de Koppelingswet, is in werking getreden op 1 juli 1998.
2. Een wet van 11 juni 1998 tot wijziging van de Vreemdelingenwet op voornamelijk technische of ondergeschikte punten. Deze wet, kortweg aangeduid als de Leemtewet, is in werking getreden op 1 juli 1998.
3. De wet van 26 oktober 1998 tot wijziging van de Vreemdelingenwet (wettelijke vastlegging van de machtiging tot voorlopig verblijf). Deze wet, hieronder kortweg aangeduid als de invoering van het MVV-vereiste, is in werking getreden op 11 december 1998.
4. Het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet (ongedocumenteerd) is op 1 februari 1999 in werking getreden.

Het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet in verband met de invoering van het hoger beroep in vreemdelingenzaken is aangehouden in verband met de algehele wijziging van de Vreemdelingenwet ten behoeve van betere en snellere procedures, welke is voorgesteld in het Regeerakkoord 1998.

Naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Leemtewet op 1 juli 1998 zijn er verschillende uitvoeringsregelingen tot stand gekomen, waaronder een wijziging van de Vreemdelingencirculaire en een werkinstructie in verband met de enkelvoudige asielaanvraag.

2.4. Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO)

Per 1 september 1997 is Titel II, Hoofdstuk 7 van de SUO (de zgn. asielparagraaf) buiten werking gesteld in verband met de inwerking-treding van de Overeenkomst van Dublin. In 1998 zijn nog enkele zaken afgehandeld; Overdrachtsverzoeken van Nederland aan andere Schengen-landen in 1998:

Overdrachtsverzoeken	Totaal	%
Gelegd	20	
Akkoord	18	90%
Geweigerd	2	10%
Openstaand	0	
Overdracht	13	

In 1998 hebben echter geen overdrachtsverzoeken van andere Schengen-landen aan Nederland meer plaatsgevonden.

2.5. Overeenkomst van Dublin (DO)

Overdrachtsverzoeken van Nederland aan andere Dublinpartners in 1998

Overdrachtsverzoeken	Totaal	%
Gelegd	6 125	
Akkoord	4 980	81%
Vervallen	116	2%
Geweigerd	728	12%
Openstaand	301	5%
Overdracht	3 793	

Overdrachtsverzoeken van andere Dublinpartners aan Nederland in 1998

Overdrachtsverzoeken	Totaal	%
Gelegd	888	
Akkoord	575	65%
Ingetrokken	23	3%
Geweigerd	179	20%
Openstaand	111	13%
Overdracht	290	

2.6. Vvtv-beleid

Per 1 januari 1998 kwamen asielzoekers afkomstig uit Afghanistan, Bosnië-Herzegovina, Burundi (per 23 maart 1996), een deel van DR Congo, Irak, Liberia (sinds 27 september 1996), Rwanda, Soedan en delen van Somalië in aanmerking voor een voorwaardelijke vergunning tot verblijf.

Bij brief van 27 maart 1998 is het vvtv-beleid voor Liberiaanse asielzoekers beëindigd. Bij brief van 25 maart 1998 is het vvtv-beleid inzake Bosnische asielzoekers nader ingeperkt. Per brief van 9 oktober 1998 is een deel van deze inperking op basis van nieuwe informatie van de minister van Buitenlandse Zaken weer ongedaan gemaakt. Thans komt van de categorie Bosniërs die voor 1 juni 1997 asiel hebben gevraagd, de personen die afkomstig zijn uit een meerderheidsgebied of enige tijd verbleven hebben in een meerderheidsgebied niet langer in aanmerking voor een vvtv.

Per brief van 20 november 1998 is het vvtv-beleid inzake Soedanese en Somalische asielzoekers ingeperkt en het vvtv-beleid inzake Iraakse asielzoekers beëindigd. Bovendien is in deze brief neergelegd dat

Afghaanse asielzoekers die enige tijd verbleven hebben in Pakistan niet meer in aanmerking komen voor een vtv op grond van het elders hebben van een verblijfsalternatief.

Per 1 januari 1999 kwamen derhalve asielzoekers afkomstig uit Afghanistan, althans voor zover zij geen verblijfsalternatief hebben in Pakistan, Bosnië-Herzegovina, Burundi, een deel van DR Congo, Rwanda, Soedan en delen van Somalië in aanmerking voor een voorwaardelijke vergunning tot verblijf.

Tot slot verdient hier nog vermelding dat de regering per 21 april 1999 heeft besloten om etnisch Albanezen uit Kosovo in aanmerking te laten komen voor een vtv onder gelijktijdige toepassing van artikel 15 e, tweede lid, Vw.

2.7. Medische advisering

In toenemende mate wordt een beroep gedaan op medische gronden met het oogmerk om in Nederland te kunnen worden behandeld dan wel een vergunning tot verblijf te verkrijgen vanwege klemmende redenen van humanitaire aard: deze «medicalisering» van de toelatingsprocedures begint zorgwekkend te worden. Zoals ook bij de parlementaire behandeling van het wetsontwerp inzake het wettelijk mvv-vereiste naar voren kwam, kan een beroep op medische problemen een uitzonderingspositie opleveren. Om dit soort zaken in goede banen te leiden is in nauw overleg met de Medisch Adviseur (MA) bij het ministerie van Justitie, die de aangevoerde medische aspecten beoordeelt, in 1998 een aanpassing van de Vreemdelingencirculaire doorgevoerd en zijn werkinstructies opgesteld. Daarbij is beoogd de meest voorkomende situaties in de regelgeving neer te leggen, en de vraagstelling aan de MA op die situaties toe te snijden.

Tevens wordt veel aandacht besteed aan de capaciteitsvergroting van het bureau van de MA, teneinde de behandeltermijn van de adviezen tot aanvaardbare proporties, dat wil zeggen ongeveer tien weken, terug te brengen.

3. Rapportage over de landen van herkomst

3.1. Afrika

3.1.1 Somalië

Ontwikkelingen in 1998

Internationaal gesteunde bemiddelingspogingen door Kenya, Egypte en Ethiopië – daartoe werd met name het laatst genoemde land gemandateerd door de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (OAE) en de regionale samenwerkingsorganisatie voor ontwikkeling [IGAD] in het conflict in Somalië – werden in 1998 voortgezet. Nog steeds is echter géén sprake van een algehele beëindiging van de gewapende strijd binnen één clan, de Hawiye. Deze strijd vindt voornamelijk plaats in het gebied tussen de drie steden Mogadishu, Kismayo en Baidoa. In andere delen zijn administratieve bestuursvormen opgezet die hebben geleid tot verbetering in de veiligheidssituatie. In Noord-West (Somaliland) en Noord-Oost Somalië (waaraan in 1998 de naam Puntland werd gegeven en waarna autonomie werd ingesteld) is al enkele jaren sprake van relatieve veiligheid en stabiliteit. Tevens werden, meer in het centrale gedeelte, de Hiiraan- en de Benadir-administratie ingesteld. In delen van zuidelijk Somalië zijn recentelijk conflicten uitgebroken, hoofdzakelijk ten gevolge van de

aanhoudende droogte en schaarste aan water en voedsel. Het aantal vluchtelingen in de regio is ten gevolge hiervan weer toegenomen.

Terugkeerproblematiek

Bij brief van 20 november 1998 heeft de regering uw Kamer bericht over het beleid inzake Somalische asielzoekers. Op basis van onder meer de bevindingen van een missie van de Ministeries van Buitenlandse Zaken en van Justitie naar Somaliland, de aangrenzende noordoostelijke provincies Bari en Mudug en de centrale provincie Hiiraan werd eind oktober 1998 een algemeen ambtsbericht uitgebracht betreffende de situatie in Somalië. Door de regering is mede op basis van het ambtsbericht van 23 oktober 1998 besloten dat Somaliërs niet voor een vvtv in aanmerking komen indien zij voor hun verblijf in Nederland in het relatief veilige deel van Somalië, bestaande uit tien provincies in noord- en midden-Somalië, hebben verbleven of daar een clanrelatie hebben. Hen wordt aangeboden gebruik te maken van de gefaciliteerde terugkeer in het kader van de Tri-partite Overeenkomst met de autoriteiten van Somaliland. Terugkeer op grond van de Overeenkomst is nog niet geëffectueerd vanwege de onbereidwilligheid zijdens de autoriteiten van Noord-West Somalië hieraan medewerking te verlenen gezien interne economische problemen. Vrijwillige terugkeer via het IOM-terugkeerbureau vindt echter wel plaats. Recentelijk is een klein aantal Somaliërs vrijwillig teruggekeerd naar Mogadishu. De UNHCR zette in 1998 de voordien aangevangen terugkeerprogramma's vanuit de regio naar Noord-Somalië voort. Het gaat hierbij om enkele tientallen duizenden repatrianten uit enkele buurlanden. Vanwege de economische problemen werd de UNHCR korte tijd gedwongen de terugkeer stop te zetten. Medio april 1999 kon deze worden hervat.

3.1.2. Soedan

Ontwikkelingen in 1998

Ten gevolge van de voortdurende interne strijd in vooral zuid-Soedan en het zowel nationaal als in de regio internationaal uitgedragen beleid van de Soedaanse regering dat zich baseert op het Islam-fundamentalisme, werd Soedan in mei 1996 door de Organisatie van de Verenigde Naties veroordeeld wegens het aanwakkeren van instabiliteit in de regio en werd het land op grond van Veiligheidsraad-resolutie 1054 een aantal sancties opgelegd. Het internationale isolement waarin Soedan hierdoor is komen te verkeren en de burgeroorlog hebben de armoede in het land doen toenemen. De mensenrechtensituatie bleef in 1998 zorgwekkend ondanks een lichte verbetering t.o.v. het voorafgaande jaar. De toenaderingspogingen in 1996 van de centrale overheid in Khartoem tot Zuid-Soedanese facties leidden in april 1997 tot de ondertekening van een vredesovereenkomst met een viertal facties. In 1998 gold voor enkele gebieden in het zuiden een staakt-het-vuren dat tot op heden redelijk wordt nageleefd. In het zuiden is echter ook sprake van strijd tussen verscheidene facties.

Terugkeerproblematiek

Bij brief van 20 november 1998 heeft de regering uw Kamer bericht over het beleid inzake Soedanese asielzoekers. Op basis van het ambtsbericht van 23 september 1998 is besloten dat Noord-Soedanese asielzoekers niet langer meer in aanmerking komen voor een vvtv. In daarvoor in aanmerking komende gevallen hebben in 1998 verwijderingen plaatsgevonden.

3.1.3. Liberia

Ontwikkelingen in 1998

De presidents- en parlementsverkiezingen van 19 juli 1997, die door internationale waarnemers als vrij en eerlijk waren bestempeld, hadden met ruim 75% van de stemmen een overwinning opgeleverd voor Charles Taylor. Deze werd op 2 augustus 1997 tot staatshoofd van Liberia beëdigd. Naast een Staatsraad functioneert een Senaat en een Huis van Afgevaardigden. De situatie in Liberia is momenteel rustig en stabiel te noemen. In september 1998 werd de rust evenwel korte tijd verstoord door gevechten die in de hoofdstad ontstonden nadat hier plotseling de rivaal van de president, Johnson, was teruggekeerd. Naar zeggen hebben de gevechten vele tientallen slachtoffers opgeëist. De controle op de teruggekeerde rust berust voornamelijk bij de inmiddels gereduceerde ECOMOG-vredesmacht die t.z.t. door een nationaal leger wordt vervangen. De uitvoering van repatriëringsplannen door de UNHCR worden voortgezet.

Terugkeerproblematiek

Bij brief van 27 maart 1998 heeft de regering uw Kamer bericht dat het vvtv-beleid voor Liberiaanse asielzoekers wordt beëindigd omdat uit het ambtsbericht van de minister van Buitenlandse Zaken van 4 maart 1998 blijkt dat de situatie in Liberia sinds het ambtsbericht van september 1996 is verbeterd. In daarvoor in aanmerking komende gevallen hebben in 1998 verwijderingen plaatsgevonden. Over de situatie in Liberia zal medio 1999 een nieuw algemeen ambtsbericht worden uitgebracht.

3.1.4. Democratische Republiek Congo (voormalig Zaïre)

Ontwikkelingen in 1998

Op 17 mei 1997 vond in Zaïre een machtswisseling plaats door eenheden van de Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo (AFDL) onder leiding van Laurent Kabila. Het toenmalige staatshoofd Mobutu werd naar het buitenland verdreven (waar hij in september 1997 overleed) en door Kabila opgevolgd, die het land de nieuwe naam gaf. Vanaf begin 1998 kreeg de regering van Kabila een steeds smallere machtsbasis. Een groot aantal ministers en hoge regeringsfunctionarissen met een Tutsi-achtergrond werd vervangen door bestuurders uit de Katangese kring van Kabila. Op protesten vanuit de samenleving reageerde Kabila met een repressief beleid. Internationaal kwam Kabila eveneens onder druk te staan toen bleek dat de AFDL betrokken zou zijn geweest bij masamoorden in het Oosten van de DRC en VN-onderzoek hiernaar onmogelijk werd gemaakt. Internationaal werd ook tevergeefs aangedrongen op democratisering en structurele hervormingen in de DRC waardoor Kabila zich verder isoleerde.

In de tweede helft van 1998 was sprake van een verdere verslechtering van de politieke en veiligheidssituatie. Rwandese militairen die aan de AFDL steun hadden verleend, werden verordonneerd het land te verlaten. Op 2 augustus 1998 hadden echter gevechten plaats tussen Rwandese en Congolese legereenheden in de steden Bukavu en Goma. Hiermee werd het begin van gewapende opstand tegen Kabila ingeluid. Sindsdien wordt de situatie in de DRC gekenmerkt door een verslechterende politieke, economische en maatschappelijke situatie. In grote (vooral oostelijke) delen van het land is sprake van oorlog tussen de regering en de georganiseerde rebellen, die steun ontvangen van Uganda en Rwanda.

Terugkeerproblematiek

Bij brief van 19 september 1997 en in antwoord op vragen van het lid Sipkes dd 22 april 1998 is nader ingegaan op het beleid inzake asielsezoekers uit de DR Congo. In verband met onzekerheid over de veiligheidssituatie in de DR Congo wordt sinds 20 augustus 1998 uitstel van vertrek verleend. De minister van Buitenlandse Zaken heeft op 12 mei jl. een ambtsbericht over de situatie in DR Congo uitgebracht. Een nadere uiteenzetting van het beleid naar aanleiding van dit ambtsbericht is te vinden in de asielketenrapportage.

3.1.5. Angola

Ontwikkelingen in 1998

Medio 1998 raakte het vredesproces in Angola in een impasse. Dit was voornamelijk het gevolg van de weigering van UNITA de verplichtingen van het Lusaka vredesakkoord van 20 november 1994 uit te voeren, waaronder overdracht van gebieden aan de centrale regering en demobilisatie. Verder praten met de UNITA werd door de Angolese regering niet meer mogelijk geacht. Een deel van de leiding van de UNITA, w.o. parlementariërs, kwam in verzet tegen de weinig compromisvolle houding van de UNITA en splitste zich af als «Comité Renovador da UNITA». Doorgaans wordt deze de regering steunende afsplitsing «UNITA-Renovada» genoemd. Teneinde UNITA-leider Savimbi te isoleren kreeg de speciale vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, Diallo, van de Angolese regering geen toestemming om met Savimbi verdere besprekingen te voeren. Anderzijds stond de UNITA de VN-waarnemingsmissie (MONUA) niet langer toe in de door de UNITA bezette gebieden te opereren. Op 26 februari 1999 liep het mandaat van MONUA af en werd vervolgens door de VN Veiligheidsraad niet verlengd.

Momenteel wordt nog gesproken over een beperkte aanwezigheid van de VN in Luanda waarbij de nadruk ligt op mensenrechtenwaarnemers en humanitaire hulp. Voorlopig echter ontbreekt het in Angola aan neutrale internationale waarneming van de gebeurtenissen, met uitzondering van de hoofdstad Luanda waar nog diplomatieke buitenlandse vertegenwoordigingen functioneren. Wel zijn, vooral met het oog op humanitaire hulpverlening, in Angola nog internationale organisaties actief zoals UNDP, WFP, UNICEF, het Internationale Rode Kruis en Artsen Zonder Grenzen evenals enkele NGO's.

Op 30 januari 1999 installeerde President Jose Eduardo dos Santos een nieuwe regering. De President leidt die persoonlijk en staat ook aan het hoofd van de Angolese strijdkrachten.

De strijd van de UNITA-rebellen tegen het regeringsleger Forças Armadas Angolanas (FAA) heeft zich in 1998 en begin 1999 over grote delen van het Angolese grondgebied uitgebreid. In de hoofdstad Luanda is geen sprake van strijd. Door het opnieuw oplaaien van de burgeroorlog en de herovering van grote delen van het grondgebied door de UNITA op het regeringsleger, alsmede de strijd van de regering tegen gewapende separatisten in Cabinda, is de mensenrechtensituatie verslechterd.

Terugkeerproblematiek

In verband met onzekerheid over de veiligheidssituatie in Angola wordt sinds 20 augustus 1998 uitstel van vertrek verleend. Een nadere uiteenzetting van het beleid naar aanleiding van het nieuwe ambtsbericht van de minister van Buitenlandse Zaken over de situatie in Angola is te vinden in de asielketenrapportage. Over de situatie in Cabinda werd op 31 juli 1998 een algemeen ambtsbericht uitgebracht.

3.2. Azië

3.2.1. Sri Lanka

Ontwikkelingen 1998

Over de situatie in Sri Lanka werden op 24 maart 1998 en op 6 november 1998 ambtsberichten uitgebracht. De situatie is sindsdien niet fundamenteel gewijzigd. Jaffna-schiereiland is sinds medio 1996 in handen van het leger. De bevolking is destijds grotendeels naar het vasteland (de «Vanni») gevlucht en verblijft thans daar. Door NGO's (w.o. de Nederlandse tak van Artsen zonder Grenzen) wordt humanitaire hulp verleend. Het leger zet inmiddels de pogingen voort de vasteland-verbinding naar Jaffna-schiereiland (de landweg door de Vanni van Vavuniya naar Kilinochchi) in handen te krijgen.

Het plan om een politieke oplossing van het conflict te bewerkstelligen, waarbij aan de regio's meer autonomie zou worden verleend, is vastgelopen op een verschil van inzicht tussen de twee voornaamste Singalese partijen (de regeringspartij People's Alliance en de oppositiepartij UNP) over de wijze waarop aan die bevoegdheidsverlening vorm moet worden gegeven.

De leider van de militante Tamil-beweging LTTE heeft op 4 december verklaard bereid te zijn vredesbesprekingen met de Srilankaanse regering aan te gaan via een bemiddelende derde partij. De regering heeft daarop geantwoord tot dergelijke besprekingen bereid te zijn als de LTTE het streven naar een onafhankelijke Tamil-staat opgeeft.

Terugkeerproblematiek

Bij brief van 20 november 1998 heeft de regering uw Kamer bericht over het beleid inzake Srilankaanse asielzoekers. Het ambtsbericht van de minister van Buitenlandse Zaken van 6 november 1998 heeft geen aanleiding gegeven om terug te komen op eerdere beleidsuitgangspunten. De gedwongen terugkeer wordt voortgezet. Op 24 oktober 1997 kwam tussen Nederland en Sri Lanka een terugkeerovereenkomst op stand. Op grond daarvan werden sindsdien 46 afgewezen asielzoekers, waarvan 44 Tamils, naar Sri Lanka verwijderd.

3.2.2. China

Ontwikkelingen 1998

China was in 1998 naar aantallen het 11de land van herkomst van asielzoekers. Het merendeel van de huidige instroom (52%) bestaat uit alleenstaande minderjarigen. In China worden minderjarigen vanaf hun 16de jaar geacht in eigen levensonderhoud te voorzien. Op 23 januari 1998 werd een ambtsbericht uitgebracht inzake alleenstaande minderjarigen, op 15 april 1998 een ambtsbericht met betrekking tot terugkeer en op 30 oktober 1998 een ambtsbericht inzake het geboortebeperkingsbeleid in China.

Terugkeerproblematiek

De terugkeer van AMA's kan slechts worden geëffectueerd indien in het land van herkomst adequate opvang beschikbaar is. Voor 16 jarigen en ouder wordt in China van staatswege geen opvang meer verleend.

3.2.3. Afghanistan

Ontwikkelingen

Na het zomeroffensief van 1998 controleren de Taliban naar schatting 90% van Afghanistan. De oppositie, verenigd in de Noordelijke Alliantie (UIFSA), werd teruggedrongen naar de noordwestelijke provincies van Afghanistan. De Taliban namen onder meer de stad Mazar-i-Sharif in, dat gold als bolwerk van de UIFSA.

De gevechtspauze in de wintermaanden creëerde de gelegenheid voor vredesbesprekingen tussen de Taliban en de UIFSA. De besprekingen, die plaatsvonden in februari en maart 1999 onder auspiciën van de VN in Asjchabad, de hoofdstad van buurland Turkmenistan, leken aanvankelijk succesvol te verlopen. De partijen sloten een akkoord dat onder meer voorzag in een gezamenlijke uitvoerende, wetgevende en rechtsprekende macht en de uitwisseling van krijgsgevangenen. In een staakt-het-vuren was evenwel niet voorzien. Mede als gevolg van het akkoord besloot de VN tot een geleidelijke terugkeer van haar internationale personeel, dat zij na de verrassingsaanval van de Verenigde Staten op terroristische opleidingskampen in Afghanistan had teruggetrokken. De geplande vervolgbesprekingen hebben echter niet plaatsgevonden. Inmiddels is de strijd in het noorden van Afghanistan opnieuw opgelaaid. De situatie in het zuiden van Afghanistan is daarentegen gestabiliseerd. In die gebieden waar de Taliban al enkele jaren de macht uitoefent is de veiligheidssituatie bestendig.

De mensenrechtensituatie baart nog immer grote zorgen. Alle gewapende groeperingen in Afghanistan zijn bij mensenrechtenschendingen betrokken. Met name de positie van vrouwen en de kwaliteit van de rechtspraak baren zorgen. Bij de verovering van Mazar-i-Sharif brachten de Taliban vele leden van de Sjiïetische Hazara-minderheid om het leven. Het ambtsbericht onderscheidt verscheidene groepen die risico lopen op vervolging. Genoemd worden in dit verband voormalige prominente communisten, militairen van de UIFSA en hoge officieren van het voormalige communistische leger, middelbaar en hoog opgeleide vrouwen, personen die in de voormalige Sovjet-Unie hebben gestudeerd, wezen die in de voormalige Sovjet-Unie zijn opgevoed, en Afghanen die met burgers uit de voormalige Sovjet-Unie zijn getrouwd. Het betreft met name personen die zich thans niet schikken naar de strikte leefregels van de Taliban. Andere kwetsbare groepen zijn personen met een etnische, religieuze of politieke achtergrond die afwijkt van dat wat in hun woongebied gebruikelijk is. Overigens geldt dat personen die zich wél aanpassen aan de leefregels van de Taliban doorgaans ongemoeid worden gelaten. Dit verklaart waarom in 1998 meer dan 100 000 Afgaanse vluchtelingen vrijwillig uit Pakistan en Iran naar Afghanistan zijn teruggekeerd.

Terugkeerproblematiek

Bij brieven van 14 april 1998 en 20 november 1998 heeft de regering uw Kamer bericht over de beslissing om het vvtv-beleid voor Afgaanse asielzoekers voort te zetten. Bij brief van 20 november 1998 is echter ook aan uw Kamer meegedeeld dat geen vvtv meer wordt verleend aan personen die alvorens in Nederland asiel aan te vragen enige tijd in een derde land hebben verbleven. Uit het ambtsbericht van 3 november 1998 blijkt dat Afghanen doorgaans zonder problemen in Pakistan kunnen verblijven. Slechts een beperkt aantal Afghanen heeft te duchten van Taliban-aanhangers in Pakistan. Zij kunnen een beroep doen op het hervestigingsprogramma van UNHCR. Afhankelijk van de omstandigheden voorziet dit programma na uitvoerige screening in relocation binnen Pakistan of resettlement in een derde land.

Met betrekking tot de terugkeer van afgewezen Afghaanse asielzoekers geldt, dat in november 1998 een ambtelijke missie van Buitenlandse Zaken en Justitie naar Pakistan heeft plaatsgevonden. Over dit onderwerp zijn gesprekken gevoerd met de Pakistaanse autoriteiten.

3.3. Midden-Oosten

3.3.1. Irak

Ontwikkelingen in 1998

Centraal-Irak

De binnenlands-politieke situatie in Centraal-Irak wordt sinds jaar en dag gekenmerkt door onrust en spanning. Daarnaast is sprake van een algehele economische malaise. Er verschenen de afgelopen jaren meer dan eens berichten over pogingen tot staatsgreep en over schermutelingen tussen de Iraakse strijdkrachten en opstandelingen in Zuid-Irak. In dit overwegend door sji'ieten bevolkte deel van het land is sprake van een algehele sociaal-economische ontwrichting van de maatschappij.

De mensenrechten in Centraal-Irak worden stelselmatig en op grote schaal geschonden. Vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vereniging en vergadering zijn aan veel beperkingen onderhevig. Er is geen sprake van vervolging louter op basis van religie. De vrijheid van vestiging wordt geschonden door onder meer deportaties.

Van een eerlijke rechtsgang en rechtseenheid is vaak geen sprake, terwijl op grote schaal willekeurige arrestaties en detenties plaatsvinden. De toestand in de gevangenschappen in Centraal-Irak is ronduit slecht. Mishandeling, foltering, verdwijningen, buitengerechtigde executies en moorden komen in groten getale voor. De doodstraf kan bij een aanzienlijk aantal delicten worden uitgesproken. Er is in het algemeen geen sprake van vervolging van leden van etnische minderheden louter op basis van hun etniciteit.

Noord-Irak

De situatie in Noord-Irak is naar verhouding stabiel. In Noord-Irak, dat onder feitelijk gezag staat van de Koerdistaanse Democratische Partij (KDP) en Patriottische Unie van Koerdistan (PUK), is sprake van een functionerend rechtssysteem. De situatie van de mensenrechten is in Noord-Irak fundamenteel beter dan in Centraal-Irak.

De verbetering in de verhoudingen tussen KDP en PUK, die in het begin van 1998 begon, heeft zich sindsdien voortgezet. De wapenstilstand langs de KDP-PUK bestandslijn wordt over het algemeen goed nageleefd. Op 17 september 1998 hebben de leiders van beide Koerdische partijen onder auspiciën van de Verenigde Staten een overeenkomst getekend. Deze zgn. Washington-overeenkomst, die afspraken omvat over onderlinge samenwerking op het gebied van veiligheid en over de verdeling van inkomsten en machtsinvloed, werkt bevorderend op de stabiliteit in Noord-Irak. De laatste maanden is er door PUK en KDP bij uitvoering van de gezamenlijke afspraken in het kader van de overeenkomst echter weinig concrete vooruitgang geboekt. Voor vluchtelingen uit Noord-Irak gelden in belangrijke mate ook economische motieven als reden van hun migratie. Daarnaast speelt tot op zekere hoogte de vermeende dreiging van terugkeer van het regime in Bagdad een rol.

Terugkeerproblematiek

Bij brief van 20 november 1998 heeft de regering uw Kamer bericht over het beleid inzake Iraakse asielzoekers. Op basis van de ambtsberichten van de minister van Buitenlandse Zaken van 31 maart 1998 en 13 november 1998 heeft de regering bepaald dat een vvtv-beleid niet langer

noodzakelijk is in verband met de situatie in Noord-Irak. De ambtsberichten geven immers aan dat mits zich geen wezenlijke veranderingen voordoen in de heersende veiligheidssituatie, Noord-Irak voor bepaalde groepen Irakezen kan worden aangemerkt als een binnenlands vestigingsalternatief. Zo geldt voor PUK- respectievelijk KDP-aanhangers dat zij een vestigingsalternatief hebben in het gebied dat onder controle staat van hun partij. Het vestigingsalternatief in Noord-Irak geldt niet voor een aantal risicogroepen. De vraag of sprake is van een binnenlands vestigingsalternatief in Noord-Irak dient volgens UNHCR vooral beantwoord te worden aan de hand van het bestaan van familie-, politieke- of gemeenschapsbanden aldaar.

Op 15 april jl. heeft de minister van Buitenlandse Zaken het eerste algemene ambtsbericht over de situatie in Centraal-Irak uitgebracht. In de asielketenrapportage vindt uw Kamer nadere informatie over welke consequenties dit ambtsbericht heeft voor het beleid inzake Iraakse asielzoekers. Binnen afzienbare tijd zal een nieuw ambtsbericht verschijnen.

Op 31 maart 1998 heeft de minister van Buitenlandse Zaken het eerste algemene ambtsbericht over de situatie in Noord-Irak uitgebracht. Op 13 november 1998 werd een tweede ambtsbericht over Noord-Irak uitgebracht. Naar verwachting zal eind 1999 een nieuw ambtsbericht verschijnen.

Op 26 maart 1998 heeft een gezamenlijke missie Buitenlandse Zaken/Justitie besprekingen gevoerd met de Turkse autoriteiten en met de vertegenwoordiger van de PUK en de KDP. Naar aanleiding van deze missie is er een interdepartementale werkgroep ingesteld onder leiding van de IND. De werkgroep is thans bezig met het opstellen van een plan van aanpak voor de terugkeer van uitgeprocedeerde Iraakse asielzoekers naar Noord-Irak via Turkije. Voor nadere informatie over de missie wordt verwezen naar de brief van 21 mei 1999 van de minister van Buitenlandse Zaken aan uw Kamer (DPC/AM-289/99).

3.3.2. Iran

Ontwikkelingen

De Minister van Buitenlandse Zaken heeft op 28 oktober 1998 een deelambtsbericht over de rechtspleging in Iran uitgebracht. Tevens verscheen op 9 december 1998 een ambtsbericht over de algemene situatie in Iran.

Het politieke klimaat in Iran blijft aan verandering onderhevig. Iran maakt een voorzichtig liberaliseringsproces door. Het conflict tussen conservatieven en hervormingsgezinden is de afgelopen periode in toenemende mate aan de oppervlakte gekomen. De situatie van de mensenrechten in Iran is in ontwikkeling. De Minister van Buitenlandse Zaken concludeert evenwel dat geen wezenlijke verandering is opgetreden voor bepaalde categorieën van personen die vervolging of onmenselijke behandeling te vreezen hebben. Een nieuw algemeen ambtsbericht zal binnenkort verschijnen.

Terugkeerproblematiek

Bij brief van 22 januari 1999 is uw Kamer bericht dat de conclusie van het ambtsbericht van 9 december 1998 van de minister van Buitenlandse Zaken de conclusies van eerdere ambtsberichten dat terugkeer niet op voorhand onverantwoord is, bevestigt. Het uitstel van vertrek is beëindigd.

3.4. Europa en GOS

3.4.1. Bosnië-Herzegovina

Ontwikkelingen in 1998

Op 31 juli 1998 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken een ambtsbericht uitgebracht over de situatie in Bosnië-Herzegovina. In de eerste helft van 1998 hebben zich geen significante wijzigingen voorgedaan in de algemene mensenrechtensituatie. Wel was sprake van een verbetering in de vrijheid van beweging, een afname van de willekeurige arrestaties en een meer verantwoordelijke houding van de autoriteiten. In het ambtsbericht was tevens gesteld dat terugkeer van leden van etnische meerderheden naar meerderheidsgebieden niet op asielrelevante belemmeringen stuitte. Ten aanzien van personen behorend tot een etnische minderheid werd geoordeeld dat zij te maken konden krijgen met vormen van intimidatie en repressie van de zijde van de bevolking. In de dagelijkse praktijk hebben politieke, sociale en economische belemmeringen terugkeer en integratie van alle categorieën terugkeerders bemoeilijkt.

In de tweede helft van 1998 is een aantal voorstellen voor wetwijzigingen op het gebied van mensenrechten, die lange tijd op de agenda van de internationale gemeenschap hebben gestaan, aangenomen. Voorts zijn in september 1998 algemene verkiezingen gehouden, welke een eerste aanzet hebben gegeven voor grotere politieke pluriformiteit. De vrijheid van beweging is in deze periode verder toegenomen, terwijl het aantal willekeurige arrestaties en detenties is afgenomen. Schendingen van mensenrechten blijven desalniettemin voorkomen in beide entiteiten.

Terugkeerproblematiek

Bij brief van 9 oktober 1998 is uw Kamer bericht over het beleid inzake Bosnische asielzoekers. Op basis van het ambtsbericht van 31 juli 1998 is besloten om uitsluitend de vvtv's in te trekken van personen afkomstig uit meerderheidsgebieden en van personen die enige tijd verbleven hebben in meerderheidsgebieden voor de komst naar Nederland. Op 31 mei 1999 is een nieuw ambtsbericht over de situatie in Bosnië-Herzegovina uitgebracht door de minister van Buitenlandse Zaken. Het beleid naar aanleiding van dit ambtsbericht wordt uiteengezet in de asielketenrapportage. In daarvoor in aanmerking komende gevallen hebben in 1998 verwijderingen plaatsgevonden.

3.4.2. Federale Republiek Joegoslavië (Kosovo)

Ontwikkelingen in 1998

Op 31 december 1998 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken een ambtsbericht over de situatie van etnisch Albanezen in Kosovo uitgebracht. Hierin was geconcludeerd dat de mensenrechten- en veiligheids-situatie in Kosovo in de periode juni-oktober 1998 aanzienlijk was verslechterd, waarna een staakt-het-vuren tussen overheidstroepen en UÇK werd bereikt. Dit staakt-het-vuren werd echter spoedig ondermijnd door een toenemend aantal gewapende incidenten in de periode november-januari, gevolgd door diplomatieke inspanningen om tot een politiek akkoord te komen. De Staatssecretaris van Justitie heeft de Tweede Kamer in maart 1999 medegedeeld dat hij, gezien de zich in snel tempo opvolgende ontwikkelingen in Kosovo, van oordeel was dat het ambtsbericht niet meer kon dienen als een basis voor een beleidsconclusie.

Terugkeerproblematiek

Naar aanleiding van een oproep van UNHCR en een brief van de minister van Buitenlandse Zaken wordt sinds 13 maart 1998 uitstel van vertrek verleend aan etnisch Albanezen uit Kosovo. Per 21 april 1999 heeft de regering besloten om etnisch Albanezen uit Kosovo in aanmerking te laten komen voor een vvtv onder gelijktijdige toepassing van artikel 15 e, tweede lid van de Vw.

3.4.3. Azerbaidjan

Ontwikkelingen in 1998

Alhoewel de mensenrechtensituatie in Azerbaidjan – in vergelijking met een jaar geleden – voornamelijk niet significant gewijzigd is, zouden de toegenomen kritische geluiden van oppositiegroeperingen en media op het overheidsbeleid kunnen duiden op een minder verkrampt politiek klimaat. Opvallend is dat, ondanks, de hoeveelheid asielverzoeken van personen afkomstig uit Azerbaidjan in 1998 zeer sterk is toegenomen. In oktober 1998 is president Aliyev voor de tweede keer gekozen. Internationale waarnemers, waaronder 200 van de OVSE, hebben weliswaar kritiek geuit op de wijze waarop de verkiezingen zijn verlopen, doch hebben de verkiezingszege niet in twijfel getrokken. Lokale oppositiegroeperingen hebben de verkiezingen in felle bewoordingen veroordeeld. Inzake het conflict over Nagorny Karabach is nog steeds geen vooruitgang geboekt, maar het in 1994 overeengekomen staakt-het-vuren wordt – afgezien van enkele schermutselingen – gehandhaafd.

Terugkeerproblematiek

Op 6 oktober 1998 is door de Minister van Buitenlandse Zaken een ambtsbericht uitgebracht over de situatie in Azerbaidjan. Een nieuw ambtsbericht zal in de zomer van 1999 worden uitgebracht. In daarvoor in aanmerking komende gevallen hebben in 1998 verwijderingen plaatsgevonden.

3.5. Overzicht van de in 1998 uitgebrachte ambtsberichten

Datum	Titel ambtsbericht
23 januari 1998	Opvang alleenstaande minderjarigen in China
26 januari 1998	Situatie in Mauretanië
29 januari 1998	Situatie in Roemenië
6 februari 1998	Situatie in Armenië
21 februari 1998	Geboortebepenkingsbeleid in China
4 maart 1998	Situatie in Afghanistan
4 maart 1998	Situatie in Liberia
5 maart 1998	Situatie in Angola
5 maart 1998	Algemene situatie in Iran
6 maart 1998	Situatie van Moslims in de Sandjak i.v.m. de asielprocedure
10 maart 1998	Situatie in Georgië
11 maart 1998	Ambtsbericht Iran
16 maart 1998	Dienstplicht en bestraffing desertie in China
18 maart 1998	De positie van Christenen en bekeerde moslims in Egypte
27 maart 1998	Situatie in Azerbaidjan
30 maart 1998	Situatie in Algerije
31 maart 1998	Situatie in Noord-Irak
15 april 1998	Terugkeer in China
15 april 1998	Situatie in Ethiopië
28 april 1998	Positie van de Joodse bevolkingsgroep in Oekraïne
12 mei 1998	Positie Ahmadi's, Christenen en Mohajirs (MQM) in Pakistan

Datum	Titel ambtsbericht
18 mei 1998	Positie van Bihari's in Bangladesh i.v.m. asielprocedures
29 mei 1998	Situatie van Gamschoerdia-aanhangers in Georgië
23 juni 1998	Situatie (van etnisch Albanezen) in Kosovo
27 juli 1998	Situatie in Georgië
28 juli 1998	Situatie in Algerije
30 juli 1998	Situatie in Angola
31 juli 1998	Situatie in Bosnië-Herzegovina
1 september 1998	Situatie in Sierra Leone
23 september 1998	Situatie in Sudan
6 oktober 1998	Situatie in Azerbaidjan
23 oktober 1998	Situatie in Somalië
28 oktober 1998	Rechtspleging in Iran
30 oktober 1998	Geboortebeperving in China
3 november 1998	Situatie in Afghanistan
6 november 1998	Turkije/dienstplichtigen
6 november 1998	Situatie in Sri Lanka
13 november 1998	Situatie in Noord-Irak
9 december 1998	Situatie in Iran
11 december 1998	Situatie in Armenië
18 december 1998	Situatie in Kroatië
31 december 1998	Situatie (van etnisch Albanezen) in Kosovo