

De Belgische asielprocedure en de rol van asieljurisdicties

door
Marc BOSSUYT¹

I. De evolutie van de Belgische asielprocedure

Gedurende ongeveer 35 jaar was de bevoegdheid om in België de status van vluchteling toe te kennen gedelegeerd aan de vertegenwoordiger in België van de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen (UNHCR). Het was dus een internationale instantie (en geen Belgische) die deze bevoegdheid uitoefende. De asielprocedure was toen de eenvoud zelve: de asielaanvraag werd ingediend bij de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), die op een beperkt aantal gronden (laattijdigheid en verblijf van meer dan drie maand in een derde land) de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de asielaanvrager al dan niet kon weigeren (deze fase werd – eerder ten onrechte – “ontvankelijkheidsprocedure” genoemd). Wanneer de DVZ, wat de toegang tot of het verblijf op het grondgebied betreft, een positieve beslissing nam, werd de aanvraag overgemaakt aan het UNHCR. In de erkenningprocedure was er geen sprake van de tussenkomst van een advocaat, de beslissing werd niet gemotiveerd en er bestond ook geen beroepsmogelijkheid, omdat de Raad van State geen bevoegdheid had t.o.v. beslissingen genomen door een internationale overheid.

Sinds vele jaren vroeg het UNHCR evenwel van deze bevoegdheid te worden ontlast. Wanneer het aantal asielaanvragen gevoelig begon te stijgen, besloot België bij wet van 14 juli 1987 deze bevoegdheid zelf uit te oefenen. Een nieuwe onafhankelijke administratieve overheid, de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (CGVS), nam met ingang van 1 februari 1988 de bevoegdheden van het UNHCR over. De beslissingen waarbij de CGVS de status van vluchteling weigerde, moesten worden gemotiveerd en stonden open voor beroep bij een nieuwe administratief rechtscollege, de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen (VBV).

Belangrijk was ook dat de gronden waarop de toegang tot en het verblijf op het grondgebied konden worden geweigerd door de minister van Justitie of diens gemachtigde, de DVZ, werden verruimd.² Tijdens de parlementaire voorbereiding werd besloten t.a.v. die beslissingen een dringend verzoek tot heronderzoek te voorzien en de CGVS dienaangaande een adviesbevoegdheid te geven. De wetwijzingen van 18 juli 1991 bepaalden dat alle zogenaamde onontvankelijkheidsbeslissingen niet alleen door de minister, maar ook door zijn gemachtigde konden worden genomen en dat de dringende verzoeken tegen die beslissingen voortaan rechtstreeks moesten worden ingediend bij de CGVS. Voortaan moesten die adviezen ook worden gevolgd, tenzij de minister van Justitie hieraan binnen een zeer korte termijn (vijf werkdagen) “voorbijging”.

Deze wetwijziging verzekerde een efficiënte en snelle behandeling van de asielaanvragen, ware het niet dat door de wet van 19 juli 1991 een uitbreiding werd ingevoerd van de schorsingsbevoegdheid van de Raad van State, die helemaal niet in staat bleek de door de wet opgelegde termijn van 45 dagen inzake vorderingen tot schorsing ingediend door asielzoekers na te leven. Dit leidde tot een aanzienlijke stijging van het aantal asielaanvragen,

¹ Emeritus buitengewoon hoogleraar van de Universiteit Antwerpen, (ere-)Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (1987-1997). Deze bijdrage verbindt geenszins het Grondwettelijk Hof waarvan hij voorzitter is.

² Met in het bijzonder de “bedrieglijke” aanvraag en de aanvraag “kennelijk vreemd aan de criteria van de Conventie van Genève”.

in het bijzonder op de luchthaven, wat gepaard ging met weinig benijdenswaardige opvangvoorwaarden, toen duidelijk werd dat het volstond om een schorsing tot vordering in te dienen bij de Raad van State om te worden toegelaten tot het grondgebied, aangezien de termijn van vasthouding aan de grens beperkt was geworden tot twee maand.

Bij wet van 6 mei 1993 werden de zogenaamde onontvankelijkheidsgronden uitgebreid met de “kennelijke ongegrondheid” en de CGVS verkreeg t.a.v. de bij hem ingediende “dringende beroepen” beslissingsbevoegdheid. Vermits de afgewezen asielzoeker aldus kon genieten van een beroep bij een gespecialiseerde en onafhankelijke instantie werd een opschortingmogelijkheid bij een derde instantie (de Raad van State) overbodig geacht. De Raad van State, die zich aanvankelijk onbevoegd verklaarde voor dergelijke vorderingen tot opschorting wanneer de CGVS zijn bevestigende beslissing uitvoerbaar had verklaard niettegenstaande elk beroep, stelde na enige tijd dienaangaande prejudiciële vragen aan het Arbitragehof dat, in zijn arrest van 14 juli 1994, de bevoegdheid van de Raad van State herstelde om kennis te nemen van dergelijke vorderingen. Dit leidde tot een steeds groter wordende belasting van de Raad van State, die nog aanzienlijk toenam na het arrest van 22 april 1998 waarin het Arbitragehof een recht op maatschappelijke dienstverlening toekende aan asielzoekers, zolang de beroepen ingesteld bij de Raad van State tegen de afwijzing van hun asielaanvraag niet zijn beslecht. Het aantal beroepen ingediend door asielzoekers steeg zelfs tot meer dan 80% van alle bij de Raad van State ingediende zaken.

Na een mislukte poging, was het uiteindelijk de wet van 15 september 2006 die de asielprocedure grondig hervormde. Het onderscheid tussen de zogenaamde ontvankelijkheidsfase en de gegrondheidsfase werd opgeheven. De CGVS, wiens voornaamste rol voordien erin bestond op te treden als beroepsinstantie in de ontvankelijkheidsfase, werd voortaan de eerste instantie, weliswaar met behoud van zijn volledige bevoegdheid inzake erkenning ten gronde. Voortaan kan iedere afgewezen asielzoeker zich bovendien wenden tot een nieuwe asieljurisdictie, met name de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

Hierin verschilt de nieuwe procedure aanzienlijk van de vorige. Uit een analyse van de stand van de procedure eind 1999 m.b.t. de meer dan 35.000 asielaanvragen ingediende in de periode 1995-1997 (er waren toen gemiddeld dus iets minder dan 1.000 asielaanvragen per maand), bleek dat slechts 11% van de asielzoekers terecht kwam bij de Vaste Beroepscommissie, die instond voor 10% van de erkenningen en 10% van de definitieve weigeringen. 17% van de definitieve weigeringen was voor rekening van de DVZ en 72% voor rekening van de CGVS, die ook instond voor 90% van de erkenningen.

Thans gebeurt de meerderheid van de definitieve weigeringen door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Wanneer de nieuwe wet in werking trad, lag het maandgemiddelde van de ingediende asielaanvragen rond de 1.000. De cruciale vraag nu is of de nieuwe procedure ook binnen redelijke termijn meer dan het dubbel ervan kan verwerken. Daartoe zullen zowel de jurisdictie als de administratie moeten worden versterkt. Zolang er geen neerwaartse knik kan worden aangebracht in de groei van de achterstand inzake de behandeling van asielaanvragen, zal door het bekende “sneuwbaleffect” het aantal aanvragen blijven stijgen.

II. De rol van asieljurisdicties

In tegenstelling tot de vele collega’s rechters, ben ik er niet van overtuigd dat jurisdictionele procedures geschikt zijn om alle soorten van maatschappelijke problemen te

behandelen.³ Dit is wel het geval voor het bepalen van de gegrondheid van strafrechtelijke vervolgingen en voor het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen, zoals voorgeschreven door artikel 6 EVRM. In andere aangelegenheden, zoals het behandelen van asielaanvragen, zijn jurisdictionele procedures, mede door een overdreven belang dat wordt gehecht aan allerlei vormelijkheden, niet noodzakelijk bijzonder geschikt. Trouwens, als dezelfde procedures zouden moeten worden gevolgd als inzake strafrechtelijke vervolgingen, zouden er voortdurend rogatoire commissies moeten worden gestuurd naar de landen van oorsprong om ter plaatse de waarachtigheid van de vluchtverhalen na te gaan, wat om tal van redenen is uitgesloten.

Destijds was ik bijzonder getroffen door wat in 1990 werd geschreven door Anil Ramdas, een Nederlander van Surinaamse afkomst, die in een Amnesty International publicatie het (wat hij noemde) “ritueel” van een zitting van de toenmalige (Nederlandse) Adviescommissie voor vreemdelingen, die enigszins vergelijkbaar was met wat nu asieljurisdicties zijn, als volgt beschreef:

“de commissie sust ons bezwaarde geweten. In de moderne democratische verzorgingsstaat zijn wij doordrongen van het christelijke of humanistische besef dat zwakken, armen en machtelozen geholpen moeten worden. Vreemdelingen die hier asiel aanvragen plaatsen dit besef voor een lastig dilemma. We kunnen ze niet allemaal toelaten, we kunnen ze niet ruwweg verjagen. Maar hoe iemands nederige verzoek op een nette manier af te wijzen? Hoe ze allemaal uit te leggen dat het niet kan, komen wonen en werken in Nederland, en wel zodanig, dat ‘zij’ het begrijpen en ‘wij’ er geen schuldgevoel aan overhouden. De (vreemdelingen)politie doet zijn werk: hoort en wijst af, zakelijk en zonder overbodige sier. De tweede kans die de vreemdelingen krijgen bij de adviescommissie lijkt meer te zijn bedoeld voor onze gemoedsrust dan voor die van de vreemdelingen, hoewel ook zij de indruk krijgen dat ze ernstig worden genomen. De vreemdelingen krijgen, dankzij de zorgvuldigheid die de commissie in acht neemt en de beschaafdheid die ze in vergelijking met het eerste verhoor uitstraalt, onze onmacht gedemonstreerd. Het ritueel dat wordt opgevoerd is dus te zien als een verzoek aan de vreemdeling om begrip voor de afwijzing.

Het bevredigt hierdoor beide partijen: de vreemdelingen, die het gevoel hebben dat ze hun bedoelingen kenbaar hebben mogen maken, en ons, omdat we het gevoel hebben redelijk en rechtvaardig te zijn geweest”.⁴

Wat de asieljurisdicties betreft, komt het mij voor dat een onderscheid dient te worden gemaakt naar gelang het een vernietigingsinstantie of een cassatie-instantie dan wel een beroepsinstantie betreft.⁵ Een vernietigings- of een cassatie-instantie worden niet verondersteld zich in de plaats te stellen van de bevoegde instantie. Over het algemeen heeft zij niet de bekwaamheid, noch de middelen en zeker niet de ervaring om zelf over te gaan tot de ondervraging van de asielzoekers ten einde hun geloofwaardigheid te beoordelen (wanneer zij dat nuttig of noodzakelijk zou achten) of om de politieke toestand in de verschillende landen van oorsprong te beoordelen. Een dergelijke instantie dient er zich toe te beperken na te gaan of de procedure correct is verlopen en in overeenstemming met de wettelijke en reglementaire bepalingen met inbegrip van de bepalingen van het EVRM zoals geïnterpreteerd door het Hof van Straatsburg. Deze instanties blijken zich vooral te interesseren aan de formele motivering van de afwijzingsbeslissing. In elk geval, beslissingen tot vernietiging of cassatie zijn niet definitief omdat het ten gronde bevoegde orgaan de aanvraag opnieuw zal moeten onderzoeken en een nieuwe beslissing moet nemen.

³ Zie BOSSUYT, Marc, “Bescheidenheid siert de jurist”, *De Juristenkrant*, 15 juni 2011, 13.

⁴ RAMDAS, Anil, “Over de rationaliteit van de adviescommissie voor vreemdelingenzaken”, in *Het nadeel van de twijfel. De rol van de informatie in de Nederlandse asielprocedure*, Amsterdam, Amnesty International, 1990, (141-158), 157-158

⁵ BOSSUYT, Marc, *Strasbourg et les demandeurs d’asile : des juges sur un terrain glissant*, Brussel, Bruylant, 2010, (189 p.), 149-150, & “Judges on Thin Ice : The European Court of Human Rights and the Treatment of Asylum Seekers”, *Inter-American and European Human Rights Journal*, 2010, (3-48), 45-47.

Gans anders is de rol van de beroepsinstanties ten gronde. Deze instanties zijn er toe geroepen om zich over het gehele dossier te buigen en ze kunnen hun beslissing in de plaats stellen van deze genomen door het eerste ten gronde bevoegde orgaan. Wanneer de beroepsinstanties zelf bevoegd zijn om over te gaan tot erkenning of weigering van de status van vluchteling (of van subsidiaire bescherming), moeten zij zowel de geloofwaardigheid van de asielzoekers als de politieke toestand in het land van oorsprong beoordelen. Gezien de grote verscheidenheid, naar gelang de landen van oorsprong, van de types asielzoekers en de complexiteit van de vaak evoluerende toestanden in de verschillende landen, is een geografische specialisatie in de behandeling van de asielaanvragen hoogst wenselijk, om met name in staat te zijn de waarachtigheid van de vluchtverhalen te kunnen nagaan. Rechtscolleges lenen zich moeilijk tot een geografische specialisatie, wat hen niet helpt om met kennis van zaken beslissingen te nemen die nauw aansluiten bij de zeer verscheiden realiteit van de asielaanvragen.

Twee valkuilen moeten worden vermeden: de eerste bestaat erin een overdreven belang te hechten aan vormelijkheden die helemaal niets te maken hebben met de fundamentele vraag of de asielzoeker een gegronde vrees koestert voor vervolging om één van de gronden vermeld in de Conventie van Genève en of er in zijn hoofd een werkelijk risico bestaat om behandelingen te ondergaan die zijn verboden door artikel 3 van het EVRM; de andere bestaat erin om zich in te laten met de grond van de zaak zonder de middelen te hebben om dat te doen. De praktijk toont aan dat het niet altijd gemakkelijk is om de juiste middenweg te vinden.

De beroepsinstanties dienen zich te plaatsen op het ogenblik dat zij hun eigen beslissingen nemen, terwijl de vernietiging- of cassatie-instanties zich moeten plaatsen op het ogenblik dat de bestreden beslissing werd genomen. Indien er nieuwe ontwikkelingen zijn, zijn het de instanties die ten gronde bevoegd zijn, die de asielaanvraag dienen in heronderzoek te nemen in het licht van deze ontwikkelingen. Het cruciale ogenblik is evenwel dat van de eventuele effectieve verwijdering van betrokkene. De toestand wordt onhoudbaar indien de internationale verplichtingen zouden worden geïnterpreteerd als zouden de rechtsmiddelen die kunnen worden uitgeoefend tegen de verwijderingmaatregel, een heronderzoek van de politieke toestand in de landen van oorsprong vereisen, ook wanneer de betrokkenen het niet nodig hebben geacht hun nieuwe vrees voor vervolging opnieuw voor te leggen aan de bevoegde asielinstanties. De aangevoerde nieuwe ontwikkelingen dienen dus niet te worden onderzocht door de beroepsinstanties tegen de verwijderingmaatregel maar in het kader van een nieuwe aanvraag door de ten gronde bevoegde instantie. Indien het interne recht geen sterk versnelde en verkorte procedures voorziet in geval van dergelijke “nieuwe” aanvragen die achtereenvolgens door dezelfde persoon worden ingediend, kunnen die beweringen een “carrousel” in werking stellen die verhindert dat een beslissing ooit uitvoerbaar, laat staan uitgevoerd, zou worden.

III. De internationale vereisten inzake rechterlijke controle op de asielprocedure

De Conventie van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen vereist niet dat de asielprocedure een jurisdictionele, laat staan een gerechtelijke, fase zou bevatten. Die Conventie bevat zelfs geen enkele bepaling die minimale voorwaarden oplegt waaraan een asielprocedure moet voldoen. Het Uitvoerend Comité van het UNHCR beperkt er zich toe om in zijn besluiten nr. 8 (XXVIII) – 1977 aan te bevelen een redelijke termijn te verlenen aan asielzoekers om een heronderzoek te vragen van een eventuele beslissing tot

niet-erkenning, door ofwel dezelfde, ofwel een andere administratieve of gerechtelijke overheid.

Wat het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens betreft, heeft het Hof van Straatsburg zich voor het eerst over een asielzaak gebogen in zijn arrest *Cruz Varas e.a. t. Zweden* van 20 maart 1991. Alhoewel het Hof had verzocht niet tot uitwijzing over te gaan van deze Chileense asielzoeker, hadden de Zweedse autoriteiten aan dat verzoek geen gevolg gegeven omdat zij twijfelden aan zijn geloofwaardigheid en oordeelden dat hij geen risico liep op onmenselijke behandelingen twee maand vóór de democratische presidentsverkiezingen die een einde zouden stellen aan het bewind van President Pinochet. Achteraf bleek trouwens dat hij na zijn uitwijzing niet mishandeld is geworden. Het Hof oordeelde dat Zweden het EVRM niet had geschonden door geen gevolg te geven aan die voorlopige maatregel. Dit standpunt werd nog bevestigd door het Hof in zijn ontvankelijkheidsbeslissing van 13 maart 2001 in de zaak *Čonka e.a. t. België*.

In de zaak *Mamatkulov en Askarov t. Turkije*, arrest van 6 februari 2003, bevestigd bij arrest van de Grote Kamer van 4 februari 2005, heeft het Hof daarentegen beslist dat zijn voorlopige maatregelen ondertussen bindend waren geworden, en dit alhoewel het EVRM (in tegenstelling tot andere constitutieve teksten van internationale rechtscolleges) geen bepaling dienaangaande bevat en de verdragspartijen systematisch hadden geweigerd een dergelijke bepaling in een aanvullend protocol op te nemen. Sindsdien wordt het Hof geconfronteerd met een exponentiële stijging van het aantal verzoeken om voorlopige maatregelen: van 112 in 2006 tot 4.786 in 2010. In een verklaring van 11 februari 2011 heeft de voorzitter van het Hof zijn bezorgdheid uitgedrukt over de alarmerende stijging van dergelijke verzoeken en op zijn bijeenkomst in Izmir op 26 en 27 april 2011 heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa eveneens zijn bezorgdheid dienaangaande uitgesproken.⁶

Het Hof van Straatsburg heeft geleidelijk aan artikel 13 EVRM, dat een recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel waarborgt aan eenieder wiens rechten en vrijheden die in de Verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, geïnterpreteerd op een wijze die steeds verdergaande eisen stelt aan de asielprocedure. Het in dat Verdrag vermelde recht dat het vaakst door asielzoekers wordt ingeroepen, is artikel 3, dat foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen verbiedt. Het spreekt van zelf dat niet bij om het even welke loze bewering van een risico op foltering een dergelijk rechtsmiddel bij een nationale instantie moet open staan. In zijn arrest *Cruz Varas e.a. t. Zweden* van 20 maart 1991 zegt het Hof van Straatsburg dat er minstens sprake moet zijn van “*des motifs sérieux et avérés de croire à un risque réel*” van een schending van de bestreden beslissing. In de woorden van Velu en Ergéc moet het individu dat beweert slachtoffer te zijn van een dergelijke schending dat doen “*de manière plausible*”: m.a.w. “*il doit s’agir d’un grief défendable*”.⁷ Er kan worden betwijfeld of er op plausible wijze kan worden gesproken van een verdedigbare klacht betreffende een reëel risico wanneer een onafhankelijke en gespecialiseerde instantie heeft geoordeeld dat dit niet het geval is.

In zijn arrest *Vilvarajah e.a. t. het Verenigd Koninkrijk* van 30 oktober 1991 heeft het Hof geoordeeld dat de in artikel 13 EVRM bedoelde “nationale instantie” bevoegd moet zijn om kennis te nemen van de inhoud van de grief die steunt op het Verdrag, en om een gepast rechtsherstel te bieden. Alhoewel het Hof in zijn arrest *Chahal t. het Verenigd Koninkrijk* van

⁶ Wat de totale belasting van het Hof betreft, groeide het aantal hangende zaken van 97,300 op 1 januari 2009 over 119.300 op 1 januari 2010 en 139,650 op 1 januari 2011 naar **160.200** op 31 augustus 2011.

⁷ VELU, Jacques & ERGEC, Rusen, *La Convention européenne des droits de l’homme*, Brussel, 1980, 93.

15 november 1996 erop heeft gewezen dat het niet moet gaan om een gerechtelijke instantie, heeft het in de zaak *Jabari* t. Turkije van 11 juli 2000 gepreciseerd dat de controle onafhankelijke en rigoureuus moet zijn en dat een opschorting van de maatregel mogelijk moet zijn. In zijn arrest *Čonka* t. België van 5 februari 2002 heeft het Hof een automatische opschortend effect van dat rechtsmiddel vereist en in zijn arrest *Gebremedin* t. Frankrijk van 26 april 2007 is er sprake van een “opschortend beroep van rechtswege”.

De rechtspraak van het Hof van Straatsburg inzake asielzoekers heeft een aantal specifieke kenmerken. Het gaat om *indirecte* schendingen, vermits de verdragspartijen worden verantwoordelijk gesteld voor handelingen gesteld door andere Staten die meestal geen verdragspartijen zijn. En het gaat om *potentiële* schendingen, vermits de verboden handelingen meestal nog niet hebben plaatsgevonden maar zouden kunnen plaatsvinden indien een vreemdeling het grondgebied van een verdragspartij zou moeten verlaten.

Bijgevolg,

- beoordeelt het Hof niet feiten die hebben plaatsgevonden, maar speculeert het over gebeurtenissen die zouden kunnen plaatsvinden;
- moet het Hof vertrouwd zijn, niet enkel met de toestand en de regelgeving in verdragspartijen, maar ook in Staten die geen verdragspartij zijn;
- steunt het Hof niet alleen op primaire bronnen maar ook op secundaire bronnen, onder meer van organisaties die belangen en opdrachten hebben die verschillen van deze van het Hof.

De complexiteit en het aantal van de verzoekschriften die asielzoekers richten aan het Hof, wordt vergroot door de combinatie van deze specifieke kenmerken met nieuwe ontwikkelingen in de rechtspraak, zoals:

- het reeds vermeld bindend verklaren van de voorlopige maatregelen die uitwijzing of uitlevering verhinderen;
- het voordurend verlagen van de toepasselijkheidsdrempel van artikel 3 EVRM dat foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen verbiedt;⁸
- de omvorming van dat artikel 3 van een burgerlijk recht dat onmenselijke behandelingen verbiedt, tot een sociaal recht dat de verdragspartijen ertoe verplicht behoorlijke levensvoorwaarden aan bepaalde categorieën van personen te bieden;⁹
- de erkenning van kwetsbare bevolkingsgroepen die bijzonder bescherming nodig hebben, zoals de Roma,¹⁰ mentaal gehandicapte personen¹¹ en asielzoekers.¹²

Meer dan in andere domeinen vervult het Hof in asielzaken bovendien een veelvoud van functies:

⁸ Voor wat de omstandigheden betreft waarin asielzoekers werden vastgehouden in Griekenland, gaat het van een periode van 17 maanden (*Dougoz*, 6 maart 2001), over 3 maanden (*Tabesh*, 26 november 2009, en *A.A.*, 22 juli 2010) en 2 maanden (*R.U.*, 7 juni 2011) naar 4 en 7 dagen (*M.S.S.*, GK, 21 januari 2011) en 2 dagen (*Rahimi*, 5 april 2011).

⁹ *M.S.S.* t. België en Griekenland, GK, 21 januari 2011, § 263. Over dit arrest, zie BOSSUYT, Marc, België schuldig aan onmenselijke en vernederende behandelingen wegens schending van het EU-asielrecht door Griekenland, *Rechtskundig Weekblad*, 4 juni 2011, 1707-1712, & *European Human Rights Law Review*, 2011, 581-596.

¹⁰ *Oršuš e.a.* t. Kroatië, GK, 16 maart 2010, § 147:

¹¹ *Alajos Kiss* t. Hongarije, 20 mei 2010, § 42.

¹² *M.S.S.* t. België en Griekenland, GK, 21 januari 2011, § 251.

- beroepsrechter, wanneer het Hof zijn eigen beoordelingen van de feiten en zijn eigen speculaties aangaande toekomstige gebeurtenissen in de plaats stelt van de bevoegde instanties;
- cassatierechter, wanneer het Hof nagaat of de nationale overheden hun nationale regeling correct hebben toegepast;
- internationale rechter, wanneer het Hof besluit dat de nationale regelgeving het EVRM schendt;
- kortgedingrechter, wanneer het Hof voorlopige maatregelen aanwijst.

Wat ten slotte het Europees Unie recht betreft, moet vooral worden verwezen naar de Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus. Artikel 39 van deze richtlijn dat betrekking heeft op de beroepsprocedures, bepaalt dat de lidstaten ervoor zorgen dat voor asielzoekers “een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie openstaat” (in het Frans “*devant une instance juridictionnelle*”). Dit wordt niet alleen vereist voor beslissingen ten gronde waarbij de erkenning van de status van vluchteling wordt geweigerd, maar tevens voor de beslissing een asielaanvraag als niet-ontvankelijk te beschouwen of de beslissing om een hernieuwd verzoek niet opnieuw te behandelen.

IV. Besluit

Het heeft mij altijd verbaasd dat, zowel op het nationale als op het Europese niveau, de beslissingen over de procedures die moeten worden gevolgd bij het behandelen van asielaanvragen, zelden gepaard gaan met een berekening van de kostprijs van deze procedures. En dat zou zich niet mogen beperken tot de rechtstreekse kosten ervan, zoals het vereiste aantal ambtenaren en rechters en de kosten van de juridische bijstand, maar ook de aantrekkingskracht die de procedures uitoefenen op het aantal aanvragen en de kostprijs ten laste van de Staat van de opvang van asielzoekers gedurende de periode tussen het indienen van hun asielaanvraag en het nemen van een uitvoerbare beslissing over hun aanvraag.

Uit cijfers verstrekt door Fedasil (het Federaal Agentschap voor de opvang asielzoekers) blijkt dat de capaciteit voor de opvang van asielzoekers van 18.600 plaatsen op 1 januari 2010 werd uitgebreid tot 21.400 op 1 januari 2011. Ondanks een totaalbudget van 327,5 miljoen Euro (enkel voor Fedasil) en ondanks noodopvang in hotels en het toekennen van dwangsommen die kunnen oplopen tot 500 Euro per persoon en per dag, waren er vorig jaar 6.415 asielzoekers waaraan geen plaats kon worden toegewezen. Ondanks een uitbreiding in 2011 met nog eens 2.000 bijkomende plaatsen, deelde Vluchtelingenwerk Vlaanderen op 26 september 2011 mede dat Fedasil voor de 10.000ste keer een pas aangekomen asielzoeker op straat had gezet. In Nederland daarentegen wordt het ene opvangcentrum na het andere gesloten wegens overcapaciteit. Juridische discussies over asielprocedures die geen rekening houden met de effecten ervan op het terrein, lijken mij niet alleen steriel maar gaan ook voorbij aan de schrijnende omstandigheden waarin asielzoekers uiteindelijk terecht komen.