

Ministerie van Veiligheid en Justitie
t.a.v. de heer mr. dr. K.H.D.M. Dijkhoff
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Den Haag, 12 december 2016
dossiernummer: 102276
uw kenmerk:
telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 27
e-mail: l.korsten@advocatenorde.nl

Betreft: pilot rechtsbijstand in veilig land zaken

Geachte heer Dijkhoff,

Bij brief van 17 november 2016 aan de Tweede Kamer is een aantal maatregelen ten aanzien van asielzoekers uit veilige landen van herkomst aangekondigd. De Nederlandse orde van advocaten (NOvA) heeft zijn adviescommissie vreemdelingenrecht gevraagd dienaangaand te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken. Dit advies zal tevens aan de Tweede Kamer worden verstrekt met het oog op het algemeen overleg op 14 december 2016 over dit onderwerp.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,



mw. mr. R.G. van den Berg
algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie vreemdelingenrecht

Bezoekadres
Neuhuyskade 94
2596 XM Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35
Fax 070 - 335 35 31

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Van	: adviescommissie vreemdelingenrecht
Datum	: 12 december 2016
Betreft	: Pilot rechtsbijstand in veilig land zaken

In zijn brief van 17 november heeft de staatssecretaris maatregelen ten aanzien van asielzoekers uit veilige landen van herkomst aangekondigd¹. Met ingang van 5 december 2016 is de Pilot rechtsbijstand in veilig land zaken (spoor 2) door de Raad voor Rechtsbijstand gestart. Deze maatregel volgt op de op 1 maart 2016 ingevoerde versnelde procedure "spoor 2".

De aangekondigde wijzigingen lijken een gevolg van twee ontwikkelingen: ten eerste de toename van aanvragen van asielzoekers uit de zogenoemde veilige derdelanden, ten tweede door een kleine groep overlast veroorzakende asielzoekers uit Marokko en Algerije.

Op 1 november jl. bevonden zich 2.850 asielzoekers afkomstig uit veilige landen in de COA-opvang op een totale bezetting van 30.080. Hiervan zijn 780 uit Marokko afkomstig en 580 uit Algerije². Over de periode van 1 maart 2016 tot 1 oktober 2016 bedraagt de gemiddelde doorlooptijd bij de IND (= datum aanvraag tot datum besluit) voor deze groep tien dagen.

De reden voor de invoering van de versnelde procedure spoor 2 was het feit dat door de verhoogde instroom van asielaanvragen de asielmolen verstopt raakte en asielzoekers maanden in de opvang moesten wachten op de start van de behandeling van hun procedure. Dit heeft een aanzuigende werking gehad op asielzoekers uit veilige landen zonder asielmotief. Nu sinds 1 maart jl. de doorlooptijd voor deze groep is verkort naar gemiddeld 10 dagen zal deze aanzuigende werking ook weer snel afnemen. Het betreft derhalve een kleine groep, waarvan bovendien voorzienbaar is dat de groep nog kleiner zal worden.

De adviescommissie meent daarom dat het voorbarig is om verdere instroombeperkende maatregelen te nemen. Deze maatregelen zullen relatief weinig effect sorteren en betekenen een afbreuk van de rechten van de asielzoeker.

De adviescommissie heeft in zijn wetgevingsadvies ten aanzien van het Ontwerpbesluit houdende aanpassing van Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria in verband met invoering bijzondere bepalingen Vreemdelingenbesluit 2000 reeds omschreven hoe groot het belang van goede rechtsbijstand in procedures van asielzoekers uit veilige landen is³.

De Staatssecretaris signaleert een oneigenlijk gebruik in het aanwenden van rechtsmiddelen teneinde het recht op opvang te verlengen. Echter, het instellen van een beroepsprocedure zal de duur van het rechtmatige verblijf of opvang in Nederland niet of nauwelijks verlengen. Het beroep inzake asielaanvragen die als kennelijk ongegrond zijn afgewezen heeft geen schorsende werking en de Rechtbank beslist op grond van artikel 83b, derde lid, aanhef en onder c, binnen vier weken na indienen van het beroep. Deze verkorte procedure is ook van toepassing op Dublin-claimanten. Het hoger beroep heeft sowieso geen schorsende werking en mag dus niet in Nederland en niet in de opvang afgewacht worden.

¹ KS 19 637, Nr.2257

²https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2016Z22533&did=2016D46211

³ <https://www.advocatenorde.nl/advocaten/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/36554>

De Staatssecretaris geeft voorts aan dat in de praktijk de slaagkans van een beroep ten aanzien van asielzoekers uit veilige derdelanden zeer gering zal zijn. Uit de praktijk blijkt echter geenszins dat dit altijd het geval is. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in de uitspraak van 14 september 2016 (ABRvS 201603036/1, ECLI:NL:RVS:2016:2474) het toetsingskader aangegeven, na een advies van de AG te hebben ingewonnen (ECLI:NL:RVS:2016:2040). In de praktijk is regelmatig niet zorgvuldig onderbouwd (aan de hand van de criteria van art. 3.37f VV en de daar door de Afdeling in bovengenoemde uitspraak aan gegeven uitleg) of het land in kwestie als veilig land van herkomst kan worden aangemerkt. Toch wordt in veel gevallen door de IND vastgehouden aan de summiere motivering die door de Afdeling als onvoldoende is gekwalificeerd. Het is in die context vreemd om de advocaten te verwijten dat ze daarover procederen.

Daarbij speelt ook nog mee dat de Staatssecretaris bij veel landen die zijn bestempeld als veilig land van herkomst een uitzondering maakt voor bepaalde groepen, zoals bijvoorbeeld LHBT's. Zij komen wel in de procedure voor asielzoekers uit veilige landen van herkomst terecht. Deze vaak kwetsbare groep asielzoekers zou met deze aangekondigde maatregel ook de gevolgen ondervinden van de voorgenomen maatregelen ten aanzien van de procedure en opvang.

In de pilot wordt de kosteloze rechtsbijstand afgeschaft voor zaken waarin een negatieve second opinion is gegeven. Deze maatregel staat op gespannen voet met de Procedurerichtlijn. Artikel 20 van de procedurerichtlijn geeft recht op kosteloze rechtsbijstand in de beroepsprocedure.

De Procedurerichtlijn biedt de mogelijkheid om het recht op kosteloze rechtsbijstand te beperken wanneer het beroep van de verzoeker volgens de rechterlijke instantie of een andere bevoegde autoriteit geen reële kans van slagen heeft. Bij de toepassing van dit lid zorgen de lidstaten ervoor dat de rechtsbijstand en vertegenwoordiging niet willekeurig wordt beperkt en dat de daadwerkelijke toegang tot de rechter voor de verzoeker niet wordt belemmerd. Ook moet er een daadwerkelijk rechtsmiddel bij de Rechtbank openstaan tegen het besluit tot weigering van de kosteloze rechtsbijstand.

De categoriale weigering na een tweede second opinion, zonder dat de kans van slagen inhoudelijk wordt beoordeeld is naar het oordeel een niet toegestane beperking op het recht op kosteloze rechtsbijstand.

Bovendien zal, gelet op de korte doorlooptijden, de asielzoeker geen reële mogelijkheid hebben om een andere advocaat (naar keuze) te zoeken en zal hierdoor de toegang tot de rechter worden belemmerd.

In de pilot wordt voorts uitgegaan van de lijst van veilige landen zoals die door de Staatssecretaris is samengesteld. De vraag of een land als veilig land mag worden aangemerkt staat vaak ter discussie en hiertegen is al een aantal malen met succes tegen geprocedeerd. Dit lokt procedures uit tegen de Raad voor Rechtsbijstand.

Tenslotte verwacht de Raad voor Rechtsbijstand van de advocaten dat ze terug-rapporteren wat hun oordeel is over zaken. Er moeten dus inhoudelijke mededelingen worden gedaan, die direct tot ernstig nadeel voor de cliënt kunnen leiden. De adviescommissie merkt op dat dit spanningen geeft ten aanzien van de wettelijke geheimhoudingsplicht van advocaten.

Ingevolge artikel 11a van de Advocatenwet is de advocaat verplicht tot geheimhouding; hij dient te zwijgen over bijzonderheden van door hem behandelde zaken, de persoon van zijn cliënt en de aard en omvang van diens belangen. Een advocaat kan om verscheidene redenen weigeren een beroep in te stellen voor cliënt; de afwezigheid van voldoende mogelijkheden om het beroep tot een goed einde te brengen is daar slechts een van. In het voorstel wordt van de advocaat verwacht om, al dan niet in een second opinion, de Raad voor Rechtsbijstand te informeren waarom de zaak niet wordt ingenomen ter verdere behandeling. Dit staat op gespannen voet met artikel 6 van de Gedragsregels. In een zaak ten aanzien van peer review⁴ besliste het Hof dat de stukken niet zonder uitdrukkelijke toestemming van cliënt konden worden verstrekt. In dit geval kan de advocaat echter niet aan cliënt adviseren om toestemming te geven. Immers door verstrekking van de gegevens kan cliënt in een meer nadelige positie geraken.

In de brief van de Staatssecretaris staat tenslotte nog het voornemen om te bekijken of de opvang kan worden versoberd voor asielzoekers uit veilige derde landen.

Artikel 20 opvangrichtlijn biedt weliswaar de mogelijkheid tot versoberde opvang, maar ingevolge het 5e lid, dienen beslissingen tot beperking of intrekking van materiële opvangvoorzieningen individueel, objectief en onpartijdig te worden genomen en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel. De beperking van een hele groep op basis van hun nationaliteit is in strijd met de richtlijn en ons inzien een ongerechtvaardigd onderscheid naar nationaliteit. Een versoberde opvang voor asielzoekers die overlast veroorzaken is daarentegen wel mogelijk, op grond van het vierde lid. Maar dan moet er wel sprake zijn van ernstige inbreuken op de regels met betrekking tot de opvangcentra en op ernstige vormen van geweld.

⁴ ECLI:NL:GHARL:2013:BZ0644