

**Technische briefing Nederlandse orde van advocaten inzake het voorgenomen sporenbeleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie, d.d. 6 maart 2017**

*Inleiding*

Bij brief van 7 februari 2017 heeft de Staatssecretaris de Eerste kamer geïnformeerd over zijn voornemen om ingrijpende wijzigingen in te voeren in de wijze waarop de financiering van rechtsbijstand is gegarandeerd voor asielzoekers. De wijzigingen betreffen vooral asielzoekers wier aanvraag als kansrijk wordt beschouwd. Zij zouden geen rechtsbijstand meer nodig hebben, meent de Staatssecretaris als hun procedure in spoor 3 wordt afgedaan.

Deze voorgenomen wijziging geldt voor de financiering van rechtsbijstand voor procedures die worden afgedaan met toepassing van artikel 3:109ca Vb, namelijk voor asielzoekers die uit een zogenaamd veilig land van herkomst afkomstig zijn of reeds elders bescherming (konden) genieten (spoor 2). Zij hebben in beginsel juist minder kans dan gemiddeld op een inwilliging van hun aanvraag.

Volledigheidshalve zij gewezen op de twee moties die recent in de Tweede Kamer ter zake zijn ingediend (maar niet op een meerderheid konden rekenen):

MOTIE van de leden Gesthuizen (SP) en Swinkels (D66)

Voorgesteld 23 februari 2017

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat begin september 2016 de commissie-Van der Meer is ingesteld om de puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand te evalueren;

constaterende dat het huidige ontwerpbesluit rechtsbijstand vreemdelingen nu al wijzigingen aan de puntentoekenning toebrenge terwyl de commissie haar werk nog niet heeft afgerond;

van mening dat het vreemd is om een commissie in te stellen en vervolgens niet haar advies af te wachten en er geen reden is hier met haastige spoed te handelen;  
verzoekt de regering, het ontwerpbesluit rechtsbijstand vreemdelingen pas te nemen nadat de commissie-Van der Meer haar advies heeft uitgebracht,

en gaat over tot de orde van de dag.

Gesthuizen  
Swinkels

en

---

MOTIE van de leden Gesthuizen (SP) en Swinkels (D66)

Voorgesteld 23 februari 2017

De Kamer,

gehoord de beraadslaging;

constaterende, dat het ontwerpbesluit rechtsbijstand vreemdelingen het aantal punten voor rechtsbijstand voor asielzoekers uit veilige landen van 12 naar 4 punten verlaagt;

overwegende, dat veel groepen van het veilig land concept worden uitgezonderd omdat dit land voor hen niet als veilig beschouwd kan worden en de advocaat dan voldoende tijd moet hebben om aan te kunnen tonen dat een individu tot de uitgezonderde groep behoort;

overwegende, dat ook asielzoekers uit veilige landen die niet tot een uitgezonderde groep behoren recht kunnen hebben op asiel als zij daarvoor individuele gronden hebben en dit de advocatuur méér werk kan kosten dan een asielaanvraag van een asielzoeker uit een land dat niet tot veilig is bestempeld;

verzoekt de regering, de punten voor rechtsbijstand voor asielzoekers uit veilige landen niet te verlagen;

en gaat over tot de orde van de dag.

Gesthuizen  
Swinkels

---

*Achtergrond: wat is het sporenbeleid?*

Door het ministerie van Veiligheid en Justitie is voor asielaanvragen een vijfsporenbeleid ontwikkeld, dat deels is ingevoerd en deels nog niet.

- Spoor 1: Dublinprocedure: een ander land in Europa is verantwoordelijk voor de aanvraag (conform de EU Dublinverordening).
- Spoor 2: Asielzoekers die afkomstig zijn uit veilige landen van herkomst of in een veilig derde land hebben verbleven, wier aanvraag om die reden in aanmerking komt voor kennelijke afwijzing.
- Spoor 3: evidente inwilliging.
- Spoor 4: normale procedure (AA (Algemene Asielprocedure) wanneer binnen acht dagen wordt beslist en VA (Verlengde Asielprocedure) als de beslissing niet meteen volgt binnen deze termijn.
- Spoor 5: reservespoor voor spoor 3, als er toch niet meteen ingewilligd kan worden, maar nader onderzoek nodig is naar identiteit en nationaliteit

Tot op heden worden nog niet alle sporen gebruikt; er is de gewone procedure (AA of VA) en de Dublin-procedure. De insteek van de Dublin-procedure verschilt van de gewone procedure. Er wordt niet op de asielmotieven doorgevraagd, maar uitgezocht of een andere EU-lidstaat verantwoordelijk is

voor de aanvraag. Er is maar één gehoor en dat heet het “Dublin-gehoor”. Er is dus niet een “Eerste gehoor”, gevolgd door een “Nader gehoor”. Dublin procedures zijn dus anders dan de andere procedures.

Voor wat betreft niet-Dublin procedures kan er nog een onderscheid worden gemaakt tussen spoor 2 en spoor 4. In spoor 2 worden het Eerste gehoor en het Nadere gehoor zoals we dat kennen in de normale asielprocedure gecombineerd.

In feite is er dus op dit moment een drie-sporenbeleid: met aan de ene kant spoor 1 en aan de andere kant spoor 2 en 4.

Spoor 3 en 5 zijn (nog) niet “aangezet”. In zaken waarin evident duidelijk is dat de aanvraag ingewilligd zal worden, wordt gewoon de AA-procedure gevolgd (spoor 4).

---

### ***Waarom bezuiniging naar aanleiding van het sporenbeleid onlogisch en voorbarig is***

De Staatssecretaris heeft naar aanleiding van het onderscheid naar vijf sporen bedacht dat hij ook de bekostiging van rechtsbijstand wil aanpassen. Daartoe is wat de NOvA betreft echter op dit moment geen enkele noodzaak, omdat het sporenbeleid qua sporen 3 en 5 nog niet is “aangezet”. Ook valt niet te voorzien dat het op korte termijn wordt aangezet. Met name ten aanzien van zaken die in de reguliere sporen 2 of 3 dienen te worden afgehandeld wil de Staatssecretaris nu bezuinigen op de kosten van rechtsbijstand.

De NOvA begrijpt niet waarom de Staatssecretaris deze bezuinigingen (en in het geval van spoor 3-gevallen zelfs de gehele schrapping!) van de kosten van rechtsbijstand wil doorvoeren terwijl is afgesproken met de Staten-Generaal dat de regering bezuinigingen op het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand achterwege laat totdat de Commissie Van der Meer haar werk heeft gedaan en een integraal advies geeft over de hoogte van de vergoedingen in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.

### **SPOOR 2: VERLAGING AANTAL PUNTEN BIJ VERGOEDING RECHTSBIJSTAND**

Wat betreft de bezuinigingen in spoor 2 is er geen noodzaak om vooruit te lopen op de beoordeling door de Commissie Van der Meer, die ongetwijfeld ook het gewicht van de toevoegingen voor asielzaken waarbij al dan niet sprake is van een veilig land van herkomst onder de loep zal nemen.

In zijn algemeenheid is het zo, dat het forfaitaire systeem van toevoegingen is gebaseerd op een gemiddelde van omvang van werkzaamheden in zaken. Voor asielzaken is dat gemiddelde vastgesteld vóórdat de Staatssecretaris kwam te spreken over het sporenbeleid. In de vergoeding is dus meegewogen dat een advocaat de ene keer zal moeten optreden in een zaak waarin wél sprake is van een veilig land van herkomst (of een veilig derde land) en de andere keer niet. Wat de Staatssecretaris met de aanpassing van de vergoeding beoogt, is dat de advocaat in de zaken waarin sprake is van een veilig land van herkomst, de advocaat minder voor zijn werkzaamheden zal ontvangen. Volgens de Staatssecretaris kosten dat soort zaken minder tijd. Maar als dat zo is, dan zou tegelijkertijd moeten worden geconstateerd dat de overblijvende zaken in spoor 4 dan gewaardeerd zijn tegen een te laag gemiddeld aantal uren (haal je de makkelijke zaken ertussen uit, dan blijven alleen de moeilijke zaken over! –om bij de redenering van de Staatssecretaris te blijven). Als de Staatssecretaris zou menen te kunnen stellen dat de wijziging van het Bvr een noodzakelijk

gevolg is van de wijziging van de indeling van de procedures zoals die in het sporenbeleid zijn voorgesteld, dan zal de Staatssecretaris dat alléén geloofwaardig kunnen beweren, als hij tegelijkertijd het éven noodzakelijk vindt dat de vergoeding in de overblijvende spoor 4 zaken omhoog gaat.

### **Misverstaan over zogenaamde veilige landen**

Inhoudelijk is er overigens nogal wat af te dingen op het idee van de Staatssecretaris dat de werkzaamheden in spoor 2 zoveel minder omvangrijk zouden zijn. Op de lijst met zogenaamd “veilige landen” prijken landen waar wel degelijk *bona fide* asielzoekers vandaag komen. In de als bijlage 1 bijgevoegde sheet van het ministerie van Veiligheid en Justitie wordt inderdaad vermeld dat er van de mensen afkomstig uit die landen in ieder geval al zo’n 10 % wordt erkend als vluchteling (en mogelijk méér nog later in de procedure in het bezit wordt gesteld van een verblijfsvergunning)<sup>1</sup>.

De lijst met veilige landen telt op dit moment onder meer:

- Albanië
- Algerije (“behalve als men kritiek heeft uitgeoefend op de autoriteiten” en met uitzondering van LHBT-ers)
- Bosnië
- Georgië (“met uitzondering van personen afkomstig uit het Abchazisch of Zuid-Ossetisch)
- Ghana (“behalve journalisten, LHBT-ers of als je slachtoffer kunt worden van sociale discriminatie”)
- India (maar niet als je behoort tot een religieuze minderheid of als je behoort tot een groepering die te maken kan krijgen met discriminatie of als men te maken kan krijgen met strafrechtelijke vervolging”)
- Kosovo
- Marokko (“behalve als er strafrechtelijke vervolging denkbaar is” en met uitzondering van LHBT-ers)
- Mongolië
- Oekraïne (met uitzondering van mensen uit de Krim of Donets/Loegansk)
- Senegal (“behalve als je te maken kunt krijgen met strafrechtelijke vervolging of met discriminatie” en met uitzondering van LHBT-ers)
- Servië
- Togo (met uitzondering van LHBT-ers)
- Tunesië (met uitzondering van LHBT-ers)

De uitzonderingen zijn harde uitzonderingen, de andere kanttekeningen softer. Maar aan die kanttekeningen kan men wel zien dat het bij asielzoekers uit zogenaamd veilige landen niet zomaar om een categorie gaat waar met minder rechtsbescherming zou kunnen worden volstaan. Vooral niet, omdat óók als de kanttekening “behalve als...” opgaat, het door de Staatssecretaris in het leven geroepen beslissysteem eist dat er nog steeds wél moet worden bewezen dat in dit geval het veilig landen beleid niet mag worden tegengeworpen.

<sup>1</sup> Vergeleken met de percentages inwilligingen die gelden voor asielzoekers afkomstig uit Syrië lijkt dat misschien weinig, maar in vergelijking met de normale percentages voor asielzoekers uit landen als Rwanda, Soedan, Irak, Pakistan, Gambia, is 10% niet bijzonder weinig. De hoge percentages voor vluchtelingen uit Syrië en Eritrea vormen een uitzondering op de normale gang van zaken en leveren dus geen referentie-materiaal.

De Staatssecretaris probeert de lijst met veilige landen steeds langer te maken. In dit verband wordt opgemerkt dat het de vraag is of het wel juist is dat bijvoorbeeld Turkije kandidaat is om te worden genoemd als veilig land.

Van belang is verder dat vaak door de IND onvoldoende wordt gemotiveerd waaróm een land als veilig land van herkomst kan gelden voor een asielzoeker. Op [www.vluchtweb.nl](http://www.vluchtweb.nl) staan alleen al uit het laatste kwartaal van 2016 negenentwintig (!) uitspraken van rechters hierover waarin het verweer van de advocaat doel trof.

*N.B.: dit betreft alleen nog maar de op Vluchtweb gepubliceerde gevallen waarin de rechter de Staatssecretaris niet volgde over de aanwijzing als veilig land. Lang niet alle zaken in asielrecht worden echter gepubliceerd.*

Op grond van deze gegevens kan niet worden aangenomen dat rechtsbijstand in spoor 2 zoveel minder advocatuurlijke inspanning vereist.

#### SPOOR 3: AFSCHAFFEN VERGOEDING RECHTSBIJSTAND

#### ***Ook / juist bij 'kansrijke' asielaanvragen is advocatuurlijke bijstand noodzakelijk***

De Staatssecretaris heeft gemeend dat er bij evident kansrijke zaken geen advocaat nodig zou zijn. Reeds op 30 november 2015 en 27 mei 2016 adviseerde de NOvA dat deze gedachte onjuist is. In het advies van eerstgenoemde datum wees de Orde op de internationale verplichtingen waaraan de inkleding van de asielprocedure moet voldoen. In het advies stond onder meer<sup>2</sup>:

*Ook bij een spoor 3-vluchteling is rechtshulp noodzakelijk met het oog op adequate rechtsbescherming.*

#### ***Strijdigheid met Europese wetgeving***

De aangekondigde maatregel staat op zijn minst op gespannen voet met de inhoud en strekking van de recentelijk geïmplementeerde Europese Procedurerichtlijn 2013/32. De NOvA wijst in dit verband op overweging 22 van de Considerans van die Richtlijn:

*“Het is ook in het belang van zowel lidstaten als verzoekers dat ervoor wordt gezorgd dat de behoefte aan internationale bescherming reeds in eerste aanleg correct erkend wordt. Daartoe moeten verzoekers in eerste aanleg kosteloos juridische en procedurele informatie krijgen, rekening houdend met hun bijzondere omstandigheden. Dergelijke informatie moet de verzoekers onder andere in staat stellen om de procedure beter te begrijpen en hen op die manier helpen de betrokken verplichtingen na te komen”.*

Voorts wordt gewezen op overweging 25 van diezelfde considerans waar het recht van de vreemdeling om zijn rechten in alle fasen van de procedures te doen gelden, nogmaals wordt uitgewerkt en benadrukt:

<sup>2</sup> Het advies telt in totaal 3 pagina's en is gepubliceerd op de website van de Nederlandse Orde van Advocaten. Het bevat naast dit citaat nog meer lezenswaardige passages, welke betrokken kunnen worden bij de beoordeling van de brief van 7 februari 2017, en daarnaar wordt verwezen.

*“Teneinde ervoor te zorgen dat personen die bescherming behoeven als vluchteling in de zin van artikel 1 van het Verdrag van Genève of als persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt, correct als zodanig worden erkend, moet elke verzoeker, daadwerkelijk toegang hebben tot de procedures, in de gelegenheid worden gesteld met de bevoegde autoriteiten samen te werken en te communiceren om de voor zijn zaak relevante feiten uiteen te zetten, en over voldoende procedurele waarborgen beschikken om zijn rechten in alle fasen van de procedure te doen gelden.”*

Nederland heeft er, zoals de meeste Europese landen, voor gekozen om de verplichtingen die het heeft onder artikel 12, lid 1 onder a, en 19 van de Procedurerichtlijn met toepassing van artikel 20 lid 2 van de Procedurerichtlijn vorm te geven door te voorzien in kosteloze rechtsbijstand. Artikel 12 lid 1 onder a van de Procedurerichtlijn luidt:

*De lidstaten zorgen ervoor dat ten aanzien van de in hoofdstuk III vervatte procedures voor alle verzoekers de volgende waarborgen gelden:*

*a) zij moeten in een taal die zij begrijpen of waarvan redelijkerwijze kan worden aangenomen dat zij deze begrijpen, worden ingelicht over de te volgen procedure en over hun rechten en verplichtingen tijdens de procedure, alsmede over de gevolgen die kunnen ontstaan indien zij hun verplichtingen niet nakomen of niet met de autoriteiten samenwerken. Zij moeten worden ingelicht over de termijnen, over de middelen waarover zij beschikken om te voldoen aan hun verplichting tot het indienen van de elementen zoals bedoeld in artikel 4 van Richtlijn 2011/95/EU en over de gevolgen van een expliciete of impliciete intrekking van het verzoek. Die informatie moet tijdig genoeg worden verstrekt om verzoekers in staat te stellen de in deze richtlijn gewaarborgde rechten uit te oefenen en de in de artikel 13 omschreven verplichtingen na te komen.*

Artikel 19 lid 1 van de Procedurerichtlijn luidt:

***Kosteloze juridische en procedurele informatie in procedures in eerste aanleg***

*In de in hoofdstuk III bedoelde procedures in eerste aanleg zorgen de lidstaten ervoor dat verzoekers op verzoek kosteloze juridische en procedurele informatie krijgen, die ten minste inlichtingen over de procedure omvat die zijn toegesneden op de bijzondere omstandigheden van de verzoeker. In het geval van een negatieve beslissing inzake een verzoek in eerste aanleg, verstrekken de lidstaten de verzoekers, op verzoek, naast de overeenkomstig artikel 11, lid 2, en artikel 12, lid 1, onder f), verstrekte informatie, ook informatie teneinde de redenen voor die beslissing toe te lichten en uit te leggen hoe de beslissing kan worden aangevochten.*

Artikel 20 lid 2 van de Procedurerichtlijn luidt:

*De lidstaten kunnen ook voorzien in kosteloze rechtsbijstand en/of vertegenwoordiging in de in hoofdstuk III bedoelde procedures in eerste aanleg. In dergelijke gevallen is artikel 19 niet van toepassing.*

In de Procedurerichtlijn staan ook op andere plaatsen verplichtingen om de advisering door advocaten of andere professionele rechtshulpverleners die de asielzoeker adviseren en/of hem vertegenwoordigen reeds vanaf het begin van zijn aanwezigheid hier te lande ongestoord doorgang te laten hebben, inclusief informatieverstrekking door de overheid aan de rechtsbijstandverlener voorafgaand aan de beslissing (onder meer: artikel 8 lid 2, artikel 12, lid 1 onder d, artikel 17 lid 5).

Wanneer in een aantal gevallen ineens niet meer wordt voorzien in rechtsbijstand dreigt de samenhang in het systeem verloren te gaan. Dat is een onwenselijke ontwikkeling.

Reeds in de brief van de Staatssecretaris kan worden gelezen, dat de ontwikkelingen juist de andere kant op gaan. Het facultatieve karakter van de regeling komt in de nieuwe Procedurerichtlijn te vervallen, als het aan de NOvA ligt. Dat is een logische ontwikkeling, die ook strookt met de breed gedragen keuze van de meeste lidstaten om het recht op rechtsbijstand al vanaf het begin van de asielprocedure te garanderen. Er is geen enkele noodzaak om in het zicht van die wijziging een contrair besluit te nemen, en al helemaal niet als dat besluit een besluit is dat voorlopig op de plank blijft liggen, omdat het desbetreffende spoor nog niet wordt aangezet.

Nog los hiervan ziet de NOvA problemen wanneer een zaak die aanvankelijk in spoor 3 zal gaan worden behandeld (als dat spoor wordt 'aangezet') moet worden omgeleid naar spoor 4 en alsnog in de gewone asielprocedure terecht komt. Er is dan al gehoord en er zijn al beslissingen genomen door de asielzoeker zonder dat hij daarvan de consequenties heeft kunnen overzien. Ook zou kunnen zijn nagelaten zich er tijdig rekenschap van te geven dat er een plicht is voor wat betreft de bewijsvergaring, of als er verklaard wordt over zaken waarbij 1F speelt.

### ***Gezinshereniging komt in de knel***

In deze zaken is het verder zo dat er gevolgen kunnen ontstaan voor de inwilligbaarheid van de aanvragen voor gezinshereniging. Indien niet goed is gecontroleerd dat de gegevens die zijn vermeld in het gehoor juist zijn, dan kan daaruit nadeel vloeien op het moment dat een beroep wordt gedaan door gezinsleden om te mogen nareizen. De gegevens over gezinsleden, pleegkinderen e.d. in de gehoren vormen namelijk de basis voor het gezinsherenigingsbeleid. Een (pleeg)kind dat in de gehoren niet is genoemd, komt ook niet voor gezinshereniging in aanmerking. Ook fouten in geboortedata kunnen tot veel twijfel en afwijzingen leiden.

### ***Voorstellen doen ook afbreuk aan efficiëntie van IND en advocatuur***

De Staatssecretaris doet het voorkomen alsof er losjes zou kunnen worden omgesprongen met omissies of fouten in de gehoren aan de hand waarvan zulke aanvragen beoordeeld worden. De praktijk leert dat dit anders is. Niet voor niets heeft de Staatssecretaris in de AA (en VA-) procedure een hele dag uitgetrokken voor controle door de advocatuur op de juistheid van hetgeen is opgeschreven in het Eerste gehoor! Op dag 1 vindt immers het Eerste gehoor plaats, en op dag 2 de nabespreking door de advocaat, die dan correcties en aanvullingen kan indienen. In het Eerste gehoor gaat het alleen om reisroute, identiteit, persoonlijke gegevens zoals schoolopleiding, beroep en werkzaamheden en militaire dienst en de namen en geboortedata van familieleden. Dergelijke gegevens worden óók gevraagd bij asielzoekers die een evident inwilligbare aanvraag doen, en niet valt in te zien waarom zij ineens géén nabespreking en controle van die gegevens zouden behoren te krijgen.

Daarnaast is er een zogenaamde dag -1 ("dag min één") , waarin de advocaat voorafgaand aan de gehoren de asielzoeker de gang van zaken uitlegt en voorbereid op het gehoor. Een goed voorbereide asielzoeker is een voorwaarde voor een goed doorlopen van de procedure. Dat is zowel het geval vanuit het perspectief van de Staat als vanuit het perspectief van de vluchteling.



In de praktijk blijkt dit één van de grote meerwaardes van de gewijzigde asielprocedure met de -1 dag in de Rust- en voorbereidingstijd en het medisch advies horen en beslissen sinds het Project Invoering Verbeterde Asielprocedure per 1 juli 2010.

Immers, wanneer een asielzoeker goed is voorbereid wordt daarmee tijdwinst en kwaliteitswinst gerealiseerd bij de gehoren door de IND. Er hoeft niet van alles meer te worden uitgelegd; er is al een zeker vertrouwen in de procedure; misverstanden zullen minder gauw zich voordoen; de asielzoeker heeft de gegevens waarnaar gevraagd kan worden beter op een rijtje en is deze nog eens van tevoren in gedachten langsgeslagen. Van belang is zich te realiseren dat vluchtelingen vaak geen goede ervaringen hebben met overheidsdienaren. Dat met deze achtergrond rekening moet worden gehouden is zeer expliciet opgenomen in de waarborgen waarover de procedurerichtlijn spreekt (zie b.v. art 15). In dit kader is het een verstandige keuze om een asielzoeker door de procedure heen te laten loodsen door iemand die hij vertrouwt: zijn advocaat, die voor hem partijdig is.

Los van de tijdwinst en kwaliteitswinst die dit voor de IND met zich meebrengt, is het ook voor de asielzoeker van belang dat hij goed weet wat zijn verplichtingen zijn, hoe hij zijn belangen het best dient en waarom de procedure zo is ingericht als zij is ingericht en alles gaat zoals het gaat. Ook bij evident inwilligbare procedures kan het van groot belang zijn om méér of juist te verklaren dan er verlangd wordt door de IND in die zaak. Dat kan zijn met het oog op de gezinshereniging. Dat kan zijn met het oog op de identiteitsvaststelling (denk aan de wijze waarop mevrouw Ayaan Hishi Ali haar namenreeks opgaf, en welke consequenties het had toen daar iets mee mis leek). Dat kan zijn met het oog op de mogelijkheid van latere intrekking van de vergunning als de situatie in het land van herkomst zich wijzigt (wanneer dan niet voldoende uitgebreid is verklaard over de gronden voor de vrees voor vervolging – van welke zijde? – om welke redenen? – bijkomende elementen?). En zo kunnen er in het individuele geval nog andere redenen spelen om een advies nodig te achten. De Procedurerichtlijn heeft die individuele situatie expliciet als relevant benoemd, en met een algemeen foldertje voor iedereen kan dus niet worden volstaan.

Het is niet ondenkbaar dat na enkele jaren de veiligheidssituatie in het betreffende land verbetert en de Staatssecretaris besluit de zaken opnieuw te beoordelen en mensen die geen gevaar meer lopen terug te sturen. Dan wrekt het zich dat het asielrelaas niet meteen goed (voorzien van correcties en aanvullingen) op papier is gekomen en moeten de asielzoekers jaren later hun verhaal alsnog gedetailleerd vertellen. Wanneer niemand hen er op heeft geattendeerd om bewijs te verzamelen, is dat na al die jaren vaak niet meer mogelijk. Mensen die ook na de verbetering van de veiligheidssituatie nog een serieus asielverhaal hebben, zijn daardoor dan in een zeer nadelige positie terechtgekomen. Een voorbeeld: wanneer een aanvraag van een Syrische vluchteling evident inwilligbaar is, omdat het land in burgeroorlog verkeert, is het toch belangrijk goed in beeld te hebben met wie die vluchteling problemen heeft gehad. Was dat met het regime van Assad? Was dat met de rebellen? Was dat met IS? Was dat met criminele mafia-achtige groepen? Was het met meerdere groeperingen? En zo het laatste is, in welke mate? Omdat we niet weten wie uiteindelijk de macht in het land zal/zullen krijgen, is het niet voldoende als er in zijn algemeenheid wordt vastgesteld, dat de asielzoeker een burgeroorlog is ontvlucht en niet naar het land terug kan. In de toekomst komt dan onvoldoende uit de verf of de asielmotieven aan een terugkeer in de weg staan, als uiteindelijk één partij de overhand heeft behaald, of als twee partijen het land verdelen. Wanneer de asielzoeker geen rechtsbijstand heeft, komen zulke zaken zelden of nooit boven water, omdat er niemand is die er tijdig op doorvraagt. Vanwege het oogmerk met spoor 2 de 'caseload' omlaag te brengen bij verhoogde instroom, kan dit doorvragen en in kaart brengen van alle aspecten van het asielrelaas van de IND niet verwacht worden. Mede vanwege de bijzondere positie die een advocaat binnen ons rechtsbestel inneemt, heeft de NOvA bezwaren om deze voorbereiding door een ander persoon zoals bijvoorbeeld



een vrijwilliger van Vluchtelingenwerk te laten doen. Logistiek is dit niet haalbaar vanwege het gebrek aan capaciteit bij Vluchtelingenwerk, maar bovenal kan en wil Vluchtelingenwerk deze verantwoordelijkheid niet nemen. De advocaat gaat de juistheid na van het advies horen en beslissen van het FMMU en kan zonodig gemotiveerd om een herbeoordeling vragen. Aanpassingen en wensen voor het goed kunnen afleggen van de verklaringen kunnen worden besproken en gevraagd, zoals een voorkeur voor een mannelijke of een vrouwelijke tolk en / of ambtenaar. Andere voorbeelden zijn het eenvoudig houden van de vraagstelling vanwege het ontbreken van een opleiding dan wel het hebben van een lage opleiding. Rekening houden met beperkingen in geheugen, tijd en afstanden. De advocaat die onafhankelijk, partijdig en deskundig is en bovenal een geheimhoudingsplicht heeft kan bij een wantrouwende asielzoeker net het verschil maken om wel het complete relaas bij het nader gehoor te vertellen. Ook moet de impact van datgene dat de asielzoeker van de mensensmokkelaar te horen heeft gekregen, niet uit het oog worden verloren.

Hierbij zij nog het volgende opgemerkt.

“Evidente inwilliging” is eigenlijk een misleidend begrip. De beoordeling van de asielaanvraag vindt ingevolge Vc C2/2 als volgt plaats:

Artikel 29, eerste en tweede lid, Vw bevat de gronden waarop de IND een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd kan verlenen. De IND toetst de toepasselijkheid van deze gronden in de volgorde waarin deze gronden in de Vreemdelingenwet voorkomen.

*a. die verdragsvluchteling is; of*

*b. die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt op ernstige schade, bestaande uit:*

*1°. doodstraf of executie*

*2°. foltering, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen; of*

*3°. ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.*

### ***Rechtsbescherming asielzoekers in de knel***

Bij voorzienbare inwilligingen wordt de aanvraag ingewilligd op de grond onder b-3. Dit is de zogenoemde subsidiaire bescherming. Dit houdt in dat de Staatssecretaris daarvoor al heeft getoetst en beoordeeld dat de vreemdeling niet in aanmerking komt voor een sterkere status als verdragsvluchteling of op grond van artikel 3 EVRM. In het kader van een eventuele noodzaak in de toekomst om alsnog een beroep te doen op de a-grond, zal de asielzoeker reeds nú daarvoor de gronden moeten aandragen. Als hij daar niet op wordt gewezen door de advocaat zal hij dat doorgaans nalaten. Dat geeft in een later stadium bewijsproblemen. De asielzoeker zal later minder nauwkeurig kunnen verklaren en zich veelal niet eens bewust zijn, dat hij bewijsmateriaal moet verzamelen en/of bewaren. Juist een groep die kennelijk op de sympathie van de overheid kan rekenen mag niet opgezadeld worden met zulk een nadeel.

De Staatssecretaris heeft overigens aangegeven óók de rechtsbijstand bij een eventuele beroepsprocedure te schrappen in deze gevallen. Op pagina 2-3 van de brief van 7 februari 2017 schrijft de Staatssecretaris:

*Voor spoor 3 (procedure bij voorzienbare inwilliging) voorziet het ontwerpbesluit in afschaffing van gesubsidieerde rechtsbijstand. Ik ben echter van mening dat dit verdedigbaar is, nu in deze procedure, als deze wordt ingevoerd, enkel zaken worden afgedaan die voor inwilliging in*

*aanmerking komen. In die zaken wordt derhalve geen voornemen tot afwijzing uitgebracht en evenmin wordt beroep in gesteld bij de rechtbank, nu een dergelijk beroep niet-ontvankelijk zou worden verklaard. Ik ben van mening dat noch de vreemdeling, noch het publieke belang in die procedure worden geschaad door het onthouden van gesubsidieerde rechtsbijstand.*

De afschaffing is in strijd met hoger recht. De procedurerichtlijn schrijft voor dat er recht op rechtsbijstand bestaat bij asielberoepen. Dat er weinig van zulke zaken zullen zijn, nu de inwilliging doorgaans geen reden geeft om beroep in te stellen, doet daaraan niet af. Maar zulke zaken kunnen er in principe wel zijn, en dan is er recht op rechtsbijstand krachtens artikel 20 lid 1 van de Procedurerichtlijn. Daar kan de Staatssecretaris niet omheen. Dat er geen rechtsbelang te bedenken zou kunnen zijn in de (wellicht schaarse) gevallen waarin een beroepsprocedure aanhangig wordt gemaakt, wordt door de NOvA bestreden. Het belang kan bijvoorbeeld erin zijn gelegen dat iemand op basis van de Dublinverordening liever elders zijn aanvraag in behandeling ziet worden genomen, of dat de ingangsdatum van de vergunning onjuist is. Dat laatste heeft direct gevolgen voor de datum waarop de vergunning voor onbepaalde tijd kan worden verkregen, of voor het moment waarop het Nederlanderschap kan worden aangevraagd. Als er op dat punt onjuist is beschikt, en de IND wil daar niet van terugkomen, dan is een beroepsprocedure de aangewezen weg om een en ander recht te zetten.

Niet valt in te zien, overigens, waarom de Staatssecretaris de rechten van asielzoekers op dit punt wil inperken, terwijl niet te verwachten valt, dat van de mogelijkheid van rechtsbijstand in beroep bij inwilliging veel gebruik gemaakt zal worden.

### ***Regeling is niet noodzakelijk en schaadt zorgvuldigheid van overheidshandelen***

In het algemeen wordt nog opgemerkt dat de NOvA meent dat het laten vervallen van het recht op rechtsbijstand niet behoort te worden geregeld in een regeling die niet nu noodzakelijk is, en die de Staatssecretaris op de plank kan laten liggen tot een moment waarop hij meent dat hij ze moet invoeren. Daarvoor zijn de waarborgen waarmee de asielprocedure wordt omgeven te precair, te belangrijk en te zeer samenhangend. Het besluit zoals de Staatssecretaris het voorlegt lijkt daarmee op een Trojaans paard waarvan men niet weet wat men ermee binnen haalt.

### ***Feitelijke onjuistheden en omissies in de brief van de staatssecretaris***

In de brief van de Staatssecretaris aan de Eerste Kamer staan nog enkele zaken die naar ons oordeel onjuist of misleidend zijn.

De Orde wijst op de volgende passages:

- Pagina 1-2: *Aangezien de forfaitaire vergoeding voor rechtsbijstandverleners in het kader van de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel samenhangt met het moment waarop wordt beslist op die aanvraag, moest bij de invoering van de nieuwe procedures opnieuw worden gekeken naar de vaststelling van de vergoeding. Om die reden wordt niet gewacht op het advies van de commissie-Van der Meer.*  
Nu spoor 3 helemaal niet is 'aangezet', en niet te verwachten is dat het op korte termijn wordt aangezet, aangezien de instroom niet is toegenomen als destijds verwacht, klopt de conclusie niet dat niet kan worden afgewacht. De nieuwe procedures zijn immers niet alle ingevoerd.

- Pagina 3: *Het voorstel biedt lidstaten de mogelijkheid om asielzoekers uit te sluiten van het recht op kosteloze rechtsbijstand tijdens de asielprocedure in eerste aanleg, bijvoorbeeld in geval van herhaalde asielaanvragen. Ik stel dus vast dat ook de Commissie ervan uitgaat dat een beroep op kosteloze rechtsbijstand niet onbegrensd is en dat hieraan beperkingen en voorwaarden kunnen worden verbonden.*

Bij herhaalde aanvragen heeft de asielzoeker per definitie al rechtsbijstand gehad. Hem/haar is in de eerste procedure al uitgelegd wat zijn rechten en verplichtingen zijn. Met hem is het asielrelaas besproken, voor hem zijn de juridische mérites van de zaak uitgelicht en toegelicht. Dat is een volslagen andere situatie dan rechtsbijstand onthouden aan een asielzoeker die nog nooit een procedure heeft gevolgd en voor het eerst met de wet- en regelgeving op dit terrein wordt geconfronteerd. De vergelijking gaat dan ook meer dan mank.

N.B. zelfs in het geval van herhaalde aanvragen (waarbij dus al eerder rechtsbijstand is verleend) is het mogen afzien van nieuwe rechtsbijstand aan voorwaarden geboden. Dus hierin kan naar onze mening geenszins een reden worden gezien dat 'dus' ook in gevallen als spoor 2 rechtsbijstand kan worden uitgesloten.

- Pagina 4: *Ik vind het niet opportuun te wachten met onderhavig ontwerpbesluit, temeer nu het sporenbeleid en het onderhavige, daarmee samenhangend ontwerpbesluit, mij instrumenten in handen geven om in te kunnen spelen op ontwikkelingen in de asielinstroom.*

Zoals reeds eerder gezegd: spoor 3 staat niet aan, en er is ook niet de verwachting dat spoor 3 binnenkort wordt aangezet. Als we kijken naar de instroom, heeft die zich niet ontwikkeld op een wijze dat die verwachting moet worden bijgesteld. Integendeel. Er is weinig opportuuns aan om nu iets te willen hebben dat op de plank wordt gelegd.

- Pagina 4: *het aantal toegekende punten in spoor 2 gelijk wordt gesteld met het aantal punten dat wordt toegekend in spoor 1. Met deze reductie wordt de vergoeding in spoor 2 in overeenstemming gebracht met de reductie van het aantal processtappen in deze versnelde procedure. Waar de rust en voorbereidingstermijn en de algemene asielprocedure in de regelgeving vier formele contactmomenten tussen rechtsbijstandverlener en de asielzoeker telt (tot aan de afwijzende beschikking), telt spoor 2 slechts één formeel contactmoment.*

Er zijn in de procedure van spoor 2 vier formele contactmomenten: Het eerste contactmoment is op dag -1 waarop wordt kennis gemaakt, de rechten en verplichtingen worden uitgelegd, een vooruitblik op de procedure wordt gegeven, terwijl de advocaat ook 'het terrein verkent' en daarover adviseert. Het tweede contactmoment is op dag 2, waarop het gehoor besproken wordt. Het derde contactmoment is na het voornemen, en het vierde valt op de dag nadat de beschikking is geslagen en de cliënt daarover uitleg krijgt van de advocaat en waarop wordt gekeken of er nog iets moet worden geregeld (inclusief een eventueel instellen van een rechtsmiddel). Al met al is er dus maar één contact minder dan in de gewone procedure<sup>3</sup>. Dat komt omdat er in plaats van twee gehoren één gehoor is. Maar er zijn áltijd méér contactmomenten dan gehoren.

Het is bovendien onjuist om alles af te meten aan contactmomenten. Het gaat om de hoeveelheid werk. Wanneer de IND het zo organiseert dat er in de hele procedure één contactmoment vervalt, doordat de IND alle onderwerpen in één gehoor combineert in plaats van in twee gehoren, dan betekent dat niet per definitie dat er dan navenant minder werk is. Er zal toch op álle issues

<sup>3</sup> Het systeem is ingericht op vier contactmomenten, maar in de praktijk zijn het er soms drie in spoor 2. Dat is het geval als de advocaat niet snel genoeg bij de asielzoeker is nadat het gehoor is geweest. De advocaat moet dan het gehoor bespreken, en daarna correcties en aanvullingen indienen. In zaken in spoor 2 wacht de IND de correcties en aanvullingen echter niet standaard af, dus het kan voorkomen, dat bij de bespreking van het gehoor óók het voornemen er al ligt. Er volgt dan een dubbele bespreking waarin zowel het rapport van gehoor als het voornemen door de advocaat wordt besproken. Qua werkzaamheden maakt het niet uit. Qua reistijd wel.

ingegaan moeten worden, zowel op de personalia en reisroute als op de asielmotieven. Dat geldt zowel tijdens de bespreking met cliënt (bij de drie dan wel vier contactmomenten), als in de door de advocaat te produceren stukken.

- Pagina 4: *Wat betreft de individuele asielmotieven kan worden opgemerkt dat deze, uitzonderingen daargelaten, in de meeste gevallen zowel feitelijk als juridisch geen complexe beoordeling en reactie door de rechtsbijstandverlener vergen. Dat in sommige zaken intensievere inspanningen moeten worden verricht, wordt dan ook gecompenseerd door het gegeven dat andere zaken relatief eenvoudig zijn.*

Dit is een verkeerde voorstelling van zaken. Volgens de Staatssecretaris zijn de zaken in spoor 2 doorgaans minder bewerkelijk. In de voorgestelde regeling van de Staatssecretaris is de vergoeding echter zó schaars dat het amper uitmaakt hoe complex de zaak is. Bij de vergoeding wordt uitgegaan van een gemiddelde tijdbesteding van 4 uren. Daar komt de advocaat nimmer onder, als hij/zij ten minste drie keer met zijn cliënt moet spreken, die zich soms in een afgesloten afdeling bevindt, en als hij verder het dossier moet lezen, het rapport van gehoor moet becommentariëren, en op zijn minst de actuele landeninformatie moet raadplegen. En dan hebben we het nog niet over het aanleggen van een dossier, het maken van afspraken, het zich stellen, de administratieve werkzaamheden m.b.t. de toevoeging, of de reistijd. De vergoeding is al op een minimum vastgesteld, en bijzonder weinig lucratief. Niet voor niets worden de zaken in spoor 2 als onaantrekkelijk gezien.

De vergoeding van zaken in spoor 2 wordt dus niet als gewogen gemiddelde bepaald, maar zit al aan de ondergrens.

Maar bovendien: als de Staatssecretaris de volgens hem gemiddeld lichte zaken eruit haalt, dan blijven in spoor 4 alleen de zware zaken over; want tot nu toe zaten daar zowel de zaken van asielzoekers uit veilige landen als die uit andere landen door elkaar heen. Wanneer de Staatssecretaris een lagere vergoeding aan de lichtere zaken wil geven door ze in een apart spoor te belonen, dan is de keerzijde dat de Staatssecretaris de zaken die in spoor 4 achterblijven beter gaat waarderen.

- Pagina 5: *Daarbij is in het beleid voorzien in een vangnet voor de geschetste situatie waarin mogelijke fouten of aanvullingen met betrekking tot het nader gehoor pas in toekomstige procedures in beeld komen. In de Vreemdelingencirculaire is naar aanleiding van de motie van de leden Gesthuizen en Sjoerdsma van de Tweede Kamer opgenomen dat wanneer de aanvraag is ingewilligd in de procedure als bedoeld in artikel 3.123b Vb (spoor 3) en de vreemdeling in die procedure niet is bijgestaan door een rechtsbijstandverlener, eventuele fouten, onvolkomenheden of misverstanden in het rapport van gehoor die daardoor in eerste instantie onopgemerkt zijn gebleven, niet in een vervolprocedure (zoals intrekking of nareis) zullen worden tegengeworpen. Wel moet de vreemdeling onderbouwen dat discrepanties tussen zijn verklaringen in de vervolprocedure en het eerdere rapport van gehoor het gevolg zijn van fouten, onvolkomenheden of misverstanden in het rapport van gehoor en dat daarvoor verschoonbare redenen zijn. De IND neemt minder snel aan dat sprake is van geloofwaardige verschoonbare redenen, als het aspecten betreft waarover de vreemdeling tijdens de eerdere asielprocedure uitgebreid en consistent heeft verklaard.*

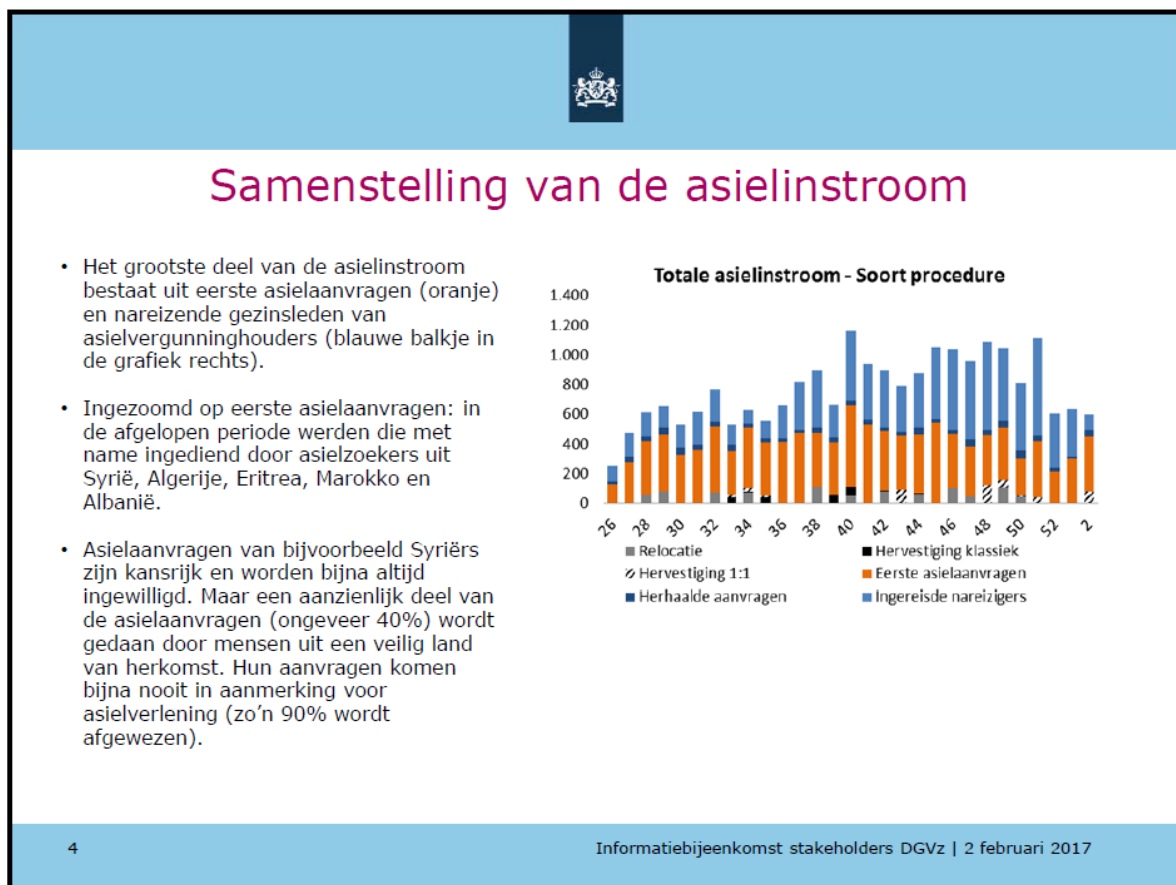
De eisen die de Staatssecretaris noemt in de laatste twee volzinnen ("Wel moet de vreemdeling... etc.") zijn strenger dan de eisen die de Staatssecretaris stelt bij de acceptatie van de correcties en aanvullingen. Het vangnet is dus geen vangnet. Althans, het is niet gelijkwaardig aan de rechtsbescherming die gewone asielzoekers hebben. Opnieuw blijkt dat de evident inwilligbare aanvragen er bekaaid af komen. Men kan maar beter níet als evidente vluchteling door het leven gaan.

- Pagina 6: *Er wordt dan ook al zeer ruimhartig met nareisaanvragen omgegaan en er bestaat geen aanleiding te veronderstellen dat afschaffing van de rechtsbijstand zal leiden tot een situatie waarin nareisaanvragen vaker dan thans het geval niet tijdig of niet op juiste wijze worden gedaan.*

De asieladvocatuur deelt de opinie van de Staatssecretaris dat al zeer ruimhartig met nareisaanvragen wordt omgegaan niet. Zij wijst erop dat voorheen een nareistermijn bestond van zes maanden in plaats van drie maanden. Voorts wordt strak de hand gehouden aan de criteria. Nu is dat in feite de discussie niet, althans niet het antwoord op de vraag. Waar het om gaat, is dat wanneer niet voldoende geborgd is dat de gegevens zoals vastgelegd in de gehoren worden gecontroleerd – en er is geen enkele reden om dat niet even zorgvuldig te doen als in het geval van asielzoekers wier aanvraag minder evident voor inwilliging in aanmerking komen.

## Bijlage 1

Sheet van Ministerie van Veiligheid en Justitie in presentatie aan stakeholders, februari 2017, zie tekst achter derde bullet waaruit blijkt dat er toch ten minste 10% inwilligingen is van aanvragen van asielzoekers uit zogenaamd veilige landen (en dan hebben we het nog niet over de gewonnen procedures na instellen van een rechtsmiddel of over het verstrekken van andere vergunningen dan een asielvergunning)





## Bijlage 2

Lijst van uitspraken waarin het beroep gegrond werd verklaard terwijl het concept veilig (derde) land was tegengeworpen door de IND in het laatste kwartaal van 2016 (*N.B. alléén de uitspraken voor zover zij op Vluchtweb zijn gepubliceerd*)

*MK Arnhem 27-12-2016 16/19940 en 16/19931 (Servië voor Roma op onjuiste gronden als veilig land aangewezen. Gegrond beroep met instandhouding rechtsgevolgen wegens nieuwe motivering)*  
*Vzr Haarlem 20-12-2016 16/27478 (Algerije voor asielzoeker mogelijk geen veilig land van herkomst)*  
*MK Groningen 19-12-2016 16/27140 (Algerije voor asielzoeker geen veilig land van herkomst)*  
*MK 's-Hertogenbosch 19-12-2016 NL 16.2779 (motivering Aanwijzing Mongolië als veilig land onvoldoende)*  
*Rb Roermond 15-12-2016 16/25760 (Marokko voor asielzoeker geen veilig land van herkomst)*  
*Rb Roermond 13-12-2016 16/26357 (Koeweit geen veilig derde land voor Syrische asielzoekers)*  
*Rb Arnhem 13-12-2016 16/26348 (Marokko voor asielzoeker geen veilig land van herkomst)*  
*Rb Breda 9-12-2016 16/27150 (Ver. Arabische Emiraten geen veilig derde land voor Syrische asielzoekers)*  
*Vzr Zwolle 6-12-2016 NL 16.3236 (Marokko mogelijk geen veilig land van herkomst)*  
*Rb Utrecht 6-12-2016 16/25713 (Zuid Afrika voor Somaliër niet veilig derde land)*  
*Rb Den Bosch 23-11-2016 16/22612 (Libanon voor Syriërs geen veilig derde land)*  
*Vzr Utrecht 22-11-2016 16/25471 (Marokko voor asielzoeker geen veilig land van herkomst)*  
*Rb Middelburg 18-11-2016 NL16.3090 (Marokko voor overigens 'kansloze' asielzoeker geen veilig land van herkomst)*  
*Rb Middelburg 18-11-2016 NL16.3088 (Marokko voor asielzoeker geen veilig land van herkomst)*  
*Rb Groningen 18-11-2016 NL16.2971 (Marokko voor asielzoekster geen veilig land van herkomst)*  
*Rb Groningen 18-11-2016 16/21450 (Marokko voor asielzoeker geen veilig land van herkomst)*  
*Rb Groningen 17-11-2016 NL16.2926 (Marokko voor asielzoeker geen veilig land van herkomst)*  
*Rb Groningen 17-11-2016 NL16.2923 (Marokko voor asielzoeker geen veilig land van herkomst)*  
*Rb Arnhem 16-11-2016 16/22706 (Servië voor asielzoeker in primo geen veilig land van herkomst)*  
*MK Arnhem 9-11-2016 NL16.2833 (Marokko voor asielzoeker geen veilig land van herkomst)*  
*MK Groningen 26-10-2016 NI16.2608 en -10 (Bosnië voor asielzoekers in primo geen veilig land van herkomst)*  
*Rb Utrecht 13-10-2016 16/21418 , -19, -20, -21, 23 en -24 (Kosovo voor asielzoekers geen veilig land van herkomst)*  
*Vzr Zwolle 7-10-2016 16/20558 (Marokko voor asielzoeker geen veilig land van herkomst)*  
*Rb Middelburg 7-10-2016 16/19853 (Marokko voor asielzoeker geen veilig land van herkomst)*  
*Rb Middelburg 6-10-2016 16/20492, -99- en 16/20582 (Servië voor asielzoekers geen veilig land van herkomst)*  
*MK 's-Hertogenbosch 6-10-2016 16/20778 (Servië voor asielzoeker geen veilig land van herkomst)*  
*Rb Middelburg 6-10-2016 16/20487 (Servië voor asielzoeker geen veilig land van herkomst)*  
*Vzr 's-Hertogenbosch 6-10-2016 16/20772 en -74 Macedonië voor asielzoeker geen veilig land van herkomst)*  
*Vzr Zwolle 4-10-2016 16/19983 (Marokko voor asielzoeker geen veilig land van herkomst)*