
Aan : De woordvoerders Immigratie en Asiel
van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie

Van : De adviescommissie vreemdelingenrecht

Datum : 30 januari 2015

Betreft : Afschaffing eerste gehoor en de oplegging en duur van het inreisverbod

Gezien de internetconsultatie van het conceptbesluit tot wijziging Vreemdelingenbesluit 2000 betreffende de oplegging en duur van het inreisverbod wenst de adviescommissie vreemdelingenrecht van de Nederlandse orde van advocaten (hierna: de commissie) middels dit schrijven alvast een eerste reactie op dit voorstel naar voren te brengen alsmede omtrent het voorstel tot afschaffing eerste gehoor in de asielprocedure.

Conclusies

Verhogen van de periode van het inreisverbod (IRV)

Bij brief van 16 januari 2015 is de Kamer geïnformeerd over de voorgenomen beleidswijziging en verbetering. Het is de commissie niet duidelijk waar deze beoogde verbetering op is gebaseerd.

- De commissie acht dit geen goed voorstel dat bovendien op geen enkele wijze zal bijdragen aan het beoogde doel, namelijk om de vreemdeling te bewegen meer actief mee te werken aan terugkeer naar het land van herkomst.
- Naar de mening van de commissie leidt de voorgenomen maatregel niet tot een verhoogde of snellere terugkeer van uitgeprocedeerde vreemdelingen. Het zal echter wel leiden tot verdere criminalisering van uitgeprocedeerden.
- Het uitoefenen van het recht op gezinsleven, waar op grond van artikel 8 EVRM vaak een beroep op gedaan kan worden, wordt steeds verder bemoeilijkt.
- Tot slot leidt een langere IRV-periode ook weer tot meer langdurige vreemdelingenbewaringen, waarbij de effectiviteit van die bewaringen voor wat betreft uitzetting en terugkeer toch al niet erg hoog is.

Eerste Gehoor

De commissie heeft kennis genomen van het besluit om het eerste gehoor in de asielprocedure af te schaffen. De commissie acht dit zeer onverstandig. De commissie komt tot de conclusie dat het invoeren van deze maatregel leidt tot uitholling van de positie van de asielzoeker.

- Met de afschaffing van het eerste gehoor en het naar voren halen van de vragen naar het aanmeldgehoor vindt dit belangrijke aanmeldgehoor met de asielzoeker plaats zonder dat men voorlichting heeft gehad van een advocaat of van Vluchtelingenwerk. Dit leidt tot verdere aantasting van de rechtspositie van de asielzoeker.
- De commissie wenst hierbij op te merken dat een belangrijk grondbeginsel van het bestuursrecht is dat de rechtzoekende in Nederland waarborgen moet worden geboden tegen bestuurlijk optreden. Het publiekrecht is immers wezenlijk anders dan het privaatrecht, omdat de rechtzoekende tegenover de (machtige) overheid staat. Daarbij komt dat de positie van de asielzoeker in het vreemdelingenrecht (als specialis van het bestuursrecht) een bijzondere en kwetsbare positie inneemt.

- De commissie is van mening dat de maatregel leidt tot een verzwakking van de rechtspositie van de vreemdeling en tot verschraling van de effectiviteit van de rechtshulp. Daarbij vreest de commissie voor een toename van herhaalde asielaanvragen. Aangezien asielzoekers nu pas vaak in een later stadium zullen begrijpen wat het belang is van het overleggen en het naar Nederland halen van documenten en daarmee te laat naar voren zullen komen.

Toelichting verhogen van de periode van het inreisverbod (IRV)

Bij brief van 16 januari 2015 heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de Kamer geïnformeerd over de voorgenomen beleidswijziging om de periode van het aan de vreemdeling op te leggen inreisverbod te verhogen van de (gebruikelijke) twee jaar, naar vijf jaar. Dat wil zeggen: wanneer de vreemdeling niet in voldoende mate meewerkt aan zijn terugkeer naar het land van herkomst, wordt de termijn verhoogd naar vijf jaar. En wanneer diezelfde vreemdeling wél voldoende zou meewerken aan terugkeer, kan deze periode worden teruggebracht naar twee jaar. In deze brief wordt dit het "trap-op-trap-af-systeem" genoemd.

De commissie wijst in dit verband op de conclusies uit een eerder WODC-onderzoek welke ook in de eerdergenoemde brief worden aangehaald over dit onderwerp, namelijk:

".... Deze beleidswijziging volgt op het signaal uit het evaluatierapport van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) dat vreemdelingen op het moment dat ze eenmaal een inreisverbod hebben, geen prikkel meer voelen om te vertrekken".

Daar waar de wetenschappelijke conclusie is dat een vreemdeling na oplegging van een IRV in ieder geval niet meer maar eerder minder zou meewerken aan terugkeer naar het land van herkomst, ligt het in de rede om te kiezen voor een andere aanpak die mogelijk meer succesvol is ten aanzien van de beoogde terugkeer. Wanneer een IRV van twee jaar niet substantieel leidt tot een positief effect, zal een IRV van vijf jaar daarin zeker niet bijdragen. Niet duidelijk is waar deze beoogde verbetering op is gebaseerd.

In de praktijk is het nu al zo dat in nagenoeg geen enkele zaak waar de vreemdeling een vergunning aanvraagt (danwel een beroep doet op de ambtshalve toets) vanwege het feit dat hij buiten zijn schuld niet kan terugkeren naar het land van herkomst een dergelijke beoordeling tot een positieve beslissing leidt. De eindconclusie is in bijna alle gevallen: de vreemdeling heeft onvoldoende inspanningen verricht met het oog op terugkeer. Dit dan overigens ongeacht de omvang van de soms zeer aanzienlijke inspanningen van de vreemdeling ten behoeve van terugkeer.

De realiteit is dat terugkeer van uitgeprocedeerde vreemdelingen een zeer moeilijke en complexe materie is, waarbij het succes van de inspanningen door alle partijen (de vreemdeling zelf, IND, Vreemdelingendienst, Dienst Terugkeer en Vertrek, IOM etc.) slechts in zeer geringe mate afhangt van de inspanningen van de vreemdeling. Iedere keer blijkt opnieuw dat buitenlandse overheden in de praktijk niet bereid zijn om mee te werken aan terugkeertrajecten. Hoewel steeds gesteld wordt dat er niet één land is dat zijn eigen mensen niet terugneemt, blijkt in de praktijk dat een aanzienlijk aantal van de "vaste" landen niet of nauwelijks meewerkt aan (gedwongen) uitzettingen. Zo wordt er vaak niet of nauwelijks gereageerd op LP-aanvragen, waardoor de DT&V niet anders kan doen dan enkel elke maand een schriftelijk standaard-rappel te versturen aan de betreffende vertegenwoordiging, met als gevolg dat de vreemdeling in kwestie dan nog na een aantal maanden (en tientallen duizenden euro's verder voor de maatschappij) vrijgelaten moet worden.

Daarnaast blijken diverse vertegenwoordigingen niet bereid een presentatie in persoon te organiseren, of worden deze presentaties beperkt tot slechts één enkele zitting per jaar. Het probleem van terugkeer bevindt zich niet aan de achterdeur van Nederland en van de in Nederland verblijvende vreemdelingen, maar vooral bij de voordeur van de herkomstlanden die steeds maar gesloten blijft. Gevolg hiervan is dat een steeds groter wordende groep vreemdelingen in Nederland tussen wal en schip valt. Noch hun positie noch die van de Nederlandse overheid zal ook maar enigszins verbeteren door het opleggen van langere IRV's. De commissie verzoekt daarom ook dringend dit voornemen tot verhoging van de periode van het IRV in te trekken.

Toelichting afschaffen eerste gehoor

Met de invoering van de Dublin III-Verordening is een grotere druk komen te liggen op het begin van de algemene asielprocedure (de AA-procedure) en in het bijzonder op de periode voorafgaand aan de AA-procedure. De asielzoeker ondertekent nu direct bij aanmelding bij de IND op het Aanmeldcentrum in Ter Apel zijn asielaanvraag, waarna het nog weken (en in de praktijk nog vele maanden) duurt voordat de aanvraag inhoudelijk in behandeling wordt genomen en de AA-procedure derhalve kan aanvangen. Deze tussenliggende periode wordt (onder meer) gebruikt voor nader onderzoek in het kader van Dublin, zodat op het moment van de feitelijke start van de AA-procedure duidelijk is of de asielaanvraag van de betreffende vreemdeling inhoudelijk in Nederland beoordeeld dient te worden of dat een andere Dublin lidstaat daarvoor verantwoordelijk is.

Aangezien een deel van de vragen die voorheen werden gesteld in het eerste gehoor nu al worden doorgenomen in het aanmeldgehoor, is besloten het eerste gehoor integraal af te schaffen. Een klein aantal resterende vragen wordt doorgeschoven naar het nader gehoor. Het eerste gesprek met de advocaat vindt dan pas plaats nadat het aanmeldgehoor heeft plaatsgevonden.

Het officiële doel van het afschaffen van het eerste gehoor is een bezuinigingsmaatregel, zoals beoogd in het programma 'OPTIMA'. Het invoeren van die maatregel leidt tegelijkertijd opnieuw tot uitholling van de positie van de asielzoeker. Immers, de asielzoeker heeft nu in de rust- en voorbereidingstijd (RVT) een voorbereidingsgesprek, zowel met zijn advocaat als met Vluchtelingenwerk (VVN). Dit is niet alleen met het doel om de asielzoeker voor te lichten, maar ook om te bezien of er nog documenten of andere bewijsstukken naar Nederland gehaald kunnen worden. De advocaat en VVN leggen de asielzoeker in deze voorbereidingsgesprekken onder meer uit wat hij kan verwachten en lichten hem voor over de noodzaak om direct zo duidelijk en compleet mogelijk te verklaren in de aankomende gehoren. Dat is voor mensen die vaak afkomstig zijn uit landen waar de overheid de vijand is en waarbij van een adequaat en eerlijk rechtssysteem geen sprake is een hele nieuwe wereld. De commissie ziet meer dan eens dat mensen in het begin huiverig zijn om direct al alle kaarten op tafel te leggen. Ook omdat hen regelmatig door reisagenten is gezegd dat ze allerlei informatie moeten achterhouden. Het winnen van vertrouwen en het bereiken van een effectieve voorlichting door de hulpverlening kost tijd. Vandaar dat deze gesprekken, die zijn ingebed in het PIVA-systeem van de AA-procedure, zo waardevol zijn, zowel voor de vreemdeling maar ook voor de IND.

Met de afschaffing van het eerste gehoor en het naar voren halen van die vragen naar het aanmeldgehoor is het voor de commissie evident dat dit zal leiden tot mogelijke fouten of onvolkomenheden in de gehoren of tot het uit angst afleggen van onjuiste verklaringen door de asielzoeker. Dit zorgt voor een volkomen verstoord begin van de procedure.

De advocaat kan ten aanzien van bepaalde zaken en uitspraken wel aanvullingen en correcties indienen op het aanmeldgehoor, maar die ruimte is zeer beperkt omdat veel van de wezenlijke correcties door de IND standaard terzijde worden geschoven.

De commissie wijst in dit verband ook op de recente brief van de Staatssecretaris van 10 december 2014 aan de Tweede Kamer, naar aanleiding van het uitbrengen van de evaluatie van PIVA. Zoals in de brief is aangegeven wordt in deze evaluatie expliciet grote waarde toegekend aan de Rust en Voorbereidingstijd (de RVT), de voorlichting aan de asielzoeker door de advocaat op dag -1 en aan de continuïteit van de rechtshulp (dat wil zeggen één advocaat voor de hele procedure in plaats van dat de asielzoeker tijdens zijn procedure te maken heeft met vier of vijf advocaten). Uit diezelfde brief blijkt dat het plan geenszins is om de structuur van de PIVA/AA-asielprocedure te wijzigen of te veranderen. Dit gezien de belangrijke voordelen waar deze verbeterde procedure voor alle partijen in heeft geresulteerd. De commissie ziet niet hoe deze eindconclusie zich verhoudt tot de recente beslissing om de hele AA-procedure om te gooien, zoals bijvoorbeeld om gehoren te schrappen en de volgorde van procesonderdelen te wijzigen.

De commissie verzoekt dan ook op om deze beslissing terug te draaien en te bewerkstelligen dat het eerste gehoor zal voortbestaan op de wijze zoals dit tot nu toe de gewoonte is. Uiteraard met inachtneming van de wijzigingen van Dublin III en de noodzaak om direct in de aanmeldfase al een aantal relevante herkomst- en reisvragen te stellen aan de asielzoeker, zodat zo spoedig mogelijk bepaald kan worden welk land verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag.

Adviescommissie vreemdelingenrecht van de Nederlandse orde van advocaten

Mevrouw mr. drs. L.J. Blijdorp
 De heer mr.drs. J. Hemelaar
 Mevrouw mr. I.J.M. Oomen
 Mevrouw mr. P. Scholtes
 Mevrouw mr. L.M. Straver
 Mevrouw mr. J.P.W. Temminck Tuinstra
 De heer mr. C.F. Wassenaar
 De heer mr.drs. B.H. Werink