

Achtergrondnotitie beperking rechtsbijstand aan asielzoekers

20 november 2018

Aanleiding

Deze achtergrondnotitie is opgesteld naar aanleiding van de [brief van staatssecretaris Harbers d.d. 16 november 2018](#), specifiek ten aanzien van diens voornemen om enkel rechtsbijstand te verstrekken aan asielzoekers na een voornemen tot afwijzing van een asielaanvraag.

De Nederlandse orde van advocaten (NOvA) heeft reeds in een eerder stadium, namelijk voor het Algemeen Overleg Vreemdelingen- en Asielbeleid van 12 september 2018, een [advies](#) ten aanzien van onder andere dit onderwerp uitgebracht. Hierin is nader onderbouwd waarom de rechtspositie van asielzoekers ernstig wordt ondermijnd door de voornemens van de staatssecretaris. Ook bij de nu terzake aangekondigde consultatie zal de NOvA dienovereenkomstig reageren. Deze notitie bouwt voort op het genoemde advies van de NOvA.

Achtergrond

Huidige situatie

De huidige asielprocedure is voor het grootste deel geïntroduceerd in 2010, naar aanleiding van een uitgebreide analyse en overleg in de gehele keten, onder de naam PIVA (Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure). De in het kader van PIVA genomen maatregelen moesten de asielprocedure sneller en tegelijk zorgvuldiger maken. Andere doelen waren dat de afwijzing van een asielverzoek vaker tot het vertrek van de asielzoeker uit Nederland zou leiden en minder vaak tot vervolgsprocedures en het op straat belanden van de asielzoeker.

De procedure kan in het kort als volgt worden samengevat: een asielzoeker wordt bij aanmelding kort gehoord over identiteit en reisroute. Na (in beginsel) enkele dagen rust en voorbereiding, waarin hij de door de Raad voor Rechtsbijstand aan hem gekoppelde advocaat spreekt ter voorbereiding op de procedure, wordt de asielzoeker in het bestek van drie werkdagen aan twee asielgehoren onderworpen. Na elk van de gehoren vindt een nabespreking plaats met de gekoppelde advocaat. Zowel de gehoren als de nabesprekingen vinden plaats op een Aanmeldcentrum (AC) van de IND.

Namens de asielzoeker dient de advocaat correcties en aanvullingen in op de rapporten van gehoor. Die blijken in de praktijk vrijwel altijd nodig vanwege, bijvoorbeeld, misverstanden, vertaalfouten en/of verslagleggingsfouten. Foutloze weergave van de verklaringen van asielzoekers is zeer belangrijk omdat het oordeel van de geloofwaardigheid van het asielrelaas meestal in grote mate berust op deze verklaringen, en één enkele (vermeende) tegenstrijdigheid of ongerijmde verklaring kan leiden tot het oordeel dat het relaas niet wordt geloofd, hetgeen dan vaak leidt tot afwijzing van de asielaanvraag. De gehoren worden niet opgenomen.

Na de twee gehoren en nabesprekingen (in totaal dus vier werkdagen) kan de IND (op 'dag 5'): (i) de aanvraag inwilligen; (ii) een voornemen tot afwijzing van de asielaanvraag uitbrengen; of (iii) de zaak verwijzen naar de Verlengde Asielprocedure ('VA'). In het laatste geval wordt er nog geen besluit genomen, bijvoorbeeld omdat er nader onderzoek nodig is. De beslissing op een asielaanvraag behoort in beginsel binnen zes maanden te worden genomen.

Als er een voornemen-tot-afwijzing wordt uitgebracht dan bespreekt de advocaat dat op 'dag 6' met de asielzoeker, waarna hij namens hem op diezelfde dag een schriftelijke zienswijze indient. De

dag daarna (dag 7) neemt de IND een besluit (of verwijst alsnog naar de 'VA'). Het besluit wordt op dag 8 aan de asielzoeker uitgereikt, waarmee de procedure ten einde is.

Tegen het besluit staat beroep open bij de rechtbank (in te dienen binnen één week; uitspraak uiterlijk vier weken daarna). De asielzoeker die in beroep gaat, mag de procedure in principe in de asielopvang afwachten. Tegen de uitspraak van de rechtbank staat (voor zowel de asielzoeker als voor de IND) hoger beroep open (binnen één week in te dienen; termijn voor uitspraak 26 weken). Dit hoger beroep heeft geen schorsende werking, hetgeen betekent dat de asielzoeker geen recht meer heeft op opvang en uitzetting riskeert voordat er op dit hoger beroep is beslist.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Dag -1: Voorbereiding door de advocaat

Dag 1: Eerste Gehoor door de IND

Dag 2: Nabespreking Eerste Gehoor en voorbereiding op Nader Gehoor door advocaat

Dag 3: Nader Gehoor door de IND

Dag 4: Nabespreking Nader Gehoor en voorbereiding door advocaat

Dag 5: Positieve beslissing / Negatief Voornemen / Verwijzing naar VA

Dag 6: (Alleen bij voornemen:) Zienswijze

Dag 7: Beoordeling door de IND

Dag 8: Beslissing (pos/neg) / Verwijzing naar VA.

Gelet op dit schema is strakke planning onontbeerlijk. Dit is de taak van de Raad voor Rechtsbijstand. Omdat advocaten, in het kader van de vlotte afwikkeling van de procedure, naar AC's afreizen worden er in principe voor elke advocaat 1-3 zaken tegelijk gepland. Een zaak kan bestaan uit één asielzoeker, maar ook uit een heel gezin.

Uit onderzoek van het WODC in 2014 blijkt dat er in het algemeen grote tevredenheid is over de werking van de asielprocedure in Nederland, die geldt als snel en relatief zorgvuldig.

In de loop der jaren is de hierboven omschreven procedure enigszins aangepast. De belangrijkste wijziging is dat asielzoekers uit landen die gelden als (in beginsel) veilig maar één gehoor krijgen en twee contactmomenten met hun advocaat, zodat die procedure nog sneller gaat. Hetzelfde geldt voor asielzoekers voor wier asielaanvraag een ander Europees land verantwoordelijk lijkt te zijn ('Dublinzaken').

Europese regelgeving

Het Nederlands asielrecht dient te voldoen aan de minimumnormen van het Europees recht, zoals neergelegd in diverse richtlijnen en verordeningen. Het belangrijkste instrument in dit verband is de Procedurerichtlijn.

Volgens de Procedurerichtlijn dienen asielzoekers in ieder geval:

- (i) Voorafgaand aan de asielprocedure kosteloos juridische informatie toegespitst op de persoon te krijgen;
- (ii) Na elk gehoor in de gelegenheid worden gesteld om correcties & aanvullingen in te dienen
- (iii) Kosteloze vertegenwoordiging en rechtsbijstand in beroepsprocedures.

De bijstand in de eerste fase hoeft niet per se door advocaten te worden verleend. In sommige Europese landen zijn er NGO's met gespecialiseerde juristen in dienst die deze taak op kosten van de overheid verrichten. Wél geeft de Procedurerichtlijn iedere asielzoeker in alle fasen het recht

om, indien gewenst, in elk geval op eigen kosten een advocaat in te schakelen die hem adviseert en bijstaat in de asielprocedure.

Het Regeerakkoord

In het regeerakkoord is de volgende passage opgenomen: “Rechtsbijstand wordt in lijn met EU-regelgeving na een voornemen tot afwijzing van een asielaanvraag verstrekt, mede ter ontlasting van de justitiële keten. Hierdoor komt capaciteit bij de IND vrij die elders wordt ingezet.”

De procedurerichtlijn stelt echter niet als minimumnorm dat eerst na een voornemen tot afwijzing gratis rechtsbijstand wordt verstrekt. De EU-regelgeving stelt als minimumnorm dat kosteloos op de asielzoeker toegespitste juridische informatie in de eerste fase wordt verstrekt, ofwel door advocaten of door anderen. In beroepsfase dient kosteloos rechtshulp te worden geboden, enkel door advocaten. Het huidige Nederlandse asielstelsel is aldus reeds in lijn met EU-regelgeving en hoeft hiertoe niet te worden aangepast.

Uit de brief van staatssecretaris Harbers van 16 november 2018 lijkt te volgen dat de staatssecretaris dit thans wil gaan implementeren. Asielzoekers hebben dan niet langer meer recht op kosteloze rechtsbijstand door een advocaat op de dagen -1, 2 en 4. Gelet op het feit dat de meeste asielzoekers geen of te weinig geld hebben betekent dit dat een asielzoeker wiens asielaanvraag wordt ingewilligd normaal gesproken helemaal geen advocaat meer ziet in de procedure; een asielzoeker waarvan de IND voornemens is op de aanvraag af te wijzen pas op dag 5. Dit is anders bij asielzoekers die wél geld hebben om een advocaat in te huren, die kunnen immers ook op dagen -1, 2 en 4 gebruik maken van de bijstand van een advocaat. Omdat de Procedurerichtlijn die mogelijkheid ook uitdrukkelijk voorschrijft, is het niet mogelijk om die dagen te schrappen en de procedure aldus te verkorten.