

Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. de heer M.G.J. Harbers
Staatssecretaris voor Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Den Haag, 21 december 2018

dossiernummer: 106379
uw kenmerk: n.v.t.
telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 27
e-mail: l.korsten@advocatenorde.nl

**Betreft: voorstel tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, in verband met de
aanpassing van de procedure bij de behandeling van herhaalde asielaanvragen**

Geachte heer Harbers,

Op 15 november 2018 is de internetconsultatie "voorstel tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, in verband met de aanpassing van de procedure bij de behandeling van herhaalde asielaanvragen" gepubliceerd. De NOvA heeft zijn adviescommissie vreemdelingenrecht gevraagd hierover 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.

Zoals al bij eerdere adviezen in het domein van het vreemdelingenrecht is aangevoerd roept de NOvA andermaal op tot herbezinning van de maatregelen ter versoering van de procedurele rechten van asielzoekers, nu deze niet tot de gewenste ontlasting van de vreemdelingenketen zullen leiden en de toegang tot het recht voor asielzoekers uiterst bewerkelijk maken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,



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

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

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

bijlage: advies van de adviescommissie vreemdelingenrecht

ADVIES

Van:	adviescommissie vreemdelingenrecht
Datum:	21 december 2018
Betreft:	Consultatiereactie op het voorstel tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, in verband met de aanpassing van de procedure bij de behandeling van herhaalde asielaanvragen

Samenvatting advies

De staatssecretaris voor Justitie en Veiligheid is voornemens het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb) te wijzigen om bij een herhaalde aanvraag een gehoor achterwege te laten indien op basis van de stukken blijkt dat deze aanvraag geen kans van slagen heeft.

In afwachting van een gemeenschappelijk asielbeleid tracht de staatssecretaris met de wijziging meer in de pas te gaan lopen met Europese wet- en regelgeving, zo geeft hij aan.

De adviescommissie vreemdelingenrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) is van mening dat deze wijziging niet zal leiden tot een verbetering van de asielprocedure en de gewenste ontlasting van de vreemdelingenketen. Indien deze wijziging toch zou worden doorgevoerd dan meent de commissie dat van een dergelijke mogelijkheid uiterst terughoudend gebruik gemaakt moet worden.

Uitwerking advies

De NOvA heeft kennisgenomen van het 'Voorstel tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, in verband met de aanpassing van de procedure bij de behandeling van herhaalde asielaanvragen', dat door de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op 15 november 2018 is gepubliceerd. In dat voorstel geeft de staatssecretaris aan voornemens te zijn het Vb te wijzigen om bij een herhaalde aanvraag een gehoor achterwege te laten indien op basis van de stukken blijkt dat deze aanvraag geen kans van slagen heeft.

De staatssecretaris motiveert deze wijziging door te wijzen op het regeerakkoord, waarin is vermeld dat ernaar wordt gestreefd om een aantal 'nationale koppen' op Europese wet- en regelgeving te schrappen en dat één van die 'nationale koppen' is dat bij een herhaalde aanvraag een vreemdeling altijd aan een nader gehoor moest worden onderworpen.

Het thans gedane voorstel was al aangekondigd in de brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 5 juli 2018¹ aan De Tweede Kamer, waarin voorstellen werden gedaan over de flexibilisering van de asielketen. De NOvA heeft hierop gereageerd in haar advies van 6 september 2018². In dat advies heeft de adviescommissie vreemdelingenrecht van de NOvA aangegeven dat in het geval aanstonds duidelijk is dat er geen nieuwe feiten en omstandigheden zijn aangevoerd, er zou kunnen worden gekozen voor het achterwege laten van het gehoor. De commissie benadrukte daarbij dat van een dergelijke mogelijkheid uiterst terughoudend gebruik gemaakt moet worden.

¹ Brief 5 juli 2018 'Flexibilisering asielketen'

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/05/brief-tweede-kamer-flexibilisering-asielketen>

² Brief 6 september 2018

<https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/39680>

Asielzoekers hebben het recht om een herhaalde aanvraag in te dienen, maar zijn niet altijd in staat en hebben niet altijd de ondersteuning om zo'n herhaalde aanvraag bij de schriftelijke indiening reeds goed te onderbouwen. Daarbij speelt een belangrijke rol dat zij lang niet altijd een advocaat kunnen vinden die hen bij de voorbereiding van zo'n aanvraag kan helpen, nu de vergoedingen voor de rechtshulp bij een herhaalde aanvraag drastisch zijn verlaagd. Wanneer de gefinancierde rechtsbijstand in de aanvraagfase (tot het voornemen tot afwijzing) wordt afgeschaft dan zal het voor asielzoekers nog moeilijker worden deskundige hulp te krijgen bij het indienen van een herhaalde aanvraag.

De commissie heeft er in het eerdergenoemde advies van 6 september jl. verder reeds op gewezen dat een herhaalde asielaanvraag alleen kans heeft als sprake is van rechtens relevante nieuwe elementen. De beoordeling of daarvan sprake is vergt een analyse van de afwijzingsgronden in de eerdere procedure. Om te kunnen beoordelen wat rechtens relevant is en tot een nieuwe beoordeling zou moeten leiden, moet immers eerst duidelijk zijn waarom de eerdere aanvraag is afgewezen. Van een asielzoeker kan niet verwacht worden dat hij deze beoordeling zelf kan maken en vervolgens duidelijk in het aanvraagformulier aan kan geven dat er sprake is van nieuwe elementen en waarom die rechtens relevant zijn. Daarom dient de staatssecretaris, wanneer er ook maar een enkele aanwijzing is dat het om een serieuze aanvraag gaat, de asielzoeker de gelegenheid te geven zijn aanvraag tijdens een gehoor nader toe te lichten.

De commissie heeft er in dat advies ook nog op gewezen dat bij de meeste herhaalde aanvragen een voldoende voorbereiding op het asielproces ontbreekt en het derhalve van groot belang is dat de aanvrager tijdens een gehoor, aan de hand van gerichte vragen van een IND-medewerker, kan toelichten wat er nieuw is en waarom dat relevant is.

De commissie is van mening dat het huidige systeem - een asielzoeker altijd onderwerpen aan een nader gehoor - niet veranderd moet worden enkel en alleen omdat het afwijkt van de minimumnorm die in de kwalificatierichtlijn is gegeven, zeker wanneer de wijziging alleen maar nadelen lijkt te hebben, niet alleen voor de asielzoeker, maar ook wanneer het beoordeeld wordt vanuit het Nederlandse belang.

Zoals is aangegeven is een asielzoeker in de regel niet in staat om zijn asielaanvraag met sluitend bewijs te presenteren. Het is volgens de commissie juist in ieders belang om de asielzoeker aan een gehoor te onderwerpen, waarbij een goede rechtsbijstand het uitgangspunt is. Een gehoor vormt immers de belangrijkste bron voor de Staat om zijn beslissing op een asielaanvraag op te baseren.

In de voorgestelde wijziging, wordt het niet horen als standaard genomen. Gelet op het bovenstaande geeft de commissie voorkeur aan een formulering waarin het horen als standaard wordt genomen en het niet horen als uitzondering. Dit is ook in lijn met het voorstel van de Europese Commissie voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32 (een nieuwe Procedureverordening) d.d. 13 juli 2016 (COM(2016) 467)³. In dit voorstel is bepaald dat het voorafgaande onderzoek in beginsel moet worden gevoerd op basis van schriftelijke toelichtingen én een persoonlijk onderhoud.

³ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c404d27-4a96-11e6-9c64-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF

In het voorstel van de staatssecretaris wordt overigens niet duidelijk wat het bedoelde onderzoek van de staatssecretaris nog zal omvatten, als het horen geen onderdeel meer zal uitmaken van dit onderzoek.

De door de staatssecretaris voorziene formulering wijkt ook af van de formulering in artikel 40, derde lid, van de huidige procedurerichtlijn: Indien uit het in lid 2 bedoelde voorafgaande onderzoek wordt geconcludeerd dat er nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker werden voorgelegd die de kans aanzienlijk groter maken dat de verzoeker voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt krachtens Richtlijn 2011/95/EU, het verzoek verder wordt behandeld overeenkomstig hoofdstuk II.

De optie "of door de verzoeker werden voorgelegd die de kans aanzienlijk groter maken dat de verzoeker voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt" wordt ten onrechte niet overgenomen in het voorstel.

In het voorstel wordt het niet horen geheel overgelaten aan de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris. Een rechter mag in dat geval marginaal toetsen, terwijl de NOvA van oordeel is, dat mede gelet op artikel 4:6 Awb een volle toets passend zou zijn.

Het achterwege laten van het gehoor en enkel te volstaan met een schriftelijke procedure zal leiden tot (nog) meer werkdruk bij de IND. Het asielbesluit zal in kwaliteit en zorgvuldigheid afnemen. Deze gebrekkige besluiten zullen leiden tot een groter aantal (gegronde) beroepen en hoger beroepen en mogelijk nieuwe vervolgaanvragen asiel. De asielprocedures zullen hierdoor langer gaan duren.

De staatssecretaris motiveert niet wat de voordelen zijn van de voorgestelde wijziging. De adviescommissie verwacht niet dat de wijziging zal leiden tot een verbetering van de asielprocedure.

Conclusie

De door de staatssecretaris beoogde wijziging zal niet leiden tot een verbetering van de asielprocedure. Er is geen duidelijk voordeel aan te wijzen. De staatssecretaris noemt als reden slechts het belang van harmonisatie.

Zoals al bij eerdere adviezen is aangevoerd roept de NOvA andermaal op tot herbezinning van de maatregelen ter versoering van de procedurele rechten van asielzoekers, nu deze niet tot de gewenste ontlasting van de vreemdelingenketen zullen leiden en de toegang tot het recht voor asielzoekers uiterst bewerkelijk maken.

In combinatie met de voorstellen om te komen tot beëindiging van de (gefinancierde) rechtsbijstand tot aan het voornemen, draagt ook deze wijziging niet bij aan waarborging van de rechten en belangen van de asielzoeker, integendeel.

Indien deze wijziging toch zou worden doorgevoerd dan meent de commissie dat van een dergelijke mogelijkheid uiterst terughoudend gebruik gemaakt moet worden. Het horen dient derhalve het uitgangspunt te zijn.