

Advies van de Adviescommissie Vreemdelingenrecht
van de Nederlandse Orde van Advocaten
betreffende
de kabinetsplannen voor een zorgvuldigere en snellere asielprocedure

Inleiding

In zijn brief van 24 juni 2008¹ aan de Voorzitter van de Tweede Kamer heeft de Staatssecretaris van Justitie de kabinetsplannen voor een zorgvuldiger en snellere asielprocedure bekend gemaakt. De kabinetsplannen zijn niet in het kader van het vreemdelingenbeleid² maar in het kader van het terugkeerbeleid³ tot stand gekomen. Voorts worden in de brief maatregelen aangekondigd om het aantal rechtmatig hier te lande verblijvende asielzoekende vreemdelingen te beperken, het aantal vervolgproucedures terug te dringen en de effectiviteit van het terugkeerbeleid te vergroten.

De kabinetsplannen en aangekondigde maatregelen zijn een uitwerking van het coalitieakkoord en sluiten volgens de Staatssecretaris aan bij de aanbevelingen van de Commissie Scheltema⁴ die advies heeft uitgebracht over de, in opdracht van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum [hierna: WODC] uitgevoerde, evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000.

Op aanbeveling van de Commissie Scheltema⁵ hebben consultaties plaats gevonden met ketenpartners en andere 'stakeholders'. Aan die consultaties heeft mede de wens ten grondslag gelegen om een zo breed mogelijk draagvlak te creëren voor de kabinetsplannen. De Nederlandse Orde van Advocaten is echter niet geconsulteerd. Gelet op de gevolgen van de kabinetsplannen voor de asieladvocatuur is niet duidelijk waarom dat niet is gebeurd.

De Adviescommissie constateert voorts dat de kabinetsplannen zijn aangekondigd alvorens er - in de Tweede Kamer - een evaluatie heeft plaatsgevonden van de Vreemdelingenwet 2000, dat de kabinetsplannen los staan van het systeem van de Vreemdelingenwet 2000 en - a fortiori - van de Algemene Wet Bestuursrecht.

In dit advies wordt alleen ingegaan op de kabinetsplannen voor een zorgvuldiger en snellere asielprocedure, vooralsnog wordt niet gereageerd op de samenhangende maatregelen onder meer met betrekking tot de opvang van asielzoekers.

De asielprocedure toen & nu

Op dit moment bestaat naast de 'normale' OC-asielprocedure [hierna: OC-procedure] een versnelde AC-procedure [hierna: AC-procedure]. De AC-procedure is in 1994 ingevoerd⁶ en duurde 24 procesuren. In 1999 is de duur verlengd naar 48 procesuren⁷. De AC-procedure kende aanvankelijk

¹ Terugkeerbeleid, 29344 nr. 67, Brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 24 juni 2008

² 19637

³ 29344

⁴ Regeling instelling Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, 17 december 2003, nr 5257327, Stc 2004/45

⁵ Advies Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, pagina 11

⁶ Vluchtelingenbeleid, 19637, nr. 112, Brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 25 augustus 1994

⁷ Vluchtelingenbeleid, 19637, nr. 445, Rapportage Asielketen, 20 november 1998; Vluchtelingenbeleid, 19637, Nr. 419, Brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal; Vluchtelingenbeleid, 19637, nr. 419, Brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 9 maart 1999, pagina 3; Vluchtelingenbeleid, 19637, nr. 445, Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken en Grote Steden en Integratiebeleid en van de Staatssecretaris van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 18 juni 1999, pagina 16; Vluchtelingenbeleid, 19637, nr.

een inhoudelijk criterium. Het was de bedoeling om 'totaal kansloze en ongegronde' asielaanvragen binnen het genoemd aantal procedures af te wijzen. Bij de invoering van de nieuwe vreemdelingenwet in 2001 is het inhoudelijk criterium voor toepassing van de versnelde AC-procedure komen te vervallen. Elk asielverzoek waarop binnen 48 procedures zorgvuldig een besluit kan worden genomen kan binnen de AC-procedure worden afgedaan⁸. De invoering van de 24-uursprocedure en de 48-uursprocedure heeft veel weerstand opgeroepen bij de asieladvocatuur. Datzelfde geldt voor het verdwijnen van het inhoudelijke criterium voor toepassing van de versnelde AC-procedure bij invoering van de Vreemdelingenwet 2000⁹.

Asielaanvragen in de OC-procedure en de AC-procedure worden getoetst aan dezelfde toelatingscriteria.

Verschillen tussen de OC-procedure en de AC-procedure zijn de volgende.

In de OC-procedure wordt de asielzoeker alvorens hij gehoord wordt over zijn asielmotieven een rusttermijn gegund van 6 dagen, de AC-procedure kent een dergelijke rusttermijn niet.

In de OC-procedure wordt gewerkt met, overigens van de Algemene Wet Bestuursrecht afwijkende, want kortere, termijnen van weken waarbinnen de rechtsbijstandwerkzaamheden moeten worden verricht; de tijd die aan die werkzaamheden wordt besteed is in beginsel onbepaald. In de AC-procedure wordt gewerkt met termijnen van dagdelen¹⁰ waarbinnen de rechtsbijstandwerkzaamheden moeten worden verricht, de tijd die aan die werkzaamheden kan worden besteed is 5 [2+3] procedures.

In de OC-procedure heeft een asielzoeker een aan hem toegevoegde advocaat [naar eigen keuze]. In de AC-procedure wordt rechtsbijstand verleend in de vorm van zogenaamde AC-diensten door daartoe ingeroosterde advocaten. Een advocaat krijgt per dienst te maken met verschillende asielzoekende cliënten, een asielzoeker met verschillende advocaten.

Na een afwijzende beschikking in de AC-procedure heeft de asielzoeker geen recht meer op opvang, de rechtsmiddelen termijnen zijn beduidend korter dan in de OC-procedure, aan de indiening van een rechtsmiddel tegen de afwijzende beschikking is - anders dan in de OC-procedure geen schorsende werking verbonden.

Aanbevelingen van de Commissie Scheltema & onderzoeksbevindingen van het WODC

De Commissie Scheltema beveelt aan¹¹ te zoeken naar mogelijkheden om de voordelen van de huidige versnelde AC-procedure – snelle afhandeling van aanvragen – te behouden en de nadelen – de door de tijdsdruk veroorzaakte druk op zorgvuldige beslissingen – te ondervangen. Daarnaast beveelt de Commissie Scheltema aan de lengte van de OC-procedure sterk terug te dringen. De lengte van de procedure zou steeds moeten worden afgestemd op de tijd die nodig is voor een zorgvuldige afhandeling, maar daar ook niet bovenuit moeten stijgen. Nu wordt de tijdsduur bij de normale procedure sterk bepaald door periodes waarin de zaak onbehandeld bij de Immigratie en Naturalisatiedienst [hierna: IND] op de plank blijft liggen.

De bevindingen van het evaluatieonderzoek, waarop de aanbevelingen van de Commissie Scheltema zijn gebaseerd, laten - onder meer - zien dat er sprake is van forse overschrijdingen van de

484, Brief van de Staatssecretaris van Justitie en de Ministers van Buitenlandse Zaken en Grote Steden en Integratiebeleid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 27 oktober 1999, pagina 7

⁸ 19673, nr. 687, Brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1 november 2002

⁹ zie bijvoorbeeld Commentaar van de Adviescommissie Vreemdelingenrecht van de Orde van Advocaten op het wetsvoorstel Vreemdelingenwet 2000, 5 september 2000; Commentaar van de Adviescommissie Vreemdelingenrecht van de Orde van Advocaten op het Ontwerp Vreemdelingenbesluit 2000, 15 september 2000 [www.advocatenorde.nl]

¹⁰ het [tijd]blokkenmodel

¹¹ Advies Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, pagina 26

besluitvormingstermijnen in de OC-procedure¹² die worden veroorzaakt door de omstandigheid dat asieldossiers vaak langdurig wachten op een verdere behandeling door de IND als gevolg van vermindering van de capaciteit, aanwezige werkvoorraden en incidentele prioriteitstellingen¹³.

De bevindingen laten voorts zien dat er indicaties zijn dat beschikkingen die in de AC-procedure tot stand komen minder zorgvuldig zijn dan beschikkingen die in de OC-procedure tot stand komen¹⁴, waarbij een rol speelt dat een inhoudelijk criterium voor de toepassing van de AC-procedure ontbreekt; in vergelijking met de OC-procedure worden in de AC-procedure minder aanvullingen en correcties op het rapport nader gehoor uitgebracht, wordt het voornemen minder goed gemotiveerd, wordt er minder vaak een zienswijze ingediend en wordt in de motivering van de afwijzende beschikking in mindere mate ingegaan op argumenten van de asielzoeker.

De Adviescommissie meent dat waar het de rechtsbijstandsverlening betreft de oorzaak hiervan is gelegen in het feit, dat het rapport nader gehoor tegelijk met het voornemen tot afwijzen wordt uitgereikt. In de huidige procedure zijn daarvoor 3 uren gereserveerd. Binnen dit tijdsbestek moet de rechtsbijstandverlener het vertrouwen van de asielzoeker zien te winnen, het rapport met hem bespreken, eventuele aanvullingen en correcties maken en een zienswijze indienen. Het is evident dat de vastgestelde 3 uren daarvoor verre van toereikend zijn. Deze toegewezen tijd staat dus in schril contrast met de huidige OC-procedure.

Kabinetsplannen voor een zorgvuldigere en snellere asielprocedure

De door het kabinet voorgestelde maatregelen waarmee zou moeten worden bereikt dat de asielprocedure wordt verkort en de zorgvuldigheid van de procedure in het aanmeldcentrum toeneemt zijn de volgende¹⁵.

Er wordt een rust- en voorbereidingstermijn ingevoerd vóór de formele indiening van het asielverzoek. Ten behoeve van de asielzoeker voor rust en voorbereiding, waarin ook ruimte is voor overleg met een advocaat. Ten behoeve van de Staatssecretaris voor onderzoek naar identiteit en nationaliteit.

De procedure wordt verlengd van 48 procesuren¹⁶ naar 8 dagen. Gedurende 3 dagen van dit tijdsbestek kunnen de werkzaamheden van rechtsbijstandverlening worden verricht.

Binnen de procedure op het aanmeldcentrum worden in beginsel alle asielzoekers gehoord over hun asielmotieven en in de gelegenheid gesteld om op het rapport van het nader gehoor aanvullingen en correcties aan te brengen¹⁷, ook als hun procedure niet worden afgedaan op het aanmeldcentrum. De ‘verlengde’¹⁸ procedure wordt versneld en ingekort met een periode van 8 weken¹⁹.

In de nieuwe situatie wordt niet meer gesproken van de AC-procedure en de asielprocedure na het aanmeldcentrum of de asielvervolgprocedure²⁰ maar van de algemene asielprocedure [hierna: AA-procedure] en de verlengde asielprocedure [hierna: VA-procedure]²¹.

¹² Advies Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, pagina 21 e.v..

¹³ De uitvoering van de Eenmalige Regeling, de beantwoording van de 14-1 brieven

¹⁴ Advies Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, pagina 23 e.v..

¹⁵ Terugkeerbeleid, 29344 nr. 67, Brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 24 juni 2008, pagina 1

¹⁶ Als procesuren gelden de uren tussen 8:00 en 18:00 uur, 10 procesuren per dag derhalve, bij 5 dagen

¹⁷ Terugkeerbeleid, 29344 nr. 67, Brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 24 juni 2008, pagina 6, noot 1

¹⁸ Zie hieronder

¹⁹ Terugkeerbeleid, 29344 nr. 67, Brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 24 juni 2008, pagina 7; die 8 weken staan in de ‘normale’ OC procedure ter beschikking van de rechtsbijstand.

²⁰ Thans wordt niet gesproken van asielprocedure na het aanmeldcentrum of de asielvervolgprocedure maar van de [‘normale’] OC-procedure

Sneller?

Bevindingen van het WODC evaluatieonderzoek laten onder meer zien dat in de OC-procedure sprake is van forse overschrijdingen van de besluitvormingstermijnen. Die overschrijdingen worden veroorzaakt door de omstandigheid dat asioldossiers vaak langdurig wachten op een verdere behandeling door de IND. Een mechanisme om termijnoverschrijdingen door de IND te voorkomen ontbreekt.

Door in de 'lange[re]' VA-procedure tijd weg te halen die normaliter bestemd is voor de rechtsbijstandverlening wordt miskend dat de oorzaak van overschrijdingen van besluitvormingstermijnen niet worden veroorzaakt door advocaten maar door het niet met voldoende voortvarendheid behandelen van zaken door de IND.

In de brief van de Staatssecretaris van Justitie van 24 juni 2008 wordt ook melding gemaakt van het voornemen om onderzoek te doen naar aanpassing van logistieke processen om tot snellere besluitvorming te komen²². Met dat voornemen wordt overigens miskend dat overschrijdingen in de besluitvormingstermijnen niet [alleen] worden veroorzaakt door logistieke problemen bij de IND, maar ook door andere oorzaken.

Zorgvuldiger?

Een rust- en voorbereidingstermijn in de AA-procedure is een verbetering ten opzichte van de huidige AC-procedure.

Bevindingen van het WODC evaluatieonderzoek laten onder meer zien dat er indicaties zijn dat beschikkingen die in de AC-procedure tot stand komen minder zorgvuldig zijn dan beschikkingen die in de OC-procedure tot stand komen.

In de AC-procedure wordt gewerkt met tijdsblokken waarbinnen de rechtsbijstandwerkzaamheden moeten worden verricht. In de AA-procedure worden die tijdsblokken verlengd tot één [werk]dag. Uit het eindrapport ex ante uitvoeringstoets 'Naar een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid' [hierna EAUT] van juli 2008²³ kan worden opgemaakt dat de tijd die in de 'korte' AA-procedure kan worden besteed aan rechtsbijstandwerkzaamheden per zaak wordt verhoogd van 5 uren naar 8 uren. Naar verwachting zullen de 3 extra uren deels worden 'opgeslokt' door de rechtsbijstandverlening in de rust- en voorbereidingstermijn [1 uur], door het uit elkaar halen van het maken van aanvullingen/correcties en het opstellen van een zienswijze en door het weglekken van de tijd door rechtsbijstandsverlening door meerdere advocaten²⁴.

De nabespreking van het nader gehoor en het maken van aanvullingen en correcties daarop in het aanmeldcentrum gaat ook ten koste van de kwaliteit van de rechtsbijstandsverlening in de 'lange[re]' VA-procedure. De bevindingen van het WODC evaluatieonderzoek immers laten zien dat in de AC-procedure naar moet worden aangenomen als gevolg van de tijds-klem minder aanvullingen en correcties op het rapport nader gehoor worden uitgebracht.

De door tijds-klem veroorzaakte druk op de rechtsbijstandverlening doet afbreuk doet aan de kwaliteit ervan.

Gemeenschapsrecht [Procedurerichtlijn, Definitierichtlijn, Dublin[uitvoerings]verordening, Eurodac[uitvoeringsverordening]

²¹ Terugkeerbeleid, 29344 nr. 67, Brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 24 juni 2008, pagina 5

²² Terugkeerbeleid, 29344 nr. 67, Brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 24 juni 2008, pagina 10

²³ Ex-ante uitvoeringstoets 'Naar een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid'

²⁴ Zie hieronder

De Procedurerichtlijn²⁵ en de Dublin[uitvoerings]verordening²⁶ definiëren het begrip asielverzoek als een vormloos verzoek om internationale bescherming. De Procedurerichtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid om voor te schrijven dat het asielverzoek persoonlijk en/of op een aangewezen plaats wordt ingediend. Een asielzoeker wordt gedefinieerd als een vreemdeling²⁷ die een asielverzoek heeft ingediend waarop nog geen beslissing is genomen.

De Dublinverordening definieert ‘behandeling van een asielverzoek’ als alle maatregelen in verband met de behandeling van- en of beslissingen en uitspraken over een asielverzoek overeenkomstig het nationaal recht, met uitzondering van de procedures waarbij wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek.

De Procedurerichtlijn is geïmplementeerd in oude en nieuwe bepalingen van de vreemdelingenwet²⁸, het vreemdelingenbesluit²⁹, het voorschrift vreemdelingen³⁰ en de vreemdelingencirculaire.

De implementatie introduceert een onderscheid tussen een [ingediend] asielverzoek in de zin van de Procedurerichtlijn enerzijds en een [ingediende] asielaanvraag in de zin van artikel 28 Vw jo artikel 37 lid 1 Vw jo artikel 3.108 lid 1 Vb jo artikel 3.38 Vv anderzijds.

Indien een vreemdeling te kennen geeft dat hij een asielaanvraag in wil dienen is er sprake van een asielverzoek in de zin van de Procedurerichtlijn; indien de aanvraag is gedaan door indiening van een formulier van een voorgeschreven model op grond van artikel 3.38 Vv is er sprake van een asielaanvraag.

De Procedurerichtlijn biedt voor een vormvoorschrift in de zin van artikel 3.38 Vv geen grondslag. In de memorie van toelichting op het implementatievoorstel wordt in de transponeringstabel ook niet verwezen naar artikel 3.38 Vv.

Door de verwijzing echter in de transponeringstabel naar bepalingen die gevolgen verbinden aan de indiening van een asielaanvraag [of aan de gevolgen daarvan] wordt de vereiste van de indiening van een asielaanvraag door middel van een formulier als het ware in de implementatie van de Procedurerichtlijn ingeïmplementeerd.

Een gevolg daarvan is dat niet zoals artikel 7 PRi voorschrijft aan de indiening van een asielverzoek in de zin van de Procedurerichtlijn rechtmatig verblijf is verbonden maar pas aan de indiening van een asielaanvraag. Daarnaast zijn sommige bepalingen waarin implementatie van de Procedurerichtlijn is beoogd van toepassing op vreemdelingen met rechtmatig verblijf en sommige bepalingen op indieners van een asielverzoek in de zin van de Procedurerichtlijn. Een volledig gemeenschapconforme implementatie heeft derhalve niet plaatsgevonden.

Aan de kabinetsplannen ligt ten grondslag de vooronderstelling dat de Procedurerichtlijn grondslag biedt voor de introductie van alternatieve aanvangstermijn van asielprocedures. De omstandigheid dat vragen

²⁵ Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus; de implementatie heeft plaatsgehad in de artt 1, 30, 31 en 31 Vw, in de artt 3.106a en 3.121 Vb, in de artt 3.43a en 3.47 Vv en in de vreemdelingencirculaire [Besluit van 7 december 2007, 2007/38, Stc 2007/240]

²⁶ Verordening [EG] nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend; Verordening [EG] nr. 1560/2003 van de Commissie van 2 september 2003 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening [EG] nr. 343/2003 van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend

²⁷ derdelander

²⁸ 30976

²⁹ Besluit 29 november 2007, Stb 2007/484

³⁰ Regeling van 7 december 2007, Stc 2007/240

worden opgeworpen over de gemeenschapsconforme implementatie van de Procedurerichtlijn op dat punt brengt het niet geringe risico van procedures daarover met zich mee.

Indien er van moet worden uitgegaan dat de rust- en voorbereidingstermijn voorafgaat door een asielverzoek in de zin van de Procedurerichtlijn, de Dublin[uitvoerings]verordening en de Eurodac[uitvoerings]verordening³¹ dan bieden die op zich grondslag voor de toepassing van dwangmiddelen en/of onderzoek³² tijdens de rust- en voorbereidingstermijn. Een deel van de bepalingen echter waarin de samenwerkingsverplichting van de Procedurerichtlijn geacht wordt te zijn geïmplementeerd heeft betrekking op de indiener van een asielaanvraag, niet op de indiener van een asielverzoek³³ zodat dat deel van de bepalingen niet van toepassing zijn op asielzoekende derdelanders in de rust- en voorbereidingstermijn.

De door het kabinet voorgestelde AA-procedure is een korte procedure met de mogelijkheid tot een verlenging daarvan³⁴. De Procedurerichtlijn voorziet in 5 [aanvraag]procedures: de 'normale' procedure, inclusief een versnelde variant³⁵, de preliminaire procedure³⁶, de 'normale' grensprocedure³⁷, de 'speciale' grensprocedure³⁸ en de 'veilige derdelanden' procedure³⁹.

Voor alle procedures geldt dat zo spoedig mogelijk moet worden beslist. De Procedurerichtlijn voorziet echter niet in de mogelijkheid tot verlenging van een procedure, wel in de mogelijkheid tot een versnelling ervan⁴⁰. Het kabinetsvoorstel staat derhalve op gespannen voet met de Procedurerichtlijn. Dit zou betekenen dat juist de lange[re] VA-procedure moet worden aangemerkt als de 'normale' asielprocedure, de 'korte' AA-procedure de versnelde variant daarvan.

Lidstaten kunnen de behandeling van asielzaken versnellen. De versnelde behandeling moet wel in overeenstemming zijn met de fundamentele beginselen en waarborgen die de Procedurerichtlijn voorschrijft. Door de aanvangstermijn van een versnelde procedure te laten samenvallen met de indiening van een asielaanvraag door middel van een formulier en in de rust- en voorbereidingsperiode daaraan voorafgaande met de behandeling van het asielverzoek te beginnen, voldoet een versnelde behandeling van een asielverzoek **niet** aan de eisen die de Procedurerichtlijn daaraan stelt.

De Procedurerichtlijn verwijst naar een inhoudelijk criterium voor de toepassing van de versnelde procedure. Hoewel de Procedurerichtlijn niet verplicht tot toepassing daarvan, wordt naar mening van de Commissie met de herinvoering van een inhoudelijk criterium wel bereikt dat de door de tijdsdruk veroorzaakte druk op de rechtsbijstand vermindert.

Advocaat-cliënt verhouding

In zijn brief van 21 juni 2008 geeft de Staatssecretaris van Justitie aan dat hij verwacht dat de meeste zaken in de AA-procedure zullen kunnen worden afgedaan. Deze AA-procedure wordt in dat geval –

³¹ Verordening [EG] Nr. 2725/2000 van de Raad van 11 december 2000 betreffende de instelling van „Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin; Verordening [EG] nr. 407/2002 van de Raad van 28 februari 2002 tot vaststelling van sommige uitvoeringsbepalingen voor Verordening [EG] nr. 2725/2000 betreffende de instelling van "Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin

³² artikel 11 PRi

³³ Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn nr. 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus [PbEU L 326], 30976, nr.3, transponeringstabel

³⁴ in 60% van de gevallen, EAUT, pagina 50

³⁵ artikel 23 PRi

³⁶ artikelen 33 en 34 PRi

³⁷ artikel 35 lid 1 PRi

³⁸ artikel 35 lid 2 PRi

³⁹ artikel 36 PRi

⁴⁰ artikel 23 lid 3 ev PRi

anders dan nu de AC-procedure - de standaard procedure. De advocaat zal de rechtsbijstand aan asielzoekers dus voornamelijk binnen deze procedure moeten verlenen in een aanmeldcentrum, nota bene de locatie van de wederpartij.

Zoals de procedure thans wordt ingericht valt er niet aan te ontkomen dat de rechtsbijstandverlening binnen deze procedure door nog meer advocaten moet worden verricht dan in de huidige AC-procedure. Immers, van advocaten kan niet worden verwacht dat zij binnen een periode van 8 dagen om de dag naar het aanmeldcentrum afreizen om hun cliënt[en] bij te staan.

In de voorgestelde AA-procedure blijft de huidige in de AC-procedure als ongewenst ervaren tijdsdruk – zo mogelijk verergerd – bestaan. Immers, binnen deze procedure worden alle processtappen genomen, uitgebreid met de nabespreking van het rapport van nader gehoor van asielzoekers die naar de verlengde procedure wordt verwezen. Dit komt de kwaliteit van de rechtsbijstand, zo is nu reeds de ervaring, beslist niet ten goede.

De kwaliteit van de rechtsbijstandsverlening wordt verder aangetast door de discontinuïteit [vele handen aan één dossier]. Deze discontinuïteit herbergt een belangrijk aspect in zich, welke op gespannen voet staat met het beroep van de advocaat.

De relatie van de advocaat tot zijn cliënt is – onder meer – onderwerp van de gedragsregels waaraan de advocaat [tuchtrechtelijk] is gebonden.

Uit de Inleiding van de Gedragsregels voor advocaten 1992 [hierna: Gedragsregels] volgt dat de advocaat bij uitstek vertrouwensman is van zijn cliënt. Hij kan zijn taak slechts goed verrichten wanneer de cliënt hem alle mededelingen doet die voor de beoordeling en de behandeling van de zaak van belang zijn. In procedure waarin een asielzoeker te maken krijgt met meerdere advocaten telkens gedurende een korte periode is het niet mogelijk om een voor een goede rechtsbijstandsverlening vereiste vertrouwensrelatie op te bouwen.

Regel 2 van de Gedragsregels bepaalt dat de advocaat dient te vermijden dat zijn vrijheid en onafhankelijkheid in de uitoefening van het beroep in gevaar zouden kunnen komen. In een situatie waarin een advocaat zijn cliënt slechts rechtsbijstand kan verlenen op een enkel aspect van diens zaak is de vrijheid in de uitoefening van het beroep in het geding. Doordat de rechtsbijstand moet worden verleend op een aanmeldcentrum, de locatie van de wederpartij, is de onafhankelijkheid van de uitoefening van het beroep in het geding.

Een advocaat staat met zijn cliënt in een mandaatverhouding.

Regel 5 van de Gedragsregels voor advocaten 1992 bepaalt dat het belang van de cliënt, niet enig eigen belang van de advocaat, bepalend is voor de wijze waarop de advocaat zijn zaken dient te behandelen.

Regel 9 van de Gedragsregels bepaalt dat een advocaat de volledige verantwoordelijkheid draagt voor de behandeling van de zaak, de advocaat zich niet aan deze verantwoordelijkheid niet kan onttrekken met een beroep op de van zijn cliënt verkregen opdracht en de advocaat geen handelingen mag verrichten tegen de kennelijke wil van de cliënt. Regel 9 van de Gedragsregels bepaalt voorts dat wanneer de advocaat besluit een hem verstrekte opdracht neer te leggen, hij dat op zorgvuldige wijze dient te doen en hij ervoor dient zorg te dragen dat zijn cliënt daarvan zo min mogelijk nadeel ondervindt.

Uit de Gedragsregels volgt dat de advocaat in de verhouding tot zijn cliënt de *dominus litis*⁴¹ is. Hoe kan hij dit zijn en blijven in een situatie waarin hij slechts een deel van de rechtshulp voor zijn rekening neemt? Hoe kan een advocaat civielrechtelijk dan wel tuchtrechtelijk [klachtrechtelijk] ter

⁴¹ regel 9, eerste lid

verantwoording worden geroepen als hij zijn werk voortdurend in opeenvolgende diensten samen met anderen moet doen? Kan een advocaat verantwoordelijkheid nemen voor slechts een deel van de behandeling van het dossier van de cliënt? Ter illustratie: Willen wij meerdere chirurgen in opeenvolgende diensten aan dezelfde operatie? Het antwoord op al deze vragen dient ontkennend te zijn.

Nu de AA-procedure de norm wordt voor de verlening van rechtsbijstand in asielzaken, zal de advocaat regelmatig voornoemde regels moeten overtreden.

In aanvulling op het voorgaande dient nog dat advocaten zich, mede op instigatie van de kwaliteitseisen die de Raden voor Rechtsbijstand aan hun werkzaamheden stellen, hebben verbonden aan een op initiatief van de Raden geschreven 'Best Practice Guide' voor de behandeling van asielzaken: "Bij de hand in asielzaken, leidraad voor de asieladvocaat".

Het voorwoord van de Leidraad vermeldt dat de daarin beschreven normen een aanvulling en concrete uitwerking zijn op het terrein van het asielrecht, van de gedragsregels en de kwaliteitsstandaard van de Nederlandse Orde van Advocaten, en van andere, deels vergelijkbare kwaliteitsnormen.

De inrichting van de AA-procedure en de daaruit voortvloeiende discontinuïteit binnen de rechtsbijstand [in iedere ! asielzaak] staan op zeer gespannen voet met de in genoemde Leidraad beschreven 'best practice'.

Samenvatting & Conclusies

In de kabinetsplannen en aangekondigde maatregelen zijn belangrijke aanbevelingen van de Commissie Scheltema, zonder enige motivering, genegeerd. Zo is de asieladvocatuur, de belangrijkste ketenpartner, niet geconsulteerd.

De kabinetsplannen staan op gespannen voet met het Gemeenschaprecht. Daarmee roept het kabinet het risico in het leven van procedures daarover, prejudiciële vragen en langere asielprocedures.

De kabinetsplannen bieden onvoldoende waarborgen voor een snellere asielprocedure omdat de voorgestelde maatregelen niet zien op de oorzaken van de overschrijdingen van de besluitvormingstermijnen en een voorstel voor een mechanisme om overschrijdingen van besluitvormingstermijnen te voorkomen ontbreekt.

De kabinetsplannen bieden beslist geen waarborgen voor een zorgvuldiger asielprocedure. De plannen zullen leiden tot een nog minder zorgvuldige asielprocedure dan nu. De door de tijdsclém veroorzaakte druk blijft bestaan en wordt zelfs versterkt. Dit zal leiden tot een drastische toename van herhaalde asielverzoeken.

Nog minder dan in de huidige AC procedure zal het mogelijk zijn om in de voorgestelde algemene asielprocedure een vertrouwensrelatie met cliënten tot stand te brengen. Nagenoeg alle werkzaamheden in alle zaken moeten verricht worden op de locatie van de wederpartij. Het tot stand brengen van een voor een goede rechtsbijstandverlening vereiste vertrouwensband staat onder grote druk.

De kwaliteit van de rechtsbijstand wordt verder aangetast door een toename van de discontinuïteit [nog meer handen aan één dossier]. Deze discontinuïteit staat op gespannen voet met het beroep van de advocaat, met de gedragsregels waaraan de advocaat [tuchtrechtelijk] is gebonden en met de mede door de Raad voor Rechtsbijstand ingevoerde kwaliteitseisen zoals neergelegd in de "Best Practice Guide".