

Advies van de Landelijke Adviescommissie Rechtsbijstand Asiel en Vreemdelingenbewaring (LARAV)

Inzake: voorstel tot wijziging van het Vb 2000 betreffende de aanpassing van de algemene asielprocedure, waaronder het samenvoegen van het eerste gehoor en het aanmeldgehoor.

Inleiding

Dit advies gaat over het voorstel van de regering, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (SvJ&V), gepubliceerd op 20 oktober 2020, om het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) te wijzigen in verband met het regelen van de aanmeldfase, het vervallen van het eerste gehoor in de algemene asielprocedure en het doorvoeren van enkele technische aanpassingen.

De LARAV merkt vooraf op dat zij in het geheel niet de noodzaak en het nut ziet om deze aanvullende maatregelen te treffen. De praktijk na invoering van de verbeterde asielprocedure per 1 juli 2010 heeft namelijk uitgewezen¹ dat de asielprocedure sneller en zorgvuldiger is geworden. De door de regering ingestelde onderzoekscommissie Van Zwol heeft in juni 2019 bovendien geoordeeld dat er geen aanpassing van wet- en regelgeving nodig is om snel en efficiënt te kunnen beslissen op een asielaanvraag.

De Commissie van Zwol concludeert in zijn rapport expliciet dat:

"Om snel te kunnen beslissen over asielverzoeken is geen aanpassing van wetgeving nodig. De duur van het verblijf van vreemdelingen is niet verder in te perken door wet en beleid verder aan te scherpen. Dat is al vijftientig jaar lang geprobeerd en daar ligt de oorzaak niet (meer). De sleutel ligt bij de uitvoering; er moet tastbaar worden gestuurd op snelheid en tijdigheid door aanzienlijke bekorting van de wachttijden. In Europa zijn er geen landen die formeel kortere procedures kennen of die in de praktijk deze sneller uitvoeren. Ons asielbeleid en onze asielpraktijk zijn, ondanks de opgelopen wacht- en doorlooptijden, zowel in historisch als in internationaal perspectief fatsoenlijk op orde. De Nederlandse asielprocedure is zo ontworpen dat een asielzoeker snel uitsluitel kan krijgen over zijn asielverzoek".

Aanbevelingen van de Commissie van Zwol zijn juist geweest om (voldoende) rechtsbijstand in de asielprocedure te handhaven en te investeren in een zorgvuldige behandeling van een eerste asielaanvraag. Dat beperkt vertraging bij beroeps-, vervolgen- en vertrekprocedures. De rechtsbijstand voorafgaande aan de start van de achtdaagse Algemene Asielprocedure en de onpartijdige informatievoorziening aan asielzoekers moeten gehandhaafd blijven. Het is belangrijk dat de eerste beslissing op een asielverzoek goed is. Daarbij hoort dat alle relevante redenen van de asielzoeker voor zijn aanvraag in Nederland zijn meegewogen.

De huidige Algemene Asielprocedure van acht dagen is de snelste asielprocedure in Europa. Deze snelle procedure is alleen zorgvuldig en conform het Unierecht indien er effectieve rechtsbijstand aan de asielzoeker wordt verleend en de huidige zorgvuldigheidswaarborgen gehandhaafd blijven.

¹ WODC evaluatie herziene asielprocedure 2014 https://www.wodc.nl/binaries/2347-volledige-tekst_tcm28-73097.pdf

Voorgestelde wijzigingen

Uit de Nota van Toelichting volgt dat de SvJ&V in de eerste plaats de al sinds 2014 bestaande praktijk van de aanmeldfase en het aanmeldgehoor formeel wenst te regelen in het nieuwe artikel 3.108d Vb 2000. Na indiening van de asielaanvraag door de vreemdeling start de aanmeldfase, die in elk geval de volgende proceshandelingen omvat:

- afname gezichtsopname en vingerafdrukken van de vreemdeling;
- het onderzoek naar de identiteit, vingerafdrukken, nationaliteit en reisroute van de vreemdeling alsmede het onderzoek naar de bij de vreemdeling aangetroffen of door hem overgelegde documenten en bescheiden;
- het aanmeldgehoor, waarbij aan de vreemdeling vragen worden gesteld omtrent de identiteit, nationaliteit, etniciteit, religie, herkomst, reisroute, documenten, eventueel verblijf in derde landen, personalia en verblijfplaats familieleden en mogelijkheden om de aanvraag van de vreemdeling niet in behandeling te nemen op grond van de Dublinverordening, niet-ontvankelijk te verklaren vanwege internationale bescherming elders of kennelijk ongegrond te verklaren vanwege nationaliteit veilig land.

In de tweede plaats grijpt de SvJ&V de bestaande praktijk aan om de rol van de aanmeldfase binnen de asielprocedure nog verder te versterken door in het nieuwe artikel 3.108d, vierde lid, Vb 2000 op te nemen dat de vreemdeling tijdens de aanmeldfase wordt gevraagd naar een korte opgave van zijn asielmotieven. In vierde lid van artikel 3.108d staat: *'Het doel hiervan is een efficiënte behandeling van de aanvraag mogelijk te maken.'* Dit doel wordt als volgt nader toegelicht in paragraaf 3.1.2 van de Nota van Toelichting: *'Met de opgave van de asielmotieven kan de IND beter een inschatting maken van de complexiteit en bewerkelijkheid van de asielaanvraag. Daarnaast kan op grond van eventueel geconstateerde kwetsbaarheid van de vreemdeling en de vraag of de vreemdeling bijzondere procedure waarborgen behoeft een inschatting worden gemaakt van de IND die gemoeid zal zijn met de behandeling van de asielaanvraag. Ook stelt het de IND-medewerker in staat gericht voor te bereiden op het nader gehoor.'*

De LARAV meent dat deze voorgestelde wijzigingen ernstig afbreuk doen aan de met zorg ingerichte verbeterde asielprocedure en een groter risico met zich brengen van onzorgvuldige besluitvorming. Het eerste gehoor van de Algemene Asielprocedure komt te vervallen en wordt verplaatst naar de aanmeldfase, in de vorm van een aanmeldgehoor. Dit betekent concreet dat de Algemene Asielprocedure wordt verkort tot 6 dagen en dat de waarborgen die met de verbeterde asielprocedure tot stand zijn gekomen, komen te vervallen althans niet meer gelden ten opzichte van het eerste gehoor (na de wijziging: aanmeldgehoor). Deze waarborgen vinden immers allemaal plaats in de rust- en voorbereidingstijd, de fase ná de aanmeldfase.² Beperkingen ten aanzien van het horen en beslissen op fysiek, psychisch en verstandelijk vlak of gelegen in persoonlijke omstandigheden van de asielzoeker spelen zowel bij het eerste gehoor / uitgebreid aanmeldgehoor als bij het nader gehoor. Met de voorgestelde wijzigingen zullen deze waarborgen niet langer gelden ten aanzien van het eerste gehoor (na wijziging: aanmeldgehoor), wat ertoe zal leiden dat besluiten vaker onzorgvuldig tot stand komen. Onzorgvuldige besluitvorming zal in de visie van de LARAV gaan leiden tot een toename van het aantal (hoger)beroepen en vervolgaanvragen.

Daarnaast stelt de LARAV zich op het standpunt dat de voorgestelde wijziging van de inrichting van de asielprocedure gepaard moet gaan met een gelijktijdige wijziging van de (financiering van de) rechtsbijstand daarbij.

² Het tot rust komen, het advies horen en beslissen, de voorlichting door Vluchtelingenwerk, de voorbereiding door de rechtsbijstandverlener (-1 dag)

Uitbreiding aanmeldfase

De staatssecretaris merkt terecht op dat sinds 2014 de praktijk is ontstaan waarin het aanmeldgehoor niet is beperkt tot de oorspronkelijk bedoelde onderwerpen (de identiteit, nationaliteit, herkomst en reisroute van de vreemdeling) maar zich ook uitstrekt tot de etniciteit, religie, personalia en verblijfplaats van familieleden, adresgegevens, scholing/studie, werk, militaire dienst, verblijf in derde landen en de documenten van de vreemdeling. Dit zijn onderwerpen die formeel pas aan de orde komen in het eerste gehoor. De LARAV deelt dan ook de analyse dat hier tot op zekere hoogte sprake is van een dubbeling, en dat er efficiëntiewinst te behalen is. De LARAV is van mening dat deze winst kan worden behaald door het aantal te behandelen onderwerpen in het aanmeldgehoor juist te beperken tot de onderwerpen waarvoor het bedoeld was (identiteit, nationaliteit, herkomst en reisroute). Het aanmeldgehoor is immers aangewezen als eerste check in de asielpcedure zodat bepaald kan worden welk spoor is aangewezen voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming.

De LARAV deelt daarentegen niet de analyse van de staatssecretaris dat dit dient te leiden tot een uitbreiding van het aanmeldgehoor, voor zolang dit gehoor plaatsvindt voorafgaand aan de rust- en voorbereidingstermijn en aan de voorbereiding op de procedure door een rechtsbijstandsverlener. Het formaliseren en zelfs verder uitbreiden van deze praktijk met vragen over de asielmotieven, zoals door dit voorstel is beoogd, acht de LARAV dan ook een stap in de verkeerde richting.

De LARAV wijst erop dat de rust- en voorbereidingstermijn juist in het leven is geroepen om te voorkomen dat asielzoekers onmiddellijk (of kort) na hun inreis in Nederland worden onderworpen aan een uitgebreid gehoor.

De Memorie van Toelichting bij de invoering van de huidige asielpcedure vermeldt het volgende over de rust- en voorbereidingstermijn (31 994, nr. 3):

"De asielpcedure wordt verbeterd door, behoudens een aantal uitzonderingen, een rust- en voorbereidingstermijn van ten minste zes dagen in te voeren die voorafgaat aan de algemene asielpcedure in het aanmeldcentrum. In deze tijd wordt de asielzoeker rust gegund en de gelegenheid gegeven om te worden voorgelicht over het verloop van de procedure en inhoudelijk te worden voorbereid door de rechtsbijstand."

Gelet op de forse uitbreiding van het aantal onderwerpen dat tijdens het aanmeldgehoor (nieuwe stijl) aan bod zal komen, de relevantie daarvan (bijvoorbeeld vragen over religie, etniciteit, werk, militaire dienst) voor de beoordeling van de asielaanvraag en de vraag naar een korte opgave van de asielmotieven tijdens het aanmeldgehoor, acht de LARAV het noodzakelijk dat de vreemdeling vóór het aanmeldgehoor door een rechtsbijstandsverlener wordt voorgelicht en voorbereid op het aanmeldgehoor en de verdere stappen in de asielpcedure. In het bijzonder de vraag naar een korte opgave van de asielmotieven kan zonder rust- en voorbereidingstijd als ingewikkeld en belastend worden ervaren door de vreemdeling. De vreemdeling dient de mogelijkheid te krijgen hierover eerst juridisch advies in te winnen van een rechtsbijstandverlener. Dit geldt te meer voor minderjarige en kwetsbare asielzoekers, voor wie in het voorstel niet wordt voorzien in een uitzondering. De LARAV heeft hierover ook eerder geadviseerd in 2015, in het advies "Besluit samenvoegen aanmeld en eerste gehoor" (bijgevoegd).

Het moment waarop de korte opgave van de asielmotieven mag worden gevraagd aan de vreemdeling is bovendien niet vastgelegd in het aangepaste Vb 2000. Dat zou, aldus de Nota van Toelichting (p.5), kunnen middels het klant(aanmeld)formulier, dat aan het begin van de aanmeldfase door de vreemdeling wordt ingevuld of tijdens het aanmeldgehoor. De LARAV stelt evenwel vast dat het invullen van het klantformulier niet is vastgelegd als proceshandeling van de aanmeldfase in het nieuwe artikel 3.108d Vb 2000 noch elders in

Vb 2000. Het aanmeldgehoor daarentegen wel, namelijk in het zesde lid van het nieuwe artikel 3.108d Vb 2000. Het feit dat niet wordt vastgelegd wanneer de vreemdeling wordt gevraagd - in het kort - zijn asielmotieven te noemen doet naar de mening van de LARAV verdere afbreuk aan de zorgvuldigheid en de inzichtelijkheid van de procedure. Het lijkt daarom aangewezen om - mochten de voorgestelde wijzigingen worden doorgevoerd - het gebruik van dat klantformulier te formaliseren en dit vast te leggen in het Vb 2000.

De LARAV wijst erop dat het voorstel het mogelijk maakt om in een groter aantal gevallen de rust- en voorbereidingstermijn te onthouden. Volgens de Toelichting zal de vreemdeling op een 'passend moment' voorafgaand aan de aanvang van het onderzoek kennis kunnen maken met de rechtsbijstandverlener en zich voorbereiden op het vervolg van de procedure en het nader gehoor. De LARAV vindt dit te onduidelijk.

In het vijfde lid van het nieuwe artikel 3.108d van Vb 2000 is voorts nog opgenomen dat de door de vreemdeling tijdens de aanmeldfase afgelegde verklaringen omtrent zijn asielmotieven niet worden betrokken bij de beoordeling van de inwilligbaarheid van de aanvraag, tenzij deze betrekking hebben op daden als bedoeld in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag, andere zware strafbare feiten of relevant zijn in het kader van de bescherming van de nationale veiligheid. De LARAV acht het moeilijk voorstelbaar dat de situatie waarin aanvankelijk opgegeven motieven door de vreemdeling worden gewijzigd tijdens het nader gehoor geen negatieve consequenties zal hebben voor de beoordeling van de geloofwaardigheid van zijn relaas. De jurisprudentie en beslispraktijk laat immers zien dat de vreemdeling wel degelijk wordt gehouden aan zijn tijdens het aanmeldgehoor afgelegde verklaringen en eventuele daarop ingediende correcties en aanvullingen. Voorts is niet duidelijk wat de relatie is met artikel 3.115, tweede lid, aanhef en onder d, van het Vb 2000 (nieuwe nummering), op grond waarvan de Minister de duur van de Algemene Asielprocedure kan verlengen met (ten hoogste) twintig dagen "indien de vreemdeling zijn eerder tijdens het onderzoek afgelegde verklaringen essentieel wijzigt of aanvult". Het is de LARAV niet duidelijk of dit ook geldt indien de verklaringen in het nader gehoor afwijken van die in het aanmeldgehoor.

Bovendien dienen juist ook vreemdelingen met 1F-indicaties voorlichting en juridisch advies te kunnen krijgen voordat zij worden onderworpen aan vragen daaromtrent. De tegenwerping van artikel 1F heeft immers zodanig zware consequenties voor een vreemdeling, dat deze met alle mogelijke waarborgen dient te zijn omkleed.

Gefinancierde rechtsbijstand

Het overgrote deel van de asielzoekers maakt tijdens de asielprocedure gebruik van onafhankelijke gefinancierde rechtsbijstand. Die rechtsbijstand is een integraal onderdeel van de Nederlandse asielprocedure en essentieel voor de efficiëntie en de kwaliteit daarvan.

In het voorstel wordt de zogeheten "dag 2" uit de Algemene Asielprocedure geschrapt. Die dag behelst thans de nabespreking van het eerste gehoor en de voorbereiding op het nader gehoor.

Het schrappen van dag 2 is een logisch gevolg van het schrappen van dag 1 (het eerste gehoor). Minder evident is, wat dit betekent voor de financiering van de rechtsbijstand. Het overhevelen van het eerste gehoor en delen van het nader gehoor naar het aanmeldgehoor betekent dat het contactmoment met de rechtsbijstandsverlener in de voorbereiding op de Algemene Asielprocedure (thans: "dag -1") ook de correctie van het rapport van dat gehoor gaat omvatten. Die praktijk was weliswaar sinds 2014 steeds meer gegroeid, maar die is niet voorzien in de vergoedingssystematiek (en in de praktijk gecompenseerd door de vergoeding voor de steeds "lichtere" dag 2). Nagedacht moet worden of en op welke wijze de financiering van de rechtsbijstand in de asielprocedure wordt aangepast aan de nieuwe procedure. De LARAV meent dat dit moet zijn geregeld op het moment dat de nieuwe procedure in werking treedt. De inhoud en de omvang van de

werkzaamheden voor de rechtsbijstandverlener zullen niet wijzigen. Alle werkzaamheden van dag 2 worden overgeheveld naar dag -1. De LARAV zou de vergoedingssystematiek volgens de drie fasen in stand laten.

Tot slot merkt de LARAV nog op dat zij de met het voorstel geïntroduceerde mogelijkheid tot verlenging van de AA van 6 naar 9 dagen, en de mogelijkheid om minderjarigen apart te horen, toejuicht.

Overgangsregeling

Volgens het voorstel kan de nieuwe procedure worden toegepast op lopende asielaanvragen ten tijde van inwerkingtreding van het voorstel, voor zover er in die aanvragen een gehoor heeft plaatsgevonden in de zin van de nieuwe procedure.

De LARAV meent dat dit afbreuk doet aan de rechtszekerheid. Voorafgaand aan de asielprocedure worden asielzoekers voorgelicht over de procedure, waarbij de verschillende gehoren en hun inhoud aan de orde komen. De regels dienen niet lopende de procedure te worden gewijzigd.

Een heldere ingangsdatum in de zin dat de nieuwe procedure van toepassing is op asielaanvragen die zijn ingediend na inwerkingtreding voorkomt bovendien discussie over de vraag of het reeds gehouden aanmeldgehoor voldoet aan de vereisten van de nieuwe procedure – nog los van de vraag hoe dat zou kunnen, omdat die vragen over asielmotieven omvat.

Concluderend

Op basis van het advies zoals hiervoor uiteengezet, komt de LARAV tot de conclusie dat de huidige (verbeterde) asielprocedure niet – overeenkomstig het voorstel - gewijzigd moet worden. Het voorgestelde doel van een "efficiënte behandeling van de aanvraag" kan ook op andere wijze worden bereikt. Het aantal te behandelen onderwerpen in het aanmeldgehoor beperken tot de onderwerpen waarvoor het aanmeldgehoor was bedoeld (identiteit, nationaliteit, herkomst en reisroute) voorkomt dubbeling. Zo zou bijvoorbeeld de rechtsbijstandverlener na dag -1 een samenvatting van de asielmotieven en gebleken bijzonderheden schriftelijk kunnen doorgeven, opdat de IND in staat wordt gesteld een inschatting te maken van de complexiteit en bewerkelijkheid van de asielaanvraag, inzicht te krijgen in eventuele bijzondere procedurele waarborgen die nodig zijn en het gehoor gericht voor te bereiden.