

5. Verdieping begrenzen rechtsbijstand

Nederland heeft wettelijk vastgelegd dat on- of mindervermogenden recht hebben op gefinancierde rechtsbijstand (Wet op de Rechtsbijstand). Vreemdelingen vallen hier ook onder. Daarnaast is Nederland, anders dan bijvoorbeeld Zwitserland, gebonden aan de eisen van de EU-Procedure richtlijn die gefinancierde rechtsbijstand vanaf de beroepsfase in de asielprocedure verplicht stelt, ook voor herhaalde asielaanvragen. Dit maakt dat een vreemdeling kosteloos beroep in kan stellen, waarmee dit een logische stap lijkt bij afwijzing en het verblijf wordt verlengd.

Toch lijken er binnen deze kaders alsnog mogelijkheden te zijn om, parallel aan het Zwitserse model, de rechtsbijstand te begrenzen. Hoewel Nederland gebonden is aan de eisen van de EU-Procedure richtlijn die gefinancierde rechtsbijstand vanaf de beroepsfase in de asielprocedure verplicht stelt, ook voor herhaalde asielaanvragen, bepaalt de Procedure richtlijn ook dat deze kosteloze rechtsbijstand niet hoeft te worden aangeboden wanneer het beroep geen reële kans van slagen heeft.

Het besluit om geen kosteloze rechtsbijstand aan te bieden, moet de asielzoeker in rechte kunnen aanvechten. De beslissing om rechtsbijstand te onthouden is appellabel.

Mogelijkheden tot begrenzen rechtsbijstand

Mogelijkheden beperken rechtsbijstand in beroep

Verkend kan worden of in specifieke gevallen, gekoppeld aan een objectief criterium als bijvoorbeeld de veilige landenlijst, van rechtsbijstand in beroep kan worden afgezien. Waarbij moet worden opgemerkt dat het lastig is om te stellen dat bij een algemene categorie zoals 'veilige landen' elke beschikking van de IND juist is en beroep dus geen reële kans van slagen heeft.

Daarnaast kan gekeken worden naar een begrenzing in de tijd waarvoor een vergoeding beschikbaar wordt gesteld. Eerder is het besluit rechtsbijstand zo aangepast dat advocaten minder punten (=financiën) krijgen voor verleende rechtsbijstand in het kader van de behandeling door de IND van kansarme zaken (spoor 1 en 2). Deze verlaging van punten is echter niet doorgevoerd voor de rechtsbijstand in het kader van behandeling in beroep van deze zaken.

Er zijn twee opties ;

- 1) het puntenaantal structureel verlagen, ongeacht de uitkomst van de zaak of
- 2) kiezen voor eenzelfde benadering als 'no cure, less fee'. Dus een lagere vergoeding op het moment dat een (hoger) beroep nergens toe leidt.

Met een structurele verlaging van de vergoeding gaat de kwaliteit van de juridische dienstverlening – en dus de bescherming van de (grond)rechten van de vreemdeling – omlaag. Om die reden is te overwegen om de vergoeding (al dan niet enkel in geval van spoor 2 en herkomst uit een veilig land) te laten afhangen van de uitkomst van de (hoger) beroepszaak en deze niet standaard lager te vergoeden.

Beperken van rechtsbijstand in de aanvraagfase

Van Zwol deed de aanbeveling: "Investeer in een zorgvuldige behandeling van een eerste asielaanvraag. Dat beperkt vertraging bij beroeps-, vervolg- en vertrekprocedures. Handhaaf daarom de rechtsbijstand voorafgaande aan de start van de achtdaagse Algemene Asielprocedure en de onpartijdige informatievoorziening aan asielzoekers. 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."

Er is voornamelijk geen aanwijzing dat asieladvocaten van invloed zijn op de inhoud van het asielrelaas. Wel is duidelijk dat rechtsbijstand vanaf een vroeg stadium in de aanvraagfase, zorgt voor een kwalitatief goede asielprocedure. Dit is niet alleen voor de asielzoeker zelf van belang, maar ook voor de IND. Wanneer er in de aanvraagfase onvolledigheden of fouten zitten, leidt dat tot een verhoging aan gegronde beroepen en/of herhaalde aanvragen.

Juridische aandachtspunten en uitvoeringsconsequenties bij begrenzen rechtsbijstand

Een voorstel tot begrenzen zal op kritiek stuiten, bijvoorbeeld onder verwijzing naar jurisprudentie om Dublin-Italië-uitspraken die duidelijk maken dat beroep in Dublin-zaken (zeer) kansrijk kan zijn. Als ook een uitspraak van de Afdeling waarin de staatssecretaris in het ongelijk is gesteld in een zaak die ging over een veilig land van herkomst. Het is gelet daarop niet evident dat alle spoor 2-zaken relatief eenvoudige zaken zijn met lage slagingskansen in beroep.

Tot slot moet worden opgemerkt dat het verminderen/ontzeggen van rechtsbijstand in de aanmeldprocedurefase aan een bepaalde groep asielzoekers, kan leiden tot een groot aantal motiveringsgebreken in beroep. Gevolg: de IND moet de aanvraagprocedure (deels) opnieuw doen, wat leidt tot een verhoogde werklast voor de IND.

Afschaffen hoger beroep

Het rechtsmiddel van hoger beroep volgt niet (verplichtend) uit de Dublinverordening of de Procedurerichtlijn, maar is een nationale keuze geweest van de Nederlandse wetgever. Het rechtsmiddel van hoger beroep is ingesteld bij de Vreemdelingenwet 2000, met als belangrijkste argument de rechtseenheid die in asielzaken in hoger beroep wordt gecreëerd. Onder de Vreemdelingenwet zoals deze gold tot 1 april 2001 was, ter verkorting van de procedure, hoger beroep uitgesloten. Doordat er geen hogere beroepsinstantie was, konden beslissingen van individuele vreemdelingenkamers sterk uiteenlopen, en konden deze, noch door de voor het vreemdelingenbeleid verantwoordelijke bewindspersoon noch door de betrokken vreemdeling worden aangevochten. Reden om met de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 onder meer in het belang van de rechtseenheid hoger beroep (juist) weer in te voeren.

De praktijk leert dat het wenselijk is dat, naast de vreemdeling, ook de IND in Dublinzaken en zaken met betrekking tot veilige landers daadwerkelijk de mogelijkheid heeft om in hoger beroep te gaan. Specifiek voor Dublinzaken geldt dat de situatie in diverse lidstaten precair is en leidt tot divergerende en regelmatig negatieve jurisprudentie in de lagere rechtspraak (te denken valt bijvoorbeeld aan de situatie in Bulgarije, Polen en Malta). Indien de IND feitelijk gezien niet meer de mogelijkheid heeft om dergelijke zaken in hoger beroep te brengen vanwege het verstrijken van de overdrachtstermijn, zal dat leiden tot rechtsongelijkheid tussen Dublinclaimanten en bovendien een afname in het aantal zaken waarin daadwerkelijk tot overdracht kan worden overgegaan, en dus opname in de nationale procedure het gevolg is. Voor zaken met betrekking tot veilige landers wordt gewezen op de uitspraak van de Afdeling van 7 april 2022, waarin de staatssecretaris in het ongelijk is gesteld in een zaak die ging over de beoordelingswijze van een veilig land van herkomst. Dat er ook in de toekomst vanuit kan worden gegaan dat alle spoor 2-zaken relatief eenvoudige zaken zijn met lage slagingskansen in beroep, valt op grond van deze jurisprudentie nog te bezien. Het is daarom niet alleen voor de vreemdeling, maar ook voor de IND wenselijk dat zaken kunnen worden aangevochten in hoger beroep.