

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2017

L

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 8 februari 2017

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie¹ hebben kennisgenomen van de brief met bijlage van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie betreffende de voorhang van het Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en het Besluit rechtsbijstand- en toevoegingcriteria in verband met de invoering van bijzondere procedurele bepalingen in het Vreemdelingenbesluit 2000 die kunnen worden toegepast in situaties waarin sprake is van een aanzienlijke toename van het aantal asielvragen.

Naar aanleiding hiervan is op 26 oktober 2016 een brief gestuurd aan de Staatssecretaris.

De Minister heeft, mede namens de Staatssecretaris, op 7 februari 2017 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Van Dooren

¹ **Samenstelling:**

Kox (SP), Engels (D66), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Backer (D66), Knip (VVD), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), Hoekstra (CDA), Popken (PVV), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Bikker (CU), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Markuszower (PVV), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP), Van de Ven (VVD).

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Den Haag, 26 oktober 2016

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief met bijlage betreffende de voorhang van het Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en het Besluit rechtsbijstand- en toevoeging-criteria in verband met de invoering van bijzondere procedurele bepalingen in het Vreemdelingenbesluit 2000 die kunnen worden toegepast in situaties waarin sprake is van een aanzienlijke toename van het aantal asielvragen (hierna: ontwerpbesluit)². De fractieleden van **GroenLinks** vinden het ontzeggen van rechtsbijstand aan bepaalde groepen asielzoekers ingrijpend, en hebben daar enkele vragen over. De leden van de **SP**-fractie sluiten zich graag aan bij deze vragen.

Kunt u uitleggen waarom u op dit moment het ontwerpbesluit toezendt, terwijl u nog maar onlangs de Commissie-Van der Meer heeft ingesteld die onder andere over de hier voorliggende vergoedingen advies zal uitbrengen? Waarom kan er niet op dit advies worden gewacht? U beroept zich in de nota van toelichting vooral op de aanzienlijke toename van het aantal asielaanvragen. Wat is het huidige aantal asielverzoeken van de afgelopen maanden, is er niet al sinds het afgelopen voorjaar juist sprake van een relatief laag aantal asielverzoeken? In hoeverre is er momenteel nog sprake van achterstanden bij de behandeling van asielverzoeken, en in welk opzicht houdt de rechtsbijstandsverlening verband met mogelijk opgelopen vertragingen? Is de vertraging niet vooral afhankelijk van de aantallen asielverzoeken in relatie tot de capaciteit van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)? In welk opzicht vormt het aantal asielverzoeken van het afgelopen half jaar een rechtvaardiging voor de invoering van het ontwerpbesluit en voor het niet kunnen wachten tot behandeling van het advies van de Commissie-Van der Meer?

Hoewel de Procedurerichtlijn formeel niet verplicht tot het verlenen van gratis rechtsbijstand tijdens de onderzoeksfase, wordt dit in Nederland gedaan om een betere kwaliteit van de eerste beslissing te garanderen die daardoor vaker stand kan houden in beroep, maar ook omdat hierdoor de Nederlandse asielprocedure kan worden uitgevoerd. Deze kent immers in plaats van een bezwaarfase een voornemenprocedure, waarbij de inbreng van een advocaat van groot belang is, maar vooral ook strakke en korte tijdslijmieten binnen de AC-procedure. Zonder gratis rechtsbijstand zou de besluitvorming binnen acht werkdagen veel vaker niet gerealiseerd worden, of sneuvelen bij de rechter. Deelt u de observatie dat gratis rechtsbijstand tijdens de eerste fase besluitvorming dus ook het publieke belang dient?

In de voorgestelde EU-verordening voor de asielprocedure³ wordt verlening van gratis rechtsbijstand tijdens de besluitvormingsfase zelfs verplicht gesteld. Daarbij wordt geen uitzondering gemaakt voor asielverzoeken die (waarschijnlijk) worden ingewilligd. In de toelichting noemt de Europese Commissie de kortere tijdslijmieten als reden voor de uitbreiding van de gratis rechtsbijstand; in haar ogen garandeert de rechtsbijstand in deze fase dat een asielzoeker ondanks een snelle procedure toch zijn rechten kan uitoefenen. De Commissie vermeldt

² Kamerstukken I 2016/17, 34 550 VI, B.

³ COM(2016)467.

bovendien dat ook nu al 22 lidstaten tijdens de besluitvormingsfase gratis rechtsbijstand verlenen, wat er volgens haar op wijst dat lidstaten er het belang van inzien voor de kwaliteit van de beslissing (en voor de kans op instandhouding van het besluit in beroep). Considerans punt 14 van de voorgestelde verordening vermeldt daarom dat gratis rechtsbijstand tijdens de gehele asielprocedure in het belang is van zowel de lidstaat als de asielzoeker. Het bevreedt de leden van de GroenLinks-fractie dat u juist op dit moment, nu de gratis rechtsbijstand tijdens de hele asielprocedure de norm is in de Europese praktijk en zal worden in de EU-wetgeving, dit uitgangspunt gaat verlaten voor een substantieel deel van de asielverzoeken. Kunt u een nadere motivering geven en daarbij ook ingaan op het publieke belang dat met de gratis rechtsbijstand samenhangt? Is de besluitvorming op EU-niveau niet een belangrijke reden om met het ontwerpbesluit te wachten totdat de verordening is vastgesteld? Het komt de voornoemde leden uitermate onpraktisch voor als de invoering van het voorliggende ontwerpbesluit straks weer (eventueel gedeeltelijk) ongedaan moet worden gemaakt als gevolg van de inwerking getreden verordening, nog los van de vraag hoe de voorliggende beleidswijziging zich verhoudt met het Unierechtelijke loyaliteitsbeginsel.

Vergt de ratio achter de gratis rechtsbijstandsverlening (in lijn met considerans punt 22 van de huidige Procedurerichtlijn en artikel 15 van de voorgestelde verordening) niet juist dat een nog snellere behandeling van een asielaanvraag nooit gepaard kan gaan met de afschaffing van rechtsbijstand? Immers, hoe korter de voorbereidingstijd, hoe meer professionele ondersteuning van belang is voor het behoud van de procedurele waarborgen en een zorgvuldige besluitvorming. Ook bij een mogelijke toepassing van de Dublin Verordening of niet-ontvankelijkheid vanwege een veilig herkomstland, blijft het van belang dat de asielzoeker tijdig individuele gronden kan aanvoeren die pleiten voor het in behandeling nemen van het asielverzoek. Ondersteuning door een advocaat is daarvoor noodzakelijk, omdat deze de toepasselijke criteria daarvoor kent zoals uitgewerkt door de Europese hoven. Dat tegenwerping van een veilig herkomstland een hogere drempel voor de bewijsvoering vergt dan normaal, kan een zaak voor een advocaat juist complexer maken, en daarmee tijdrovender. Waarom beschouwt u deze zaken dan per definitie als minder bewerkelijk?

Ook ten aanzien van asielverzoeken die worden ingewilligd, zien de leden van de GroenLinks-fractie risico's bij het niet langer verlenen van gratis rechtsbijstand in de voorbereidingsfase. Het zal betekenen dat een advocaat pas in beeld komt bij een eventuele intrekking van een status, een moment dat jaren later kan liggen. Pas dan komen mogelijke fouten of aanvullingen met betrekking tot het nader gehoor aan het licht, die toch relevant kunnen zijn voor de individuele beoordeling. Erkent u dat de bewijspositie van de statushouder benadeeld wordt, omdat het jaren later lastiger wordt om de juiste feiten en bewijzen boven tafel te krijgen, en dat dit nadeel des te groter is, omdat pas bij de intrekking de motivering voor de statusverlening (en voor de eventuele afwijzing van de vluchtelingenstatus) bekend wordt? Bovendien wordt in de voorgestelde EU-Verordening voor asielprocedures het recht op beroep tegen het niet verlenen van de vluchtelingenstatus neergelegd, ook als de asielzoeker subsidiaire bescherming heeft verkregen. Indien deze bepaling in het voorstel stand houdt, gelden de argumenten die pleiten voor gratis rechtsbijstand tijdens de besluitvormingsprocedure hier (in elk geval bij verlening van subsidiaire bescherming) toch evenzeer als bij andere asielzaken? Vormen de onderhandelingen op EU-niveau daarom niet ook in dit opzicht een reden om met de invoering van dit ontwerpbesluit te wachten totdat de verordening is vastgesteld?

Ook voor een goed verloop van de gezinsherenigingsprocedure die volgt uit de inwilliging is een professionele ondersteuning in de besluitvormingsfase van eminent belang. De Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: NOvA) wijst hierbij op het voorkomen van onverwachte obstakels bij de nareis of problemen bij het opnemen van documentloze asielzoekers in de Basisregistratie (kopie brief bijgevoegd).⁴ Bovendien vervalt met het wegvallen van de advocaat voorafgaand aan de inwilliging van het asielverzoek eveneens de adviesmogelijkheid over het al dan niet zelf indienen van een zelfstandig asielverzoek door de gezinsleden, waardoor zij wellicht onnodig in een afhankelijke verblijfspositie terecht komen. Ook vervalt de mogelijkheid om te adviseren over de nareismogelijkheden voor niet-leden van het kerngezin, waardoor misschien voor hen niet tijdig een nareisverzoek wordt gedaan. Erkent u deze mogelijke nadelen, en zo ja, welke oplossing ziet u daarvoor?

De NOvA wijst bovendien op het belang van een vertrouwenspersoon tijdens de eerste fase van de asielprocedure, met name voor kwetsbare asielzoekers, omdat asielzoekers tot dan toe vaak zijn aangewezen op informatie van onbetrouwbare reisagenten en hierdoor soms moeten kiezen tussen die informatie en de informatie die ze krijgen van de Nederlandse overheid.⁵ Ondersteuning door een advocaat bevordert dat de asielzoeker zo getrouw mogelijk zijn asielrelaas naar voren brengt tijdens het nader gehoor. Kunt u hierop ingaan en kunt u uitleggen hoe u de risico's van het laten vervallen van deze ondersteuning meent te kunnen voorkomen of opvangen?

In hoeverre maakt u uitzonderingen voor kwetsbare asielzoekers, waaronder ongebeleide minderjarigen? Verplicht artikel 25, eerste lid, onder b van de herziene Procedurerichtlijn niet tot gratis rechtsbijstand aan ongebeleide minderjarigen in deze fase, inclusief bijstand tijdens het gehoor?

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie zien uw reactie bij voorkeur voor 18 november 2016 met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
A.W. Duthler

⁴ Reactie van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, toegestuurd aan de Eerste Kamer, griffienummer: 159944.01.

⁵ Reactie van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, toegestuurd aan de Eerste Kamer, griffienummer: 159944.01.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 februari 2017

Hierbij bied ik u, mede namens de Staatssecretaris, de antwoorden aan op de vragen die de leden van de fracties van GroenLinks en de SP van uw Kamer op 24 oktober jl. hebben gesteld naar aanleiding van de voorhang van het ontwerpbesluit houdende aanpassing van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (hierna: het Bvr 2000) en het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria (hierna: het Brt) in verband met de invoering van bijzondere procedurele bepalingen in het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: het Vb 2000). Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde in uw brief aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen worden beantwoord.

De leden van de fracties van GroenLinks en de SP vragen waarom het ontwerpbesluit op dit moment aan de Eerste Kamer is toegezonden terwijl onlangs de Commissie-Van der Meer is ingesteld die onder andere over de voorliggende vergoedingen advies zal uitbrengen.

In dit verband wil ik allereerst benadrukken dat het ontwerpbesluit een logisch gevolg is van het besluit waarbij het Vb 2000 met ingang van 1 maart 2016 is gewijzigd.⁶ In dat besluit is voorzien in bijzondere procedures voor de behandeling van asielaanvragen van bepaalde groepen. De met dit besluit doorgevoerde wijzigingen zijn van groot belang om in een situatie waarin sprake is van een sterk verhoogde instroom binnen een redelijke termijn op een asielaanvraag te kunnen beslissen. Door genoemde wijzigingen kan een efficiëntere procedure worden gevolgd, ontstaat voor de asielzoeker sneller duidelijkheid en kunnen de kosten voor opvang en de beoordeling van een asielaanvraag worden beperkt. Deze bijzondere procedures hebben gevolgen voor de regelgeving op het terrein van het vreemdelingenrecht en de gesubsidieerde rechtsbijstand. Het ontwerpbesluit sluit hierbij aan en bevat de met deze wijziging samenhangende aanpassingen in het Bvr 2000 en het Brt. Het ontwerpbesluit moet dan ook worden gezien als een technische aanpassing van het Bvr 2000 en het Brt waartoe de invoering van de nieuwe bijzondere procedurele bepalingen in het Vb 2000 noopt. De nieuwe procedures brengen immers met zich dat bij een verhoogde instroom aan asielzoekers de aanvragen om een verblijfsvergunning versneld kunnen worden afgehandeld. Aangezien de forfaitaire vergoeding voor rechtsbijstandverleners in het kader van de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel samenhangt met het moment waarop wordt beslist op die aanvraag, moest bij de invoering van de nieuwe procedures opnieuw worden gekeken naar de vaststelling van de vergoeding. Om die reden wordt niet gewacht op het advies van de commissie-Van der Meer.

De leden van de fracties van GroenLinks en de SP vragen naar het huidige aantal asielverzoeken van de afgelopen maanden, en vragen zich af of er, gezien de daling van het aantal asielverzoeken, nog sprake is van achterstanden bij de behandeling van asielverzoeken. Zij opperen dat de vertraging vooral afhankelijk is van de aantallen asielverzoeken in relatie tot de capaciteit van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Voorts

⁶ Besluit van 17 februari 2016 tot wijziging van het Vb 2000, houdende invoering van bijzondere procedurele bepalingen die kunnen worden toegepast in situaties waarin sprake is van een aanzienlijke toename van het aantal asielaanvragen en enkele andere wijzigingen, Stb. 2016, 87.

vragen zij in welk opzicht de rechtsbijstandsverlening verband houdt met mogelijk opgelopen vertragingen

Deze leden antwoord ik dat het aantal asielaanvragen het afgelopen halfjaar inderdaad minder hoog is dan in 2015 en de eerste helft van 2016. Zoals ik de Tweede Kamer onlangs heb bericht⁷ zijn de wachttijden en werkvoorraden inmiddels teruggelopen tot meer overzienbare proporties. Er bestaat op dit moment dan ook geen aanleiding om de snelle procedure voor voorzienbare inwilligingen, de procedure waarin geen rechtsbijstand wordt vergoed (spoor 3⁸), in gebruik te nemen. De invoering van onderhavig ontwerpbesluit vindt zijn grondslag dan ook niet in de ontwikkelingen in de asielinstroom van het afgelopen half jaar, maar moet, zoals hiervoor toegelicht, worden gezien als logisch samenhangend met het besluit waarbij het Vb 2000 met ingang van 1 maart 2016 is gewijzigd, ten einde te komen tot een sluitende regeling. De bijzondere procedure voor voorzienbare inwilligingen kan in gebruik worden genomen op het moment dat de asielinstroom daar aanleiding toe geeft. Door het ontwerpbesluit wordt de regelgeving over gesubsidieerde rechtsbijstand in lijn gebracht met deze nieuwe mogelijkheid. Daarbij zij opgemerkt dat de inwerkingstelling van deze speciale procedure voor specifieke nationaliteiten of groepen alleen aan de orde is als de Staatssecretaris een daartoe strekkend besluit heeft genomen «met inachtneming van het gevoelen van de ministerraad».⁹ Met de wijziging van het Vb 2000 per 1 maart 2016, wordt het zogenoemde spoor 2 (de versnelde procedure voor asielzoekers uit veilige landen van herkomst en voor asielzoekers die reeds elders in de EU bescherming genieten) wel direct toegepast.

Voor de algemene asielprocedure deel ik de observatie van de leden van de fracties van GroenLinks en de SP dat met gesubsidieerde rechtsbijstand tijdens de eerste fase ook publieke belangen worden gediend. Op die manier wordt immers invulling gegeven aan het uitgangspunt van toegang tot het recht, ook voor minder of niet-draagkrachtigen. In onderhavig ontwerpbesluit zijn echter geen aanpassingen in de gesubsidieerde rechtsbijstand gedurende de algemene asielprocedure voorzien. In spoor 2 wordt de gesubsidieerde rechtsbijstand beperkt in lijn met de reductie van het aantal processtappen in deze versnelde procedure en gelijkgesteld met de vergoeding in de zogenaamde Dublinprocedure (spoor 1) die procedureel sterk overeenkomt met spoor 2. Het schrappen van gesubsidieerde rechtsbijstand in spoor 1 is op dit moment niet aan de orde. Voor spoor 3 (procedure bij voorzienbare inwilliging) voorziet het ontwerpbesluit in afschaffing van gesubsidieerde rechtsbijstand. Ik ben echter van mening dat dit verdedigbaar is, nu in deze procedure, als deze wordt ingevoerd, enkel zaken worden afgedaan die voor inwilliging in aanmerking komen. In die zaken wordt derhalve geen voornemen tot afwijzing uitgebracht en evenmin wordt beroep in gesteld bij de rechtbank, nu een dergelijk beroep niet-ontvankelijk zou worden verklaard. Ik ben van mening dat noch de vreemdeling, noch het publieke belang in die procedure worden geschaad door het onthouden van gesubsidieerde rechtsbijstand. Volledigheidshalve wil ik daar nog aan toevoegen dat wanneer er in spoor 3 informatie aan het licht komt die reden geeft tot twijfel over de vraag of de aanvraag voor inwilliging in aanmerking komt, de aanvraag verder wordt behandeld in spoor 4 of spoor 5. In die procedures krijgt de asielzoeker (alsnog) gesubsidieerde rechtsbijstand. Tijdens de verdere behandeling van de aanvraag worden

⁷ Antwoord op vragen van het lid Sjoerdsma (D66) over het bericht «300 medewerkers bij de IND weg», Aanhangsel Handelingen II 2016/17, 47.

⁸ Zie voor een beschrijving van de sporen 1 tot en met 5 mijn brief van 27 november 2015 (Kamerstukken 2015/16, 19 637, nr. 2086).

⁹ Artikel 3.123a Vb 2000.

de door de vreemdeling in de eerdere fase afgelegde verklaringen over de asielmotieven, voor zover deze geen betrekking hebben op daden als bedoeld in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag en andere zware strafbare feiten, niet betrokken, tenzij de vreemdeling daar zelf om verzoekt. Dit is geregeld in het Vb 2000.¹⁰

De leden van de fracties van GroenLinks en de SP wijzen op het voorstel van de Europese Commissie (hierna; de Commissie) voor de Procedureverordening waarin verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand tijdens de besluitvormingsfase verplicht wordt gesteld. Daarbij wordt, zo stellen zij, geen uitzondering gemaakt voor asielverzoeken die (waarschijnlijk) worden ingewilligd. Het bevreemdt deze leden dat juist op dit moment, nu gesubsidieerde rechtsbijstand tijdens de hele asielprocedure de norm is in de Europese praktijk en zal worden in de EU-wetgeving, dit uitgangspunt wordt verlaten voor een substantieel deel van de asielverzoeken. Zij vragen om een nadere motivering waarbij ook moet worden ingaan op het publieke belang dat met de gesubsidieerde rechtsbijstand wordt gediend en vragen zich voorts af of de besluitvorming op Europees niveau niet een belangrijke reden is om met het ontwerpbesluit te wachten totdat de verordening is vastgesteld, ook met het oog op het Unierechtelijke loyaliteitsbeginsel.

Het ontwerpbesluit dateert van voor het voorstel voor een Procedureverordening van de Commissie. Het betreft, zoals hiervoor al toegelicht, een aanpassing van de regels voor rechtsbijstand als gevolg van de introductie van de bijzondere procedures voor de behandeling van asielaanvragen van bepaalde groepen met ingang van 1 maart 2016. Het kabinet bekijkt voortdurend hoe de asielprocedure op een effectieve wijze vorm kan worden gegeven, mede ingegeven door de ontwikkelingen in de asielinstroom. Een snelle, maar gedegen asielprocedure is ook één van de doelstellingen achter het voorstel van de Commissie voor een Procedureverordening. De Commissie stelt inderdaad voor om verplicht kosteloze rechtsbijstand te verstrekken gedurende de asielprocedure in eerste aanleg, maar tegelijk stelt de Commissie ook uitzonderingen voor op dit uitgangspunt. Het voorstel biedt lidstaten de mogelijkheid om asielzoekers uit te sluiten van het recht op kosteloze rechtsbijstand tijdens de asielprocedure in eerste aanleg, bijvoorbeeld in geval van herhaalde asielaanvragen. Ik stel dus vast dat ook de Commissie ervan uitgaat dat een beroep op kosteloze rechtsbijstand niet onbegrensd is en dat hieraan beperkingen en voorwaarden kunnen worden verbonden, hetgeen ook voortvloeit uit bestendige jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Ik hecht er bovendien aan te benadrukken dat het hier een voorstel betreft en dat de tekst nog kan worden gewijzigd voordat de verordening in werking zal treden. Daarbij zijn de onderhandelingen over de conceptverordening pas net van start gegaan en zal het naar verwachting nog geruime tijd duren voordat een verordening daadwerkelijk in werking zal treden. De Nederlandse inzet bij de onderhandelingen staat beschreven in het fiche Procedureverordening.¹¹ Onderdeel daarvan zal zijn dat het voorstel van de Commissie zodanig wordt aangepast dat de Verordening voldoende ruimte laat om bij evidente inwillingen gesubsidieerde rechtsbijstand te onthouden. Nu dit voorstel nog in de onderhandelingsfase zit en dus nog kan wijzigen, zie ik geen aanleiding om de voortgang van de voorgestelde nationale regeling stop te zetten. Ik vind het niet opportuun te wachten met onderhavig ontwerpbesluit, temeer nu het sporenbeleid en het onderhavige, daarmee samenhangend ontwerpbesluit, mij instrumenten in handen geven om in te kunnen spelen op ontwikkelingen in de asielinstroom.

¹⁰ Artikel 3.123b, zevende lid, Vb 2000.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 22 112, nr. 2193.

De leden van de fracties van GroenLinks en de SP werpen de vraag op of de ratio achter de gesubsidieerde rechtsbijstandsverlening (in lijn met considerans punt 22 van de huidige Procedurerichtlijn en artikel 15 van de voorgestelde verordening) niet juist is dat een nog snellere behandeling van een asielaanvraag niet gepaard kan gaan met de afschaffing van rechtsbijstand. Hoe korter de voorbereidingstijd, hoe meer volgens deze leden professionele ondersteuning van belang is voor het behoud van de procedurele waarborgen en een zorgvuldige besluitvorming. Bij een mogelijke toepassing van de Dublinverordening of niet-ontvankelijkheid vanwege een veilig herkomstland, blijft het van belang dat de asielzoeker tijdig individuele gronden kan aanvoeren die pleiten voor het in behandeling nemen van het asielverzoek, zo stellen zij. Dat tegenwerping van een veilig herkomst land een hogere drempel voor de bewijsvoering vergt dan normaal, kan volgens deze leden een zaak voor een advocaat juist complexer en daarmee tijdrovender maken.

Deze leden antwoord ik dat begeleiding door een rechtsbijstandverlener een voortvarende behandeling van de asielaanvraag in de algemene asielprocedure kan bevorderen. Daarom worden er in onderhavig ontwerpbesluit geen aanpassingen doorgevoerd in de gesubsidieerde rechtsbijstand gedurende de algemene asielprocedure. Ook in spoor 1 (Dublinprocedure) en spoor 2 (veilig land van herkomst/reeds bescherming elders in EU) houdt de asielzoeker met onderhavig ontwerpbesluit recht op gesubsidieerde rechtsbijstand, zij het dat het aantal toegekende punten in spoor 2 gelijk wordt gesteld met het aantal punten dat wordt toegekend in spoor 1. Met deze reductie wordt de vergoeding in spoor 2 in overeenstemming gebracht met de reductie van het aantal processtappen in deze versnelde procedure. Waar de rust en voorbereidingstermijn en de algemene asielprocedure in de regelgeving vier formele contactmomenten tussen rechtsbijstandverlener en de asielzoeker telt (tot aan de afwijzende beschikking), telt spoor 2 slechts één formeel contactmoment. Reeds om die reden zijn deze zaken voor de rechtsbijstandverlener minder tijdrovend dan zaken die in de algemene asielprocedure worden afgedaan. Ik vind het niet meer dan logisch dat dit ook tot uitdrukking komt in de vergoeding die voor die werkzaamheden wordt toegekend.

Wat betreft de individuele asielmotieven kan worden opgemerkt dat deze, uitzonderingen daargelaten, in de meeste gevallen zowel feitelijk als juridisch geen complexe beoordeling en reactie door de rechtsbijstandverlener vergen. Dat in sommige zaken intensievere inspanningen moeten worden verricht, wordt dan ook gecompenseerd door het gegeven dat andere zaken relatief eenvoudig zijn. Wanneer toch blijkt dat een aanvraag zich niet leent voor afdoening in spoor 2, bijvoorbeeld omdat de asielzoeker specifieke omstandigheden aanvoert die aanleiding geven voor het vermoeden dat zijn land van herkomst voor hem mogelijk niet veilig is, wordt de behandeling van de aanvraag voortgezet in de algemene asielprocedure. Indien voor een veilig verklaard land geldt dat bepaalde groepen zijn uitgezonderd, denk aan LHBT-ers uit Marokko, vindt afdoening van de aanvraag van dergelijke groepen plaats in de algemene asielprocedure. Gedurende de algemene asielprocedure heeft de asielzoeker recht op gesubsidieerde rechtsbijstand met de gebruikelijke vergoeding.

De leden van de fracties van GroenLinks en de SP zien ook voor asielverzoeken die worden ingewilligd risico's bij het niet langer verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand in de voorbereidingsfase. Pas bij een intrekking zal een advocaat in beeld komen, waardoor wellicht pas vele jaren later mogelijke fouten of mankementen in het verslag van het nader gehoor aan het licht kunnen komen, zo stellen zij. Zij vrezen dat de

betrokkene in zijn bewijspositie benadeeld wordt, temeer nu pas bij de intrekking de motivering voor de statusverlening (en voor de eventuele afwijzing van de vluchtelingenstatus) bekend wordt. Voorts wijzen deze leden erop dat in het eerder genoemde voorstel voor de Procedureverordening het recht op beroep tegen het niet verlenen van de vluchtelingenstatus is neergelegd, ook als de asielzoeker subsidiaire bescherming heeft verkregen. Indien deze bepaling in het voorstel stand houdt, gelden de argumenten die pleiten voor gesubsidieerde rechtsbijstand tijdens de besluitvormingsprocedure indien subsidiaire bescherming wordt verleend evenzeer als bij andere asielzaken, zo stellen zij.

Deze leden antwoord ik dat de vreemdeling niet op voorhand wordt benadeeld in zijn bewijspositie. Immers, het uitgangspunt in spoor 3 is dat de vreemdeling de bescherming krijgt waar hij om verzoekt. Daarbij is in het beleid voorzien in een vangnet voor de geschetste situatie waarin mogelijke fouten of aanvullingen met betrekking tot het nader gehoor pas in toekomstige procedures in beeld komen. In de Vreemdelingencirculaire is naar aanleiding van de motie van de leden Gesthuizen en Sjoerdsma van de Tweede Kamer¹² opgenomen dat wanneer de aanvraag is ingewilligd in de procedure als bedoeld in artikel 3.123b Vb (spoor 3) en de vreemdeling in die procedure niet is bijgestaan door een rechtsbijstandverlener, eventuele fouten, onvolkomenheden of misverstanden in het rapport van gehoor die daardoor in eerste instantie onopgemerkt zijn gebleven, niet in een vervolprocedure (zoals intrekking of nareis) zullen worden tegengeworpen. Wel moet de vreemdeling onderbouwen dat discrepanties tussen zijn verklaringen in de vervolprocedure en het eerdere rapport van gehoor het gevolg zijn van fouten, onvolkomenheden of misverstanden in het rapport van gehoor en dat daarvoor verschoonbare redenen zijn. De IND neemt minder snel aan dat sprake is van geloofwaardige verschoonbare redenen, als het aspecten betreft waarover de vreemdeling tijdens de eerdere asielprocedure uitgebreid en consistent heeft verklaard.¹³

Artikel 46, tweede lid van de huidige Procedurerichtlijn geeft nu reeds het recht om in beroep te gaan tegen het niet verlenen van een vluchtelingenstatus, ook als de asielzoeker subsidiaire bescherming heeft verkregen. Diezelfde bepaling voorziet echter ook in de mogelijkheid om dat beroep niet ontvankelijk te verklaren, wanneer deze subsidiaire status dezelfde rechten en voordelen geeft. Dit laatste is in Nederland het geval. Dit onderdeel van de bepaling is in de voorgestelde Verordening geschrapt. De Nederlandse regering is hier geen voorstander van en zal de Commissie tijdens de onderhandelingen vragen naar de ratio hiervoor. Ik zie op voorhand echter geen reden om hier in onderhavig ontwerpbesluit op te anticiperen nu de voorgestelde Procedureverordening nog voorwerp van onderhandeling is.

De leden van de fracties van GroenLinks en de SP wijzen er – in navolging van een advies van De Nederlandse orde van advocaten (hierna: NOvA)¹⁴ – op dat professionele ondersteuning ook van belang is voor een goed verloop van een op een inwilliging volgende gezinsherenigingsprocedure en om problemen te voorkomen bij het opnemen van documentloze asielzoekers in de Basisregistratie. Bovendien, zo stellen zij, vervalt met het wegvallen van de advocaat voorafgaand aan de inwilliging van het asielverzoek eveneens de adviesmogelijkheid over het al dan niet indienen van een zelfstandig asielverzoek door de gezinsleden, waardoor zij wellicht onnodig in een afhankelijke verblijfpositie terecht komen, en

¹² Kamerstukken II 2015–2016, 19 637, nr. 2143.

¹³ C1/2.8.1. Vc 2000.

¹⁴ Advies van 5 oktober 2016.

de mogelijkheid om te adviseren over de nareismogelijkheden voor niet-leden van het kerngezin, waardoor misschien voor hen niet tijdig een nareisverzoek wordt gedaan. Deze leden wijzen – eveneens in navolging van het advies van de NOvA – voorts op het belang van een vertrouwenspersoon tijdens de eerste fase van de asielprocedure, met name voor kwetsbare asielzoekers.

Ik antwoord deze leden dat het opnemen van de relevante informatie in een asioldossier ook bij het doorlopen van de procedure bij voorzienbare inwilliging wordt geborgd. In dat verband is van belang dat de asielzoeker een zogeheten aanmeldformulier dient in te vullen. Op dit formulier kan onder meer voor eventuele nareis relevante informatie worden vermeld. Deze informatie zal worden geverifieerd in het daaropvolgende gehoor waarbij een tolk aanwezig is. Zoals eerder opgemerkt, is bovendien in de Vreemdelingencirculaire voorzien in beleid voor de situatie waarin mogelijke fouten, onvolkomenheden of misverstanden met betrekking tot het nader gehoor pas in toekomstige procedures in beeld komen. Voor het overige wijs ik erop dat de IND de nodige informatie verstrekt en dat de bezwaren van NOvA zonodig door een uitgebreidere informatieverstrekking kunnen worden ondervangen. Voorts bepaalt de wet dat de gezinsleden thans binnen drie maanden na inwilliging van de hoofdpersoon dienen in te reizen, maar dat die termijn veilig wordt gesteld indien de aanvraag om nareis binnen die termijn van drie maanden is ingediend. Er wordt dan ook al zeer ruimhartig met nareisaanvragen omgegaan en er bestaat geen aanleiding te veronderstellen dat afschaffing van de rechtsbijstand zal leiden tot een situatie waarin nareisaanvragen vaker dan thans het geval niet tijdig of niet op juiste wijze worden gedaan. Voorts verstrekt VluchtelingenWerk Nederland – zowel mondeling als schriftelijk – de nodige informatie aan de vreemdeling. Naar mijn mening is het door NOvA aangevoerde risico daarmee voldoende ondervangen. Ik zie dan ook geen reden om enkel daarom gesubsidieerde rechtsbijstand in spoor 3 overeind te houden.

De leden van de fracties van GroenLinks en de SP vragen tot slot in hoeverre uitzonderingen worden gemaakt voor kwetsbare asielzoekers, waaronder onbegeleide minderjarigen. Zij wijzen daarbij op artikel 25, eerste lid, onder b van de herziene Procedurerichtlijn.

Ik antwoord deze leden dat voorafgaand aan of tijdens het onderzoek naar de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd steeds wordt beoordeeld of de vreemdeling bijzondere procedurele waarborgen behoeft als bedoeld in artikel 24 van de Procedurerichtlijn. Indien dat het geval is wordt gedurende het onderzoek passende steun geboden (artikel 3.108b Vb 2000). Mocht het niet mogelijk zijn deze steun bij de behandeling in spoor 2 of spoor 3 te bieden, dan is (voorzetting van de) afdoening in de algemene asielprocedure aangewezen. Onbegeleide minderjarigen worden in de uitvoeringspraktijk uitgezonderd van behandeling in de sporen 2 en 3, tenzij zij zelf hierom uitdrukkelijk verzoeken.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok