

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten
Postbus 9520
2300 RA Leiden
071-5277748



Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten
Dutch section of the International Commission of Jurists

Aan de leden van de vaste Commissie voor Justitie
Van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 's-Gravenhage

CC: Staatssecretaris van Justitie, mevrouw N. Albayrak

Datum
8 december 2008

Betreft
Kabinetsnotitie 'Naar een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid'

Geachte heer/mevrouw,

Met belangstelling heeft het Nederlands Juristencomité voor de Mensenrechten (NJCM) kennis genomen van de beleidsbrief 'Naar een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid' (29 344, nr. 67) van 24 juni 2008. De brief en de reacties daarop van de UNHCR, VluchtelingenWerk Nederland, Amnesty International, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Vereniging Asieladvocaten en -Juristen Nederland (VAJN) en Pharos geven het NJCM aanleiding om in voorbereiding op het Algemeen Overleg van 11 december 2008 een tweetal kritische kanttekeningen extra te benadrukken.

De versnelde (algemene) asielprocedure

Het NJCM heeft bij verschillende gelegenheden fundamentele kritiek geuit op de Nederlandse versnelde asielprocedure, gewoonlijk AC-procedure genoemd.¹ Zo schrijft het NJCM, in samenwerking met andere NGO's in het meest recente *Commentary on the Fourth Periodic Report of the Netherlands on the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*:
"In the Dutch 'accelerated asylum procedure', asylum cases are evaluated within 48 working hours, i.e. within some 3.5 working days. Due to time pressure, procedural safeguards and a fair review of the application by the INS (Immigratie- en Naturalisatiedienst, IND) are under significant pressure (...). This procedure makes it difficult for asylum seekers to properly substantiate their claims and may place them (in particular the most vulnerable groups such as children and traumatized persons) at risk of being expelled to a country where they may face torture or inhuman or degrading treatment, in breach of Article 7 ICCPR."

Human Rights Watch uitte soortgelijke kritiek in sterke bewoordingen in een rapport uit 2003.² De kritiek wordt ook gedeeld door verdragscomités van de Verenigde Naties. Zo sprak het United Nations Committee against Torture (CAT) in haar *concluding observations* van 3 augustus 2007³ haar bezorgdheid uit over de mogelijkheid voor asielzoekers om hun asielrelaas naar voren te brengen en zo nodig te onderbouwen.⁴

¹ Zie onder meer NJCM, "De AC-procedure: de achilleshiel van het asielbeleid", 2003; Commentary on the fourth periodic report submitted by the Kingdom of the Netherlands on the implementation of the UN Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT/C/67/Add.4), 31 augustus 2006; Commentary on the Fourth Periodic Report of the Netherlands on the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR); alle te vinden op www.njcm.nl.

² Human Rights Watch, "Fleeting Refuge, The triumph of efficiency over protection in Dutch asylum policy, april 2003, www.hrw.org/reports/2003/netherlands0403.

³ Concluding observations and recommendations of the Committee against Torture regarding the Netherlands following the 38th session, CAT/C/NET/CO/4, 3 August 2007, www.ohchr.org. Het Human Rights Committee (CCPR) heeft hieromtrent recentelijk kritische vragen gesteld in het kader van de 4^e rapportage door de Nederlandse regering (zie de List of Issues van 12 november 2008; CCPR/C/NLD/Q/4).

⁴ "The Committee takes note of the State party's intention to revise the accelerated procedure, notwithstanding which, the State Party should consider the following when reviewing the procedure: (a) Applications from all asylum-seekers, in particular,

De Nederlandse regering dient te allen tijde gehoor te geven aan aanbevelingen van de VN-verdragscomités. Recentelijk werd dit nogmaals benadrukt door de minister van Buitenlandse Zaken, waarbij hij aangaf dat ook het van direct belang is voor de geloofwaardigheid van het internationale mensenrechtenbeleid dat Nederland zelf goed presteert op het gebied van mensenrechten.⁵ Het NJCM is echter van mening dat de kabinetsvoorstellen op essentiële punten - waarop hieronder zal worden ingegaan - echter geen recht doen aan de aanbevelingen en geenszins tegemoet komen aan voornoemde kritiek.

Het NJCM onderschrijft de stelling van verschillende organisaties dat de door het kabinet voorgestelde 'algemene asielprocedure' van acht dagen belangrijke kenmerken behoudt van een versnelde procedure.⁶ Weliswaar is er sprake van enige verruiming van de termijnen voor de rechtsbijstand, maar de zeer beperkte verruiming houdt geen fundamentele verandering in ten aanzien van de bestaande AC-procedure. De zogenaamde tijds-klem blijft bestaan in de voorgestelde algemene procedure en asielzoekers zullen door verschillende (rechts)hulpverleners worden bijgestaan.

Daarnaast is het NJCM gekant tegen de keuze dat voor de toepassing van de algemene procedure wederom geen inhoudelijk criterium wordt gehanteerd. De vraag die blijktens de beleidsbrief beantwoord zal moeten worden ten aanzien van de beoordeling of een asielaanvraag kan worden behandeld in de 'algemene asielprocedure' in plaats van in de verlengde asielprocedure, is de volgende: Kan zonder tijdrovend onderzoek op zorgvuldige wijze worden vastgesteld dat de aanvraag kan worden afgewezen of ingewilligd?⁷ Dit niet-inhoudelijke criterium vertoont sterke gelijkenis met het thans gehanteerde criterium om zaken wel of niet af te handelen in de AC-procedure en voldoet naar de mening van het NJCM niet. Voorkomen dient te worden dat zaken met een sterke claim op artikel 3 van het EVRM of zaken die op andere gronden een serieus asielrelaas hebben, versneld worden afgehandeld. Illustratief in dit verband is dat de asielaanvraag van de heer Said, die in 2003 zijn zaak bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft gewonnen, destijds in de AC-procedure is afgedaan.⁸ De versnelde (algemene) procedure zou naar de mening van het NJCM dan ook alleen mogen worden toegepast voor kennelijk gegronde, kennelijk ongegronde en kennelijk frauduleuze asielaanvragen.⁹

Het NJCM vindt het verder zorgwekkend en onaanvaardbaar dat het kabinet in de voorziene algemene asielprocedure, in feite een 'licht opgetuigde AC-procedure'¹⁰, een groot percentage van de asielverzoeken denkt te kunnen afdoen. Daarmee is er ten opzichte van de huidige situatie zelfs sprake van een aanzienlijke verslechtering in de positie van de asielzoeker aangezien de nadelen van een versnelde (algemene) procedure naar verwachting voor een veel grotere groep asielzoekers zullen gelden. Bovendien zal het streven dat in beginsel alle gehoren binnen acht dagen plaatsvinden en dat op de verslagen van nader gehoor ook binnen die termijn gereageerd dient te worden, volgens het NJCM leiden tot onzorgvuldigheid in de behandeling van de asielverzoeken.

Naar de mening van het NJCM getuigt het voorgaande ervan dat bij de op zichzelf zeer gewaardeerde poging de asielprocedure te verbeteren voorbij is gegaan aan fundamentele kritiek die al jaren door vele nationale en internationale mensenrechtenorganisaties en VN-verdragscomités is geuit.

Het NJCM verzoekt u er bij de regering op aan te dringen dat de plannen voor een versnelde (algemene) procedure worden herzien, opdat de versnelde procedure niet de

children, undocumented applicants and others made vulnerable are processed in such a way that those in need of international protection are not exposed to the risk of being subjected to torture. This may require the State party to establish criteria for cases which may or may not be processed under the accelerated or the normal procedure; (b) All asylum-seekers have access to adequate legal assistance and may be, as appropriate, assisted by the same lawyer from the preparation of the first interview to the end of the proceedings; (c) the procedures with regard to required supporting documents for asylum are clarified; (...).

⁵ Kamerstukken II 2008/09, (Kamerbrief inzake beantwoording vragen gesteld tijdens het Algemeen Overleg over Mensenrechten d.d. 8 april 2008).

⁶ Zie 'UNHCR Comments on the plans of the Government of the Netherlands for "a more careful and faster" asylum procedure', Brussel, september 2008, p. 2.

⁷ Zie p. 6 van de beleidsbrief.

⁸ EHRM 5 juli 2005, NAV 2005/161 m.nt. Reneman, JV 2005/304 m.nt. Spijkerboer, EHRC 2005/93 m.nt. Woltjer, NJCM-bulletin 2005, nr. 6 m.nt. Van Bennekom, AB 2005, 370 m.nt. Battjes & Vermeulen.

⁹ Zie UNHCR-commentaar, p. 2 en p. 4. De UNHCR schreef: "UNHCR reiterates its long-standing recommendation that acceleration or prioritization of asylum applications be limited to manifestly unfounded or clearly abusive claims, and to clearly well-founded claims where protection needs are evident. UNHCR recommends that claims lodged by traumatized or otherwise vulnerable asylum-seekers be channeled into what is termed the 'prolonged' procedure in the new proposal."

¹⁰ Deze formulering is ontleend aan vragen en opmerkingen van de D66-fractie in het kader van het schriftelijk overleg over de beleidsbrief van 24 juni 2008 (kamerstukken II 2007/08, 29 344, nr. 68).

standaardprocedure wordt. Het is noodzakelijk dat voor afdoening in een versnelde procedure een inhoudelijk criterium wordt gehanteerd, dat asielzoekers zoveel mogelijk worden bijgestaan door dezelfde rechtshulpverlener en dat er ruimte bestaat om asielzaken door te sturen naar de verlengde procedure.

Volle en ex nunc toetsing

Het NJCM ziet het voorts als een gemiste kans dat bij de kabinetsvoorstellen het Wetsvoorstel Pechtold/Van der Ham niet is betrokken.¹¹ Dit wetsvoorstel beoogt onder meer om het knelpunt aan te pakken van een te marginale toetsing door de rechter van het oordeel van de IND omtrent de geloofwaardigheid van het asielrelaas, zoals dat thans gebeurt als gevolg van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.¹²

Een volle toetsing van het oordeel van de IND waarborgt beter dan een terughoudende toets, dat internationale verplichtingen worden nageleefd. Door een volle toets zou kunnen worden voorkomen dat vreemdelingen uitgeprocedeerd raken terwijl zij vluchteling zijn, terwijl aan hun terugkeer naar het land van herkomst artikel 3 van het EVRM in de weg staat, of terwijl zij anderszins in aanmerking zouden moeten komen voor een asielvergunning.¹³

Het NJCM constateert dat de kabinetsplannen positieve wijzigingen omvatten inzake de manier waarop zal worden omgegaan met nieuwe feiten en omstandigheden die opkomen tijdens de beroepsprocedure. In de kabinetsplannen wordt echter niet ingegaan op mogelijke maatregelen die zien op een volle toetsing door de rechter van het oordeel van de IND over in ieder geval de geloofwaardigheid van het asielrelaas.

Dat een dergelijke volle toets door een rechter essentieel is, blijkt ook uit de *concluding observations* van 3 augustus 2007 van het CAT. Het CAT spreekt hierin haar bezorgdheid uit over het feit dat: *The appeal procedures only provide for a 'marginal scrutiny' of rejected applications and that the opportunity to submit additional documentation and information is restricted.*¹⁴

Het NJCM verzoekt u er bij de regering op aan te dringen dat het Wetsvoorstel Pechtold/Van der Ham bij de kabinetsplannen worden betrokken.

Conclusie

Het NJCM hoopt dat u onze standpunten bij de verdere bespreking en behandeling van de kabinetsplannen in acht neemt. Het NJCM wil u daarbij nogmaals met klem wijzen op de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale mensenrechtenverdragen. Verplichtingen waarop toezichthoudende comités en instanties bij verschillende gelegenheden hebben gewezen.

Namens het NJCM,

Hoogachtend,



Mw. mr. dr. Q.A.M. Eijkman
Voorzitter NJCM

¹¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 830, nr. 1-10.

¹² Kamerstukken II 2006/07, 30 830, nr. 3, p. 2.

¹³ Zie bijvoorbeeld EHRM 11 januari 2007, JV 2007/30, par. 136. Ter informatie verwijst het NJCM tevens naar de Amicus Curiae brief inzake X v. the Netherlands (appl. no. 35212/03) to the European Court of Human Rights; www.njcm.nl.

¹⁴ Het CAT doet vervolgens de volgende aanbeveling: *The State Party should consider the following when reviewing the accelerated procedure: The appeal procedures entail an adequate review of rejected applications and permit asylum -seekers to present facts and documentation which could not be made available, with reasonable diligence, at the time of the first submission (zie noot 3).*