



FORUM

IN GESPREK OVER STRATEGISCH PROCEDEREN IN HET MIGRATIERECHT

SADHIA RAFI & LYNN HILLARY - 24.08.2021

Naar aanleiding van een asielrechtelijke [uitspraak](#) van het Hof van Justitie van de EU gaat Lynn Hillary voor Nederlandrechtsstaat.nl in gesprek met Sadhia Rafi van VluchtelingenWerk Nederland.

Naar aanleiding van de [uitspraak LH van het Hof van Justitie](#) heb ik jou benaderd voor een interview, omdat jij programmamanager bent van de [Commissie Strategisch Procederen van VluchtelingenWerk Nederland](#). Deze zaak is begeleid door de Commissie Strategisch Procederen, en we gaan het zo nog hebben over de uitspraak, maar eerst over de Commissie Strategisch Procederen: Wat is dat eigenlijk? Wie zijn jullie, wat doen jullie, wat drijft jullie?

Sadhia Rafi: Onder leiding van VluchtelingenWerk hebben gespecialiseerde asieljuristen hun krachten gebundeld in de Commissie Strategisch Procederen. Die commissie gaat actief op zoek naar zaken met een principiële karakter die geschikt zijn om voor de Europese rechter te brengen: voor het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg als het gaat om het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens, en voor het Europees Hof van Justitie in Luxemburg als het gaat om EU-regelgeving. Zo wil de commissie uitspraken forceren die voor grote groepen (juridisch) kwetsbare vluchtelingen van belang kan zijn. Het gaat om zaken waar de mensenrechten in het gedrang komen. Wij willen borgen dat asielzoekers en vluchtelingen in Nederland en andere lidstaten van de Europese Unie worden behandeld conform internationale en Europese normen, waaronder het Handvest van de Grondrechten van de EU.

De commissie kiest een paar zaken per jaar die op ondersteuning kunnen rekenen. Rechtszaken aan Europese hoven duren lang en voor menig asieladvocaat is het de eerste en enige keer in hun loopbaan dat zij een dergelijke rechtsgang volgen. Overheden laten zich bijstaan door specialisten. Met het project Strategisch Procederen krijgt een asieladvocaat ook specialistische ondersteuning.

Inmiddels bestaat de Commissie Strategisch Procederen alweer acht jaar. Ik begrijp dat de focus en doelgroep ligt bij de rechten van asielzoekers en vluchtelingen, maar kun je mij vertellen of er ook sprake is van een breder belang voor de rechtsstaat, mensenrechten, de maatschappij?

SR: Dat is er zeker. Wij willen er aan bijdragen dat kwetsbare mensen in onze maatschappij de kans krijgen om hun rechten te effectueren. Een voorbeeld van zo een groep kwetsbaren zijn asielzoekers. Wij zetten ons in dit kader dan ook actief in voor asielzoekers. Bij het vluchtelingenrecht gaat het om fundamentele rechten. Denk aan het refoulementverbod: het verbod om mensen terug te sturen naar een land waar zij een onmenselijke behandeling of vervolging te vrezen hebben. Dat is een absoluut recht. Onderdeel daarvan is dat grondig wordt onderzocht of voor een individu bij terugkeer een 'reëel risico' op refoulement dreigt. Daarbij is toegang tot een onafhankelijke rechter die het overheidshandelen daadwerkelijk kan onderzoeken van groot belang. Wij willen bewerkstelligen dat de overheid zich houdt aan de normen waaraan het zich heeft verbonden en dat het recht wordt uitgelegd met oog voor de doelstelling van dat recht en hierbij oog houdt voor de specifieke situatie van vluchtelingen.

Dat gold ook in de zaak LH waarin het HvJ EU op 10 juni 2021 uitspraak heeft gedaan. Het Hof overwoog dat de 'nationale wetgeving volgens welke elk document dat door een [asielzoeker] ter staving van een volgend verzoek is overgelegd, automatisch wordt beschouwd als een document dat geen „nieuw element of nieuwe bevinding” [...] is, wanneer de authenticiteit van dit document niet kan worden vastgesteld of de bron van een dergelijk document niet objectief verifieerbaar is' in strijd is met het EU-recht en dat lidstaten in een dergelijk geval verplicht zijn samen te werken met de asielzoeker.

Kun je mij uitleggen wat hierbij het probleem was en waarom jullie ervoor hebben gekozen deze kwestie aan te kaarten?

SR: Het is voor vluchtelingen heel moeilijk om hun verhaal met bewijs te onderbouwen. Vaak is er geen bewijs voor hetgeen ze hebben meegemaakt en als dat er al is, is het vanwege de vluchtsituatie moeilijk en zelfs gevaarlijk om bewijs mee te nemen. Dit wordt erkend door de VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR, het EHRM en ook binnen het EU-rechtelijke Gemeenschappelijk Asielstelsel. Gebrek aan bewijs leidt in Nederland echter te vaak tot afwijzing van de aanvraag. Als asielzoekers het bewijs dan op een later moment weten te bemachtigen wordt het vaak ter zijde geschoven omdat hogere eisen worden gesteld aan bewijs dat wordt overgelegd bij een opvolgende aanvraag. Asielzoekers die bij een tweede of volgende asielaanvraag een document overleggen, lopen het risico dat een inhoudelijk beoordeling van het document in het licht van het asielrelaas achterwege blijft. Dit is volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bijvoorbeeld het geval wanneer het Bureau Documenten van de IND de authenticiteit van het (originele) document niet kan vaststellen. Het Bureau Documenten heeft vaak geen referentiemateriaal van bijvoorbeeld een arrestatiebevel, zodat het over de echtheid van deze documenten geen uitspraken kan doen.

Wij waren van mening dat dit strijd oplevert met de [Procedurerichtlijn](#) doordat je te hoge, en zelfs onmogelijke eisen aan asielzoekers stelt, terwijl erkend is dat het moeilijk is voor asielzoekers om alle onderdelen van hun asielrelaas met bewijsstukken te onderbouwen.

Het Hof volgt onze lezing van het recht. Het Hof overweegt dat stukken waarvan de authenticiteit niet kan worden vastgesteld door Bureau Documenten niet automatisch mag leiden tot de conclusie dat een opvolgende aanvraag niet inhoudelijk zal worden beoordeeld.

In reactie op deze uitspraak noteerde onder meer [de Volkskrant](#) dat de uitspraak van het Hof van Justitie 'zeer ongelegen' komt voor de IND (Immigratie- en Naturalisatiedienst) doordat de wachttijden wellicht nog verder zullen oplopen. Wat denk jij daarvan? En welke invloed denk je dat deze uitspraak zal hebben op de rechtspraak, in het bijzonder voor de wetgever, bestuursorganen en rechters?

SR: Deze uitspraak zal inderdaad leiden tot meer werk voor de IND. De IND zal per document het nieuwe door het Hof uiteengezette beoordelingskader moeten toepassen. Asielzoekers die al zijn afgewezen kunnen ook opnieuw een aanvraag indienen op basis van documenten die eerder terzijde zijn geschoven.

Alle drie de actoren zullen aan de slag moeten om ervoor te zorgen dat deze uitspraak naar de letter en geest wordt geïmplementeerd en toegepast in de praktijk. Hiermee zullen asielzoekers een grotere kans krijgen op een inhoudelijke beoordeling van een opvolgend asielverzoek met oog voor hun moeilijke bewijspositie. Opvallend is dat er al jarenlang kritiek was vanuit ngo's en de wetenschap op de strikte toepassing van het bewijsrecht in opvolgende asielzaken. Daarbij werd betoogd dat de drempel die wordt opgeworpen in strijd is met Europees recht. Hier is onvoldoende gehoor aan gegeven. Dit geldt voor meerdere onderwerpen binnen het asielrecht. Hopelijk leidt dit arrest ook tot een bredere reflectie op de restrictieve interpretatie van met name de staatssecretaris, de IND en de ABRvS van het Europees asielrecht.

Nog een andere, laatste vooruitblik: Wat staat er de komende jaren op de planning voor de Commissie Strategisch Procederen?

SR: We hebben de afgelopen jaren gewerkt aan hoe je politieke overtuiging moet uitleggen in de zin van het Vluchtelingenverdrag. Daarin verwachten we dit jaar uitspraak van de ABRvS. Ook hebben we op nationaal niveau en bij de het HvJ EU een zaak ondersteund over wanneer je in oorlogssituatie recht hebt op bescherming onder artikel 15c van de [Definitierichtlijn](#). Ook in die zaak verwachten we dit jaar nog een uitspraak.

Daarnaast zijn we bezig met de volgende twee onderwerpen die vluchtelingen raken nadat zij een verblijfsvergunning hebben gekregen: gezinshereniging en

inburgering.

Recht op gezinshereniging van vluchtelingen

Vluchtelingen hebben recht op herenging met hun gezinsleden. In Nederland wordt in deze procedure echter een hoge bewijsdrempel opgeworpen zowel bij het bepalen van de bewijslast als de beoordeling van het bewijs. Er wordt in veel gevallen verwacht dat vluchtelingen officiële documenten kunnen overleggen die de identiteit van en gezinsband met de gezinsleden aan kunnen tonen. Hierbij wordt er onvoldoende rekening gehouden met de moeilijke bewijspositie van vluchtelingen en met de belangen van het kind. Gezinsleden kunnen daardoor niet worden herenigd. Deze werkwijze is volgens ons in strijd met het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind en het Europees recht. Eerder heeft het HvJ EU in een zaak tegen Nederland overwogen dat bij de beoordeling van gezinsherenigingsverzoeken hier specifiek oog voor zou moeten zijn. Dit gebeurt naar onze mening nog onvoldoende. Wij willen dat het HvJ EU zich opnieuw buigt over deze kwestie.

Inburgeringsplicht voor vluchtelingen

Volgens het Vluchtelingenverdrag en het Europeesrecht moeten staten de integratie van vluchtelingen vergemakkelijken. Op grond van de huidige Wet Inburgering worden inburgeraars echter in wezen aan hun lot overgelaten. De wet gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraars. Dit geldt ook voor vluchtelingen. Ook een vluchteling is zelf verantwoordelijk voor het vinden van het juiste aanbod van cursussen om de inburgeringsexamen met goed gevolg te kunnen afronden. Informatievoorziening vanuit de overheid liet vaak te wensen over. Helaas zijn daarnaast niet alle aanbieders in staat een passend aanbod te bieden en het is voor vluchtelingen lastig gebleken om een goede aanbieder te vinden. Wanneer zij niet binnen deze drie jaar voldoen aan de inburgeringsplicht worden zij beboet en dienen zij de lening voor de inburgering terug te betalen. Dit leidt er vaak toe dat vluchtelingen onvoldoende mogelijkheden hebben gekregen om te integreren en met schulden worden opgezaald. Wij vinden dat de Nederlandse overheid met dit inburgeringstelsel de verplichting van lidstaten de integratie van vluchtelingen te vergemakkelijken schendt.