

# Strategisch procederen

Asieladvocaten, wetenschappers en VluchtelingenWerk gaan strategisch procederen om principezaken voor de Europese rechter te krijgen. Ze zetten alles op alles om helderheid te krijgen in langlopende kwesties.



*Trudeke Sillevius Smitt*

Foto: Jean-Pierre Jans

Vreemdelingenadvocaten hebben de naam onnodig procedures te stapelen. Maar zelf kijken ze daar heel anders tegenaan. Ze moeten doorprocederen om het gelijk van hun cliënten te halen, stellen ze. Over de Nederlandse uitleg van Europese regelgeving en verdragen in vreemdelingenkwesties valt regelmatig te twisten. Dat betekent dat in veel zaken moet worden doorgeprocedeerd totdat een Europese rechter zich erover heeft uitgesproken. Tot die tijd is het pappen en nathouden, of zien hoe een cliënt op het vliegtuig wordt gezet naar Mogadishu waar Al-Shabaab de scepter zwaait, naar China waar ze met gevluchte Oeigoeren wel raad weten, naar Oeganda waar ze homo's rauw lusten.

Een negental gespecialiseerde asieljuristen werkt nu aan een alternatieve benadering. Op uitnodiging van VluchtelingenWerk Nederland hebben ze de

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 willen ze een beslissing uitlokken die voor grote groepen asielzoekers van belang kan zijn.

Een van de commissieleden is advocaat Jakob Wedemeijer. 'Voor het asielrecht is dit echt een nieuw pad. Zo krijgen we hopelijk sneller helderheid over kwesties die anders veel te lang blijven hangen. Neem bijvoorbeeld de zaken van asielzoekers die door Nederland dreigden te worden teruggestuurd naar Griekenland als land van binnenkomst in de Europese Unie. Ondanks de

erbarmelijk slechte opvang daar bleef de Staat tot het bittere einde volhouden dat dat wel kon. Het ging om honderden zaken, die allemaal opstoomden naar Straatsburg. Dan zitten we allemaal dubbel werk te doen, ook de Immigratie- en Naturalisatiedienst schrijft pagina's vol met hetzelfde verhaal. Heel inefficiënt. Ik vind het een uitstekend idee van VluchtelingenWerk om in zulke gevallen pilot cases te kiezen en daar alle aandacht en inzet op te richten.'

## Grote impact

Voor VluchtelingenWerk vormt strategisch procederen een belangrijke aanvulling op de politieke lobby, vertelt senior consulent en projectleider Sathia Rafi. 'Steeds meer regelgeving komt uit Brussel, en Nederland legt die regelgeving zo restrictief mogelijk uit. Wij betogen bijvoorbeeld al jaren dat



Projectleider strategisch procederen Sadhia Rafi: 'De impact van een Europese uitspraak is groot.'

Nederland een te zware bewijslast legt op de asielzoeker, maar in het huidige politieke klimaat is het moeilijk om de politiek daarvan te overtuigen. De echt stevige manier om de rechten van vluchtelingen en asielzoekers te effectueren is dan om de kwestie voor te leggen aan de Europese rechter. En de impact van een Europese uitspraak is groot, die moet worden nageleefd in alle lid- of verdragsstaten.'

Inspiratie voor het initiatief vormde de zaak X, Y en Z tegen Nederland, over het zogeheten discretie-vereiste. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) vond dat je van homo's en lesbiennes kon verwachten dat ze zich terughoudend opstelden bij het uiten

van hun geaardheid als ze daarmee in hun land van herkomst vervolging konden voorkomen. De Nederlandse rechter stelde daarover prejudiciële vragen aan het Europees Hof van Justitie. Belangenvereniging voor homo's COC, VluchtelingenWerk en hoogleraar migratierecht aan de Vrije Universiteit Thomas Spijkerboer verleenden gezamenlijk ondersteuning. Op 18 december 2013 oordeelde het hof dat het eisen van discretie in strijd is met de Definitierichtlijn. De samenwerking tussen wetenschap, advocatuur en belangenorganisaties had haar nut bewezen.

Rafi van VluchtelingenWerk: 'Met de oprichting van de Commissie Strategisch Procederen willen we op een

structurele manier het Nederlandse beleid via rechtspraak beïnvloeden. Op dit moment liggen er drie zaken bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens over medisch steunbewijs. Dan gaat het om asielzoekers die gemarteld zijn en die daarvan littekens dragen. Dat wordt een van de eerste onderwerpen waar de commissie mee aan de slag gaat. Tot nu toe stelt Nederland zich op het standpunt dat aan die littekens maar heel beperkt bewijskracht toekomt. Bovendien zullen de autoriteiten geen onderzoek naar de oorzaak initiëren, het is aan de asielzoeker om te bewijzen dat de littekens door marteling veroorzaakt zijn.' Advocaat Wedemeijer: 'Dat past in de *lean-back* houding van de IND:

kom maar met de feiten en de bewijzen, dan beoordelen we die wel. Maar als je van de asielzoeker vraagt om alles met deskundigenrapporten te bewijzen dan hangt daar voor de asielzoeker vaak een te hoog prijskaartje aan. Niet alles wordt door de overheid vergoed.'

Emeritus hoogleraar rechtssociologie Kees Groenendijk, die regelmatig optreedt als adviseur in reguliere vreemdelingenzaken bij het Europese Hof van Justitie, juicht het strategisch procederen toe. 'De Staat laat zich in zo'n zaak vertegenwoordigen door een gespecialiseerde afdeling bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, terwijl de gemiddelde vreemdelingenadvocaat misschien maar één keer in zijn carrière in Straatsburg of Luxemburg komt. Voor een eerlijke rechtsstrijd met gelijke kansen moet je een beroep kunnen doen op specifieke expertise en ervaring.'

Maar welke zaken zijn geschikt? Projectleider Rafi: 'We hebben in de commissie vier gespecialiseerde asieladvocaten en vier wetenschappers op dit terrein. Samen beoordelen we welke zaken zich ervoor lenen. Het moet gaan om kansrijke zaken, waarin we menen dat Nederland echt mensenrechtelijke of Europeesrechtelijke normen schendt. Voor VluchtelingenWerk is het verder van belang dat het past binnen onze missie, en dat het een zaak is waarmee we voor een grote groep iets kunnen bereiken.'

### Overtuigen

Ook in geschikte zaken is het niet vanzelfsprekend dat je in 'Europa' je recht kunt halen. Als het gaat om schending van mensenrechten kun je – na uitputting van de nationale rechtsmiddelen – in beginsel altijd terecht bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg. Maar als het gaat om de uitleg van Europese regelgeving kun je niet zomaar in Luxemburg aankloppen. Alleen de nationale rechter kan immers prejudiciële vragen stellen. En juist in het Europees recht liggen de nieuwe

kansen in asielzaken. De Definitierichtlijn, de Terugkeerrichtlijn, de Gezinsherenigingsrichtlijn: ze werden een jaar of tien geleden ingevoerd en trekken steeds diepere sporen in het asielrecht. Hoe zorg je dat de Nederlandse rechter in Luxemburg om uitleg vraagt? Rafi: 'Je moet de rechter overtuigen dat er onduidelijkheid is over de juiste uitleg van het Unierecht. Dan is de rechter die in laatste instantie recht spreekt verplicht die uitleg te gaan vragen. Overigens mag de lagere rechter ook prejudiciële vragen stellen, dat gebeurt eigenlijk nog te weinig.'

Duidelijkheid in Europa verkrijgen vereist een lange adem, een goede selectie en deskundigheid, zegt emeritus hoogleraar Kees Groenendijk. 'En als puntje bij paaltje komt, geeft het ministerie vaak liever een verblijfsvergunning dan te riskeren dat er een ongunstige Europese uitspraak komt. Dat zagen we in de zaak van de Afghaanse vrouw die zich niet bij haar rechtmatig in Nederland verblijvende man en acht kinderen mocht voegen omdat ze het inburgeringsexamen in het buitenland niet haalde. De Europese Commissie stelde in haar memorie bij het Europees Hof van Justitie dat de Nederlandse wet in strijd was met de Gezinsherenigingsrichtlijn. Toen gaf de Staat de vrouw gauw een verblijfsvergunning. Maar daarmee is de vraag of het mag natuurlijk niet van de baan. Het standpunt van de commissie blijft rondzingen. Er ligt nu een zaak over de Duitse taaltest in Luxemburg; de uitkomst daarvan is ook van belang voor Nederland. Het lijkt er nu op dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bepaalde zaken op dit moment aanhoudt in afwachting van dat oordeel. Dat zegt iets over het gezag van de Europese rechter.'

Het mooiste zou zijn als je met alle betrokkenen kon afspreken zaken aan te houden tot een pilot case is uitgeprobeerd, vindt asieladvocaat Jakob Wedemeijer. 'In Engeland is men daar

## Commissie Strategisch Procederen

De Commissie Strategisch Procederen is een initiatief van VluchtelingenWerk Nederland. De commissie bestaat uit Sadhia Rafi (projectleider), wetenschappers Marcelle Reneman, Hemme Battjes, Karin Zwaan en Stefan Kok en asieladvocaten Jakob Wedemeijer, Flip Schüller, Annelies Hoftijzer en Igna Oomen. In april zal een openingsconferentie plaatshebben.

heel ver mee, dat is voor mij echt een voorbeeld. Maar zo'n afspraak vereist vertrouwen en samenwerking tussen advocatuur, IND en rechterlijke macht. Ik vrees dat de politieke ruimte voor zo'n experiment er niet is. De PVV moet dan accepteren dat mensen gedurende langere tijd niet teruggestuurd worden, en linkse partijen dat mensen lange tijd in onzekerheid blijven. Dus moeten we maar uitgaan van onze eigen kracht en op basis van kwaliteit resultaten boeken.'

De Commissie Strategisch Procederen is razend interessant, vindt Wedemeijer. 'Het is intellectueel uitdagend, en het zou mooi zijn als we een verschil kunnen maken voor grote groepen. En uiteindelijk pas je het ook in je eigen zaken toe.' Makkelijk is het volgens hem niet. 'Wetenschappers en advocaten: het is een moeilijke maar vruchtbare combinatie. Advocaten zijn uit de aard der zaak met een bepaald standpunt bezig. Het is goed om daar een helikopterblik over te laten gaan, los van de strijdende partijen. Soms zeggen de wetenschappers: hier heeft de Staat gelijk, en jullie niet, punt.' Hij lacht. 'We blijven doordiscussieren, tegengas is leuk. Hoe meer je je ingeleefd hebt in de andere kant hoe beter je stuk.'