

Voorlopige voorzieningen in vreemdelingenzaken aanvragen bij het EHRM

# Tien misverstanden

Nederlandse vreemdelingenadvocaten hebben bij het EHRM de voorlopige voorziening ontdekt. Door de stijging van het aantal verzoeken dreigt de procedure te bezwijken. Ze vergen zoveel werk dat het hof nauwelijks nog aan andere Nederlandse zaken toekomt. Nederlanders in en bij het hof leggen advocaten graag uit hoe dit voorkomen kan worden.



Foto: LAIF

Het gebouw van het EHRM in Straatsburg

## Rule 39 (Interim measures)

- 1 The Chamber or, where appropriate, its President may, at the request of a party or of any other person concerned, or of its own motion, indicate to the parties any interim measure which it considers should be adopted in the interests of the parties or of the proper conduct of the proceedings before it.
- 2 Notice of these measures shall be given to the Committee of Ministers.
- 3 The Chamber may request information from the parties on any matter connected with the implementation of any interim measure it has indicated.

*Egbert Myjer, Nico Mol, Peter Kempees, Agnes van Steijn, Kees Kasper, Tomasz Kodrzycki, Marlies Stapels-Wolfrat*

### 1 Rechtsmiddel tegen uitzetting

Een Rule 39-verzoek is geen super-kortgeding, geen procedure op tegenspraak en niet in de eerste plaats geschreven voor vreemdelingenzaken. Het geeft slechts de mogelijkheid een interimmaatregel te treffen in het belang van partijen of van een goede procesorde, een mogelijkheid die het hof zeer spaarzaam gebruikt.

<sup>1</sup> De schrijvers zijn rechter in het hof (prof. mr. Myjer), zaakbehandelaars (mrs. Mol, Kempees, Van Steijn, Kasper en Kodrzycki), en tijdelijk bij de griffie van het hof gedetacheerde raio (mr. Stapels-Wolfrat).

### 2 Rechtsmiddel voor herstel van processuele fouten

Het hof is geen instantie waar men via de Rule 39-procedure nieuwe feiten kan stellen of nieuwe rechtsgronden kan presenteren die men in de nationale procedure over het hoofd heeft gezien. Het is zeker ook niet de instantie die stukken behandelt die de nationale rechter terzijde heeft gelaten omdat ze te laat zijn ingediend. Wil een klacht ontvankelijk zijn (art. 35 lid 1 EVRM), dan moet hij in de nationale procedure reeds zijn voorgelegd aan de nationale rechter (of andere bevoegde autoriteit) met gebruikmaking van de mogelijkheden die het nationale procesrecht biedt.

### 3 Rule 39-verzoek is vormvrij

Ten behoeve van de praktijk bestaan er zogeheten *practice directions*, die worden uitgevaardigd door de

president van het hof (Rule 32). Het zijn documenten waarin procesregels ten behoeve van de rechtspraak worden uitgewerkt. Er is ook een practice direction over Rule 39, en deze is op 7 juli jl. aangescherpt (zie kader).

## 4 Straatsburg kent continue Rule 39-dienst

Legio is het aantal Rule 39-verzoeken dat het Hof bereikt na kantoortijd, vaak nog tijdens of vlak vóór het weekend of feestdagen waarop het hof gesloten is. Men beseffe dat de rechters en het personeel van de griffie van het Hof slechts tijdens de gebruikelijke kantooruren aanwezig zijn. Rule 39-verzoeken die buiten kantoortijd worden ontvangen, worden op de eerstvolgende werkdag behandeld in volgorde van ontvangst. Van verzoekers wordt verwacht dat zij het verzoek met bijlagen aan het hof doen toekomen op een zodanig tijdstip dat de zaak nog binnen kantooruren behandeld kan worden. De advocaat die om vier uur 's middags begint 400 bladzijden te faxen, riskeert vertraging die zijn of haar cliënt fataal kan zijn.<sup>2</sup>

## 5 Bereikbaarheid na tijdige indiening niet noodzakelijk

Er kunnen redenen zijn waarom de griffie van het hof contact moet opnemen met de raadsman in verband met een Rule 39-verzoek, bijvoorbeeld ter verheldering van een bepaald punt. Hoe uitzonderlijk het ook is dat daartoe wordt overgegaan, van een advocaat mag worden gevergd dat hij of zij zich onmiddellijk per telefoon bereikbaar houdt.

## 6 Uitputting nationale rechtsmiddelen niet nodig klager wordt bijna uitgezet

Het hof hanteert als vuistregel bij Rule 39-verzoeken dat een klager 'uitzetbaar' dient te zijn. Dat wil zeggen dat er geen

2 Het hof houdt de Franse feestdagen aan, waaronder – naast nieuwjaarsdag, Pasen, Pinksteren en Kerstmis – ook Goede Vrijdag, 8 mei (einde van de Tweede Wereldoorlog), 14 juli (Franse nationale feestdag), 15 augustus (Maria-Hemelvaart), 1 november (Allerheiligen) en 11 november (wapenstilstand 1918). Ook op de vrijdag na Hemelvaartsdag is het hof gesloten. Zie verder: <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Bottom/Contact/Holidays.htm>. Tussen een paar dagen voor kerst en de eerste dagen van januari wordt overigens een beperkte Rule 39-dienst geïmplementeerd.

### Practice direction voor Rule 39 aangescherpt

Rule 39-verzoeken moeten:

- in detail de gronden opgeven waarop zij berusten; vermeld in elk geval de aard van het dreigende gevaar en de artikelen van het EVRM die geschonden zijn of waarvan schending dreigt;
- vergezeld gaan van kopieën van de desbetreffende gerechtelijke en andere beslissingen, alsmede van andere stukken van overtuiging;
- in uitzettingszaken ten minste aangeven: de dag en het uur van de feitelijke uitzetting, alsmede de verblijfplaats van de te verwijderen persoon en het nummer van het nationale dossier;
- per fax of post worden gezonden (niet per e-mail);
- in uitzettingszaken zo spoedig mogelijk worden ingezonden nadat de definitieve nationale beslissing is gegeven. In die zaken kan dat zelfs voordat die beslissing is gegeven indien onmiddellijke tenuitvoerlegging dreigt, mits het hof het verzoek uiterlijk één werkdag vóór de voorgenomen tenuitvoerlegging ontvangt. Het verzoek dient bovendien voor half vijf 's middags te zijn ontvangen.

De practice directions zijn te vinden op <http://echr.coe.int/echr/> (onder 'Applicants', vervolgens 'Basic texts'; zie onder 'Applicants' en 'Interim measures' ook andere praktische informatie).

nationaal rechtsmiddel meer voorhanden moet zijn dat de uitzetting zou kunnen doen afgelasten dan wel schorsen, terwijl de instelling ervan de uitzetting zou schorsen. Het is dus niet noodzakelijk dat er reeds een uitzetdatum bekend is of dat klager in vreemdelingenbewaring is genomen, of dat er een mogelijkheid bestaat om een herhaald verzoek in te dienen waardoor schorsing kan worden bewerkstelligd.<sup>3</sup>

Als er zeer kort na de uitspraak in een nog aanhangige nationale procedure dreigt te worden uitgezet (zodat er onvoldoende tijd is om het hof het volledige

3 Het hof dient ook op de hoogte gehouden te worden van ontwikkelingen in de lopende verblijfsrechtelijke procedures op nationaal niveau (zoals het indienen van een nieuw verzoek op dezelfde of nieuwe gronden) en ook van de uitzetdatum, indien deze pas later bekend wordt.

dossier toe te doen komen of voor het hof om het Rule 39-verzoek aan een *meaningful examination* te onderwerpen), kan het aanbeveling verdienen een voorlopig Rule 39-verzoek in te dienen. Er dient dan duidelijk te worden aangegeven dat het verzoek definitief wordt indien de laatste beslissing negatief uitpakt voor klager. Het hof dient onverwijld van die beslissing op de hoogte te worden gesteld.

## 7 Hof toetst ook aan EU-regelgeving en VN-verdragen

Het toetsingskader van het hof is het EVRM. In vreemdelingenzaken waarbij Rule 39 in beeld komt, gaat het in het bijzonder om de artt. 2 en 3 van het EVRM zelf en eventueel art. 1 van het Zesde Protocol (foltering, moord, doodstraf). Het hof toetst uitdrukkelijk *niet* aan het Vluchtelingenverdrag van 1951, *niet* aan richtlijnen van de Raad inzake opvang van asielzoekers, erkenning als vluchteling of als persoon die subsidiaire bescherming behoeft, of bijvoorbeeld inzake gezinshereniging of langdurig ingezetenen, en *niet* aan associatieverdragen met landen buiten de Europese Unie. Ook niet aan het verdrag van Schengen of de Dublinverordening.

Wie een Rule 39-verzoek baseert op art. 8 EVRM, bijvoorbeeld op de grond dat het gezin van verzoeker uit elkaar wordt getrokken, moet er rekening mee houden dat het hof tegenwoordig dergelijke verzoeken zonder nader onderzoek afwijst. Anders dan bij dreigende foltering, moord of doodstraf is er in dergelijke gevallen geen gevaar voor onherstelbare schade aan lijf en leden. Mocht uiteindelijk blijken dat het EVRM geschonden is, dan zal de gewone verzoekschriftprocedure moeten worden doorlopen en zal het gezin naderhand moeten worden herenigd.

## 8 Griffie beheerst Nederlands

Het hof heeft, anders dan het HvJ EG, twee officiële talen: Engels en Frans. De practice direction geeft aanwijzingen voor de presentatie van een Rule 39-verzoek. Die aanwijzingen dienen ertoe ook niet-Nederlandstalige griffie medewerkers in staat te stellen een in het Nederlands gesteld Rule 39-verzoek als zodanig te herkennen, zodat zij het kunnen

doorgeleiden aan iemand die de Nederlandse taal (en het Nederlandse vreemdelingenrecht) wél machtig is.

## 9 Dossier wordt door griffie geordend<sup>4</sup>

Voor het overzicht ontvangt het hof de stukken het liefst in chronologische volgorde: eerste gehoor, nader gehoor, voornemen, zienswijze, beslissing, bezwaarschrift, beslissing op bezwaar, beroepschrift enzovoort. Eventuele andere stukken van overtuiging, zoals beslissingen van vreemde overheden en landenrapporten, komen aan het einde. Daarentegen dient het dossier geschoond te zijn van stukken als bijvoorbeeld aanbiedingsbrieven.<sup>5</sup>

## 10 Sectie Presidenten beoordelen alleen Rule 39-verzoeken

De (vice)presidenten belast met de beoordeling van Rule 39 verzoeken, hebben dit niet als hun exclusieve taak. Net als elke andere rechter in het hof beoordelen zij verzoekschriften op ontvankelijkheid en gegrondheid en stellen ze de tekst van ontvankelijkheidsbeslissingen en arres-

# ‘Je weet niet hoe een koe een haas vangt’: als Nederlandse vreemdelingenadvocaten zo roofbouw blijft plegen, dreigt Rule 39 te bezwijken

ten vast. De tijd die verloren gaat met het beoordelen van lijvige Nederlandse Rule 39-verzoeken gaat af van de tijd die zij aan hun normale taken kunnen besteden.

### Geen grote kans

De Nederlandse vreemdelingenprocedure kent ten minste drie beslismomenten, waarvan twee bij de onafhankelijke rechter. Als er een voorlopige voorziening wordt gevraagd, kan het aantal rechterlijke beslismomenten nog groter worden. Vergeleken met de praktijk in andere landen is dat behoorlijk veel. Aangenomen wordt in principe dat er in de loop van de procedure ten minste eenmaal met enige zorgvuldigheid is gekeken naar de kans dat de betrokken vreemdeling na uitzet-

ting daadwerkelijk gevaar loopt. Groot is de kans dus niet dat het hof in Straatsburg aanleiding zal zien om in te grijpen, enkele spectaculaire arresten in het recente verleden ten spijt.

Het behandelen van Rule 39-verzoeken kost tijd, veel tijd. Aangezien het per definitie om spoedeisende zaken gaat, worden zij met voorrang behandeld. Zij dragen daardoor bij aan de toename van de achterstanden in Straatsburg. Zo kan het gebeuren dat uw collegae en confrères nog geen antwoord hebben op belangrijke vragen die opkomen in hun andersoortige zaken. Overigens is het gevaar zo langzamerhand reëel dat de toename van Rule 39-verzoeken ertoe zal leiden dat incidenteel een dergelijk verzoek niet meer vóór het tijdstip van uitzetting zal kunnen worden behandeld.

### Roofbouw

Je weet niet hoe een koe een haas vangt. Dat lijkt van veel vreemdelingenadvocaten de achterliggende gedachte te zijn als zij een Rule 39-verzoek indienen. Maar de huidige Rule 39-tsunami is niet meer te bolwerken. Het aantal rechters ligt vast; het aantal griffiemedewerkers met een Nederlandse achtergrond zal niet groeien. Als de Nederlandse vreemdelingenadvocatuur in het huidige tempo roofbouw blijft plegen, komt er een moment waarop afscheid zal moeten worden genomen van Rule 39 in zijn huidige vorm.

<sup>4</sup> Zie ook kader ‘Eenvoudig briefje volstaat niet’.

<sup>5</sup> Uiteraard hecht men in de nationale procedure aan het (hoger)beroepschrift een kopie van de beslissing *a quo appellatum est*. Echter, als in de normale chronologische sequentie de beslissing *a quo* al is opgenomen, is het kale (hoger)beroepschrift zonder bijlage al voldoende. Dan hoeft het hof hetzelfde stuk niet tweemaal te lezen.

### Eenvoudig briefje volstaat niet

Wie de tekst van Rule 39 heeft gelezen en de practice direction heeft bestudeerd, weet dat een eenvoudig briefje onvoldoende is. Ter toelichting nog enkele aanwijzingen.

- Indien een Rule 39-verzoek wordt ingediend door middel van een faxbericht waarin niet expliciet wordt vermeld dat de onderliggende stukken per gewone post worden nagezonden en dat de aankomst daarvan kan worden afgewacht, bestaat het risico dat dit verzoek wordt behandeld op basis van de fax alleen en dus wordt afgewezen omdat het onvoldoende is onderbouwd.
- Het verdient aanbeveling dat de verzoeker zorgdraagt voor een heldere en leesbare samenvatting van elke afzonderlijke zaak. Men kan niet volstaan met te verwijzen naar stukken uit de nationale procedure die zich her en der in het dossier bevinden. Het hof kan besluiten dergelijke onoverzichtelijk gepresenteerde Rule 39-verzoeken buiten behandeling te laten.
- Deze samenvatting dient in elk geval te omvatten een gedetailleerd asielaas\* en een met individuele – geloofwaardige – redenen

omklede uitzetting van de schending van art. 2 of art. 3 EVRM die voor de verzoeker dreigt in geval van uitzetting. Afschrijven van stukken van andere advocaten komt de geloofwaardigheid van een Rule 39-verzoek niet ten goede.

- Een verwijzing naar stukken gevoegd bij een eerder verzoek is niet voldoende. Het is voor het hof niet doenlijk van het ene dossier in het andere te duiken.\*\*
- Als het verzoek niet in één fax kan worden gezonden, geef dan in de eerste brief aan in hoeveel gedeelten het verzoek zal worden verzonden. Nummer de gedeelten en nummer de afzonderlijke bladzijden doorlopend, zodat het voor het hof onmiddellijk te zien is wanneer er stukken ontbreken. Fax alles in de juiste volgorde.

\* Bij Dublin-zaken, waarin een verzoeker op grond van de Dublin-verordening (Vo 343/2003/EG) aan een andere lidstaat van de EU wordt overgedragen om daarna naar een derde land te worden uitgezet, moet het asielaas betrekking hebben op het land van bestemming en niet alleen op de andere EU-lidstaat.

\*\* Overigens, als het eerdere verzoekschrift door een alleenzittende rechter niet-ontvankelijk is verklaard (art. 27 lid 1 EVRM), hetgeen geenszins uitgesloten is, kan het desbetreffende dossier op de stapel liggen om na zes maanden te worden vernietigd – als het niet reeds vernietigd is.