



Rapport

Rapport naar aanleiding van een klacht over de Immigratie- en Naturalisatiedienst, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers en de Raad voor Rechtsbijstand.

Datum: 23 juni 2014

Rapportnummer: 2014/063

Bevindingen

Wat is er gebeurd?

Verzoekster en haar drie dochters reisden eind december 2013 op een visum van Teheran naar Nederland. Het visum was een maand geldig. Omdat het volgens verzoekster niet meer veilig was om terug te keren naar Iran, raadpleegde zij op 6 januari 2014 een advocaat, de heer W. Naar aanleiding van dit gesprek, meldden verzoekster en haar drie dochters zich op 10 januari 2014 in het Aanmeldcentrum in Ter Apel, met de mededeling dat zij alle vier asiel wensten aan te vragen. Op dezelfde dag werd er een gehoor "aanmeldfase" afgenomen. Vervolgens werd door de Decentrale Planning, waarin naast de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna IND) tevens de Raad voor Rechtsbijstand (RvR) en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) zijn vertegenwoordigd, de eerste datum voor de start van de asielprocedure en de locatie gepland. Dit gebeurde op 13 januari 2014. De aanvragen werden ingepland op de locatie Ter Apel, en verzoekster en haar dochters werden automatisch gekoppeld aan een gemachtigde.

Op 15 januari 2014 stuurde de heer W. als advocaat van verzoekster en haar drie dochters een brief naar de IND in Ter Apel, waarin hij aangaf dat hij verzoekster en haar dochters bij wilde staan. Hij legde hiertoe de schriftelijke machtigingen van verzoekster en haar dochters over, en verzocht als gemachtigde in de bestanden te worden genoteerd en de behandeling van de asielverzoeken in te roosteren in een van zijn diensten in het Aanmeldcentrum Den Bosch. Daarop liet een medewerker van de IND telefonisch aan de heer W. weten dat de planning voor de behandeling van de asielverzoeken voor verzoekster en haar dochters al was gemaakt, dat zij reeds waren ingepland op locatie Ter Apel, en dat dit niet meer kon worden gewijzigd. Met verzoeksters voorkeur voor advocaat W. kon dan ook geen rekening worden gehouden. De heer W. diende daarop op 17 januari 2014 een klacht in. Na overleg gehad te hebben met het COA en de Raad voor Rechtsbijstand belde de medewerker van de IND op 21 januari 2014 nogmaals met de heer W. De strekking van het telefoongesprek was dat de planning ongewijzigd bleef. Verzoekster en haar drie dochters trokken daarop een dag later hun asielverzoek in. Op 11 februari 2014 dienden zij wederom een asielaanvraag in, waarbij zij ditmaal wel bijgestaan konden worden door de heer W. Acht dagen later ontvingen zij een verblijfsvergunning.

Klacht

Verzoekster en haar drie dochters meldden zich op 10 januari 2014 bij het Aanmeldcentrum Ter Apel om asiel in Nederland aan te vragen.

Verzoekers klagen erover dat de Decentrale Planning, waarin naast de Immigratie- en Naturalisatiedienst tevens de Raad voor Rechtsbijstand en het Centraal Orgaan opvang

Asielzoekers zijn vertegenwoordigd, weigerde de planning voor de behandeling van de asielverzoeken aan te passen, waardoor verzoekers tijdens de procedure niet konden worden bijgestaan door de advocaat van hun keuze.

Standpunt Decentrale Planning

Op 7 februari 2014 liet de IND als reactie op de klacht van verzoekster weten de klacht ongegrond te achten. Vooraf stelde de IND dat de reactie eveneens werd gedeeld door de RvR en COA, nu het inplannen van de datum voor de start van de asielprocedure en welke gemachtigde hieraan wordt gekoppeld altijd in overleg plaatsvond met deze drie partijen, die samen de Decentrale Planning vormen.

De IND liet weten dat de betrokken partijen van de Decentrale Planning afspraken hadden gemaakt over de wijze waarop en hoe rekening kon worden gehouden met de wens van een asielzoeker om bijgestaan te worden door een voorkeursadvocaat. Deze afspraken waren noodzakelijk vanwege het logistieke proces inzake de planning van asielaanvragen waarbij vele factoren een rol speelden. Vrije advocaatkeuze wordt niet belet, aldus de IND. Echter, de wens om bijgestaan te worden door een bepaalde advocaat wil niet altijd betekenen dat hiermee ook de locatie vaststaat waar de asielaanvraag zal worden behandeld aangezien er veel factoren en omstandigheden zijn die hierop van invloed zijn.

De IND bracht vervolgens naar voren dat er was afgesproken dat - voordat de aanvraag was ingepland - er alleen nog rekening kon worden gehouden met een voorkeursadvocaat indien een schriftelijke machtiging van de betreffende asielzoeker was ingediend. Deze afspraak was in oktober 2013 via de RvR binnen de advocatuur gecommuniceerd zodat de advocatuur van deze afspraak op de hoogte was.

In het geval van verzoekster en haar dochters had hun advocaat, de heer W., zich op 15 januari 2014 gesteld. De aanvragen waren op dat moment echter al op 13 januari 2014 ingepland en wel voor de locatie Ter Apel. De stelbrief van de heer W. was dan ook te laat, zodat in onderling overleg van de Decentrale Planning is besloten om de aanvragen niet meer te herplannen. Nu gehandeld is overeenkomstig de gemaakte afspraken was de Decentrale Planning van oordeel dat er niet onbehoorlijk is gehandeld. Verder merkte de IND nog op dat zowel uit de intake van de Vreemdelingenpolitie als uit het gehoor aanmeldfase niet blijkt dat verzoekster of een van haar drie dochters een visitekaartje van de heer W. heeft laten zien dan wel gegeven aan een medewerker van de Vreemdelingenpolitie of de IND. Ook al was er wel een visitekaartje getoond, dan is dat niet de wijze waarop de voorkeur van een advocaat kenbaar dient te worden gemaakt, aldus de IND.

Afspraken omtrent inplannen.

Op 8 oktober 2013 mailde de RvR naar onder meer de heer W. een nieuwe afspraak met betrekking tot het planningsproces. In deze mail staat onder meer het volgende te lezen:

“(....) De Raad voor Rechtsbijstand respecteert uiteraard de vrije advocaatkeuze. De manier waarop enkele advocaten daar op dit moment mee omgaan zorgt echter voor chaos in de eigen planning en veroorzaakt daarnaast een kostenstijging (m.n. door kosten die behoren bij annuleringen van tolken). Ook wekt het de wrevel van veel advocaten die eerst klanten krijgen toegewezen, waarna die klanten alsnog worden afgebeld. Onze planners krijgen alle kritiek over zich heen, terwijl zij hier niets aan kunnen doen. Vanaf deze week zullen wij daarom alleen nog maar rekening houden met de voorkeursadvocaat als hiervoor tijdig (voor de planning gerealiseerd is) een schriftelijke machtiging wordt overlegd van de betreffende klacht. Is die er niet dan plannen wij een klant gewoon in bij de advocaten die volgens het rooster aan de beurt zijn (...).”

Standpunt verzoekster.

De heer W. bracht namens verzoekster en haar dochters naar voren dat de afspraak waarnaar de Decentrale Planning verwijst (uit oktober 2013) betrekking had op advocaten die zich als voorkeursadvocaten van bepaalde cliënten meldden en daardoor overlast hadden veroorzaakt, en niet op meldingen van de cliënten zelf die een voorkeur voor een bepaalde advocaat aangaven. De afspraak kan dan ook niet gebruikt worden om een door cliënten zelf kenbaar gemaakte advocaatkeuze te negeren zoals de Decentrale Planning nu wel heeft gedaan, aldus de heer W.

Tevens maakt de afspraak inbreuk op de in artikel 47 van het Grondrechtenhandvest van de Europese Unie (GHEU) en artikel 6 EVRM lid 3 sub c (zie Achtergrond) neergelegde vrijheid van advocaatkeuze, aldus de heer W. Volgens de heer W. hadden verzoekster en haar dochters hun advocaatkeuze tijdig en duidelijk, en wel op 10 januari 2014 kenbaar gemaakt, via het visitekaartje dat zij hadden getoond. Dat de IND of de Vreemdelingenpolitie dit niet had genoteerd maakte niet uit. Daar komt bij dat op zijn minst genomen één dochter van verzoekster in haar gehoor “aanmeldfase” had aangegeven dat zij overleg had gehad met een advocaat. Door de advocaatkeuze van verzoekster en haar dochters niet te respecteren handelde de IND in strijd met artikel 6 EVRM en derhalve onbehoorlijk.

Telefonisch liet de heer W. nog weten dat hij had voorgesteld om de locatie van de behandeling van de asiolverzoeken te wijzigen. Toen dat niet mogelijk bleek liet hij weten dat hij bereid was af te reizen naar Ter Apel, maar dat hij op de datum waarop de aanvragen nu stonden ingepland verhinderd was. Daarom had hij verzocht de datum te wijzigen, en niet de locatie. Dit bleek echter ook niet mogelijk, aldus de heer W. Ten slotte liet hij desgevraagd weten dat hij was verrast door de snelheid waarmee de aanvragen van zijn cliënten waren ingepland door de Decentrale Planning. Het inplannen van de behandeling van asielaanvragen liet doorgaans veel langer op zich wachten, soms zelfs

wel twee maanden, waardoor het niet zo was dat de stelbrief die hij 5 dagen nadat zijn cliënten zich hadden gemeld bij het Aanmeldcentrum, als (te) laat te kwalificeren viel.

Reactie Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

De staatssecretaris gaf in zijn reactie op het onderzoek een uitgebreide uitleg, waarom hij de klacht van verzoekster gegrond achtte. De staatssecretaris liet, samengevat, het volgende weten. In het algemeen geldt dat kort na aanmelding in Ter Apel wordt bepaald in welk AC het asielverzoek zal worden behandeld. In de praktijk hebben de COA, de IND en de RvR er baat bij om rekening te houden met de plaatsing in het AC waar de voorkeursadvocaat staat ingeroosterd. Als bekend is in welk AC de voorkeursadvocaat werkzaam is, zal het asielverzoek in de praktijk dan ook zoveel mogelijk daar worden behandeld. De staatssecretaris benadrukte dat er, gelet op de korte termijnen die gelden bij de Algemene Asielprocedure en de daaraan voorafgaande rust- en voorbereidingstijd veel afspraken moeten worden gemaakt in een kort tijdsbestek. Gezien de korte planningstermijn is de kans reëel dat te laat kenbaar wordt gemaakt welke advocaat voor een cliënt zal optreden. In dat geval is de decentrale planning in het AC al rond en wordt het bijzonder moeilijk om de zaak te herplannen. De kosten van het herplannen zijn vaak hoog, omdat er meestal sprake is van extra huisvestingskosten, en er reeds afspraken kunnen zijn geweest met een andere advocaat, in aanwezigheid van een tolk, aldus de staatssecretaris.

In de zaak van verzoekster en haar dochters gaf de staatssecretaris aan dat door de Vreemdelingenpolitie niet is vastgesteld dat er door verzoekster een visitekaartje van de heer W. was overgelegd. Op het moment dat de heer W. zich schriftelijk stelde was de behandeling van de verzoeken al gepland in het AC ter Apel. Het was op dat moment niet meer mogelijk om deze locatie te wijzigen in het AC Den Bosch. Het was echter wel mogelijk geweest in overleg met de heer W. een andere datum te kiezen voor de start van de asielprocedure zodat hij betrokkenen wel bij kon staan in AC ter Apel. Dat was de juiste handelwijze geweest, aldus de staatssecretaris. Een mogelijk oorzaak waarom dit niet was gebeurd, was dat het faxbericht van de heer W. van 15 januari 2014 onjuist is gelezen, waardoor het enkel leek te gaan om het opnieuw inplannen voor AC Den Bosch. De staatssecretaris liet weten dat hij een brief had gestuurd aan de heer W, waarin hij aangaf dat de klacht alsnog gegrond was en waarin hij zijn oprechte excuses aanbood voor de gang van zaken.

Beoordeling

Het vereiste van maatwerk houdt in dat de overheid bereid is om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen. De Nationale ombudsman begrijpt dat er, gelet op de korte planningstermijnen die gelden bij de Algemene Asielprocedure, een nauwe samenwerking nodig is tussen de betrokken ketenpartners en dat er strakke afspraken

bestaan over de in te plannen afspraken aangaande de behandeling van de asielaanvraag van een asielzoeker. Dit om een zorgvuldige en snelle procedure te waarborgen. Wat hier ook van zij, binnen al deze vaststaande regels en afspraken moet er ook ruimte zijn voor maatwerk als dat nodig is wanneer een asielzoekster zich wil laten bijstaan door een advocaat van haar keuze.

Uit de reactie van de staatssecretaris blijkt dat hij het recht van vrije advocatenkeuze respecteert. Omdat deze vrije keuze logistieke problemen kan geven in het plannen van de gehoren is er een afspraak dat een voorkeursadvocaat zich moet stellen vóórdat de planningsprocedure, waaronder de plaatsing van de asielzoeker in (de Proces Opvang Locatievan) een AC en het toewijzen van een advocaat, is begonnen. De kans is reëel dat een voorkeursadvocaat zich te laat stelt, omdat uiterlijk op de derde dag na aanmelding de asielaanvraag wordt ingepland. Of verzoekster en haar dochters in het onderhavige geval wel of niet middels een visitekaartje dan wel mondeling direct hebben aangegeven dat zij door de heer W. wilden worden bijgestaan kan naar het oordeel van de Nationale ombudsman in het midden blijven. Vast staat dat de heer W. zich schriftelijk heeft gesteld als voorkeursadvocaat van verzoekers op het moment dat de planning al was afgerond. Uit deze brief, maar ook uit de latere telefoongesprekken die de heer W. met een medewerker van de IND voerde, moet het voor de IND toch duidelijk zijn geworden dat verzoekster en haar dochters echt door de heer W. bijgestaan wilden worden. In dit geval was de stelbrief van de heer W. weliswaar te laat maar had hij wel aangeboden om naar AC Ter Apel te komen op een andere datum, zodat de oorspronkelijke planning van het planningsbureau maar een gedeeltelijke aanpassing behoeft. De Nationale ombudsman is dan ook, net zoals de staatssecretaris, van oordeel dat het op de weg van het planningsbureau had gelegen om samen met de heer W. te zoeken naar een andere datum voor de start van de asielprocedure in Ter Apel, zodat hij verzoekster en haar drie dochters daar kon bijstaan. Door dit na te laten hebben de IND, het COA en de RvR die samenwerken in de zogenaamde Decentrale Planning in strijd gehandeld met het vereiste van maatwerk.

De gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers en de Raad voor Rechtsbijstand, is gegrond wegens het in strijd handelen met het vereiste van maatwerk.

Instemming

De Nationale ombudsman heeft er met instemming van kennisgenomen dat de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de advocaat van verzoekster een brief heeft gestuurd waarin hij zijn excuses aanbiedt voor de gang van zaken.

De Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,

waarnemend ombudsman

Achtergrond

Grondrechtenhandvest van de Europese Unie

Artikel 47.

Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht

Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.

Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld.

Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.

Rechtsbijstand wordt verleend aan diegenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen.

Europees Verdrag van de Rechten van de Mens

Artikel 6, lid 3 sub c.

3. Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, heeft in het bijzonder de volgende rechten:

c. zich zelf te verdedigen of daarbij de bijstand te hebben van een raadsman naar eigen keuze of, indien hij niet over voldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen, kosteloos door een toegevoegd advocaat te kunnen worden bijgestaan, indien de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen;