

MENSENRECHTENMENS(EN)

In gesprek met Sadhia Rafi

Jasper Krommendijk & Karin de Vries *

Samenvatting | In deze rubriek besteden we, aan de hand van korte interviews, aandacht aan mensen die een belangrijk deel van hun tijd besteden aan de rechten van de mens. We zullen academici en mensen 'uit de praktijk' tegenkomen, rechters en advocaten, ambtenaren en activisten. Wat houdt hen zoal bezig, en wat drijft hen?

DOI | 10.54194/NTM.23188

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

In het kader van dit themanummer over de rol van belangenorganisaties interviewen we deze keer Sadhia Rafi, voorzitter van de Commissie Strategisch Procederen (hierna: CSP of Commissie) van VluchtelingenWerk Nederland (VWN). De Commissie initieert, voert en ondersteunt asieladvocaten in zaken waarvan de uitkomst van belang is voor het bredere asielbeleid. Ze levert onder andere juridische expertise en heeft al de nodige successen geboekt, waaronder recent nog in een prejudiciële procedure waar het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) oordeelde dat de Nederlandse inburgeringswetgeving in strijd is met het Europese asielrecht.¹

Waarom is de Commissie Strategisch Procederen bijna elf jaar geleden opgericht en wat is sindsdien jouw rol geweest in de Commissie?

De CSP is opgericht omdat we merkten dat het asielbeleid in Nederland steeds restrictiever werd. Tegelijkertijd was er nieuwe wetgeving van de Europese Unie geïntroduceerd die bepaalde waarborgen bood aan asielzoekers en vluchtelingen. Ook deze wetgeving werd strikt uitgelegd en geïmplementeerd. Procedures over de juiste uitleg van het Europees recht zouden in onze ogen het tij mogelijk kunnen doen keren.

Het idee ontstond ook door onze ondersteuning van de advocaten bij het *X., Y. en Z.*-arrest.² Dit betreft zaken waarin de Afdeling aan het HvJ EU de vraag voorlegde of het in overeenstemming is met de Kwalificatierichtlijn om discretie te eisen van LHBTI-asielzoekers met als gevolg dat hun asielaanvraag wordt afgewezen terwijl deze groep in hun land van herkomst gegronde

* Prof. mr. dr. J. Krommendijk is hoogleraar Rechten van de Mens, Jean Monnet Chair on the Rule of Law in the national and EU legal orders (EUroLNAT) en directeur van het Onderzoekcentrum voor Staat en Recht (SteR), Radboud Universiteit. Hij is tevens redacteur van dit tijdschrift. Prof. mr. dr. K. de Vries is hoogleraar grondrechten aan de Universiteit Utrecht en tevens redacteur van dit tijdschrift.

1 HvJ EU 4 februari 2025, zaak C-158/23, ECLI:EU:C:2025:52 (*Keren*).

2 HvJ EU 7 november 2013, gevoegde zaken C-199/12 tot en met C-201/12, ECLI:EU:C:2013:720 (*X., Y. en Z.*).

vrees voor vervolging heeft. Kort nadat de Afdeling deze prejudiciële vragen had gesteld heb ik de advocaten benaderd met een aanbod om ze te ondersteunen. Dat was in april 2012. Ze reageerden alle drie positief op het aanbod. Ik heb toen ook een hoogleraar aan de VU en het COC benaderd om samen te werken bij het ondersteunen van de advocaten. De samenwerking met advocaten, wetenschap en ngo's was erg fijn en waardevol, mede vanwege de verschillende perspectieven vanuit deze drie verschillende hoeken.

Naar aanleiding van die positieve ervaring heb ik in september 2013 de CSP opgericht. Dat was kort voordat het arrest in de X., Y. en Z. werd gepubliceerd. Dat arrest kwam begin november 2013. Als gevolg van dit arrest heeft Nederland het beleid moeten aanpassen en mag het discretievereiste niet meer worden tegengeworpen. De ervaringen met X., Y. en Z. hebben geleid tot een gestructureerde samenwerking tussen ngo's, wetenschappers en advocaten en is uniek in Europa. Ik ben sinds de start voorzitter van deze Commissie.

Kun je wat meer vertellen over de werkwijze van de Commissie Strategisch Procederen? Hoe beslissen jullie welke zaken jullie ondersteunen, welke factoren spelen daarbij een rol?

Het begint in de regel altijd met een specifiek probleem waar asielzoekers of vluchtelingen in algemene zin tegenaan lopen. Wij selecteren dus allereerst onderwerpen om procedures over te voeren om zo een specifieke praktijk aan te kaarten. Daarna volgt het opstellen van een juridische analyse en pas daarna zoeken we de geschikte zaken bij dit onderwerp.

De Commissie selecteert de onderwerpen op basis van signalen over misstanden in de Nederlandse praktijk afkomstig van medewerkers van VWN en de asieladvocatuur. We kiezen onderwerpen die een grote groep asielzoekers negatief raken en waarbij we van oordeel zijn dat de misstanden worden veroorzaakt door een onjuiste uitleg en toepassing van het internationaal en Europees recht. Hierbij betrekken we, via de medewerkers van VWN die asielzoekers direct ondersteunen, ook de ervaringen van asielzoekers zelf die aangeven waar zij het meest tegenaanlopen.

Nadat een onderwerp is geselecteerd gaan we aan de slag met het juridische onderzoek ten behoeve van het opstellen van een juridische analyse. In deze analyse zetten we de Nederlandse praktijk af tegen de eisen gesteld in het Europees en internationaal recht. In deze analyse roepen we regelmatig op tot het stellen van prejudiciële vragen en doen wij daartoe ook een voorstel. De analyse wordt ter ondersteuning aangeboden aan advocaten die daarmee de belangen van hun cliënten beter kunnen behartigen. Hiermee wordt ook voorkomen dat belangrijke juridische argumenten blijven liggen.

Op basis van deze analyse stellen we criteria op waaraan een zaak moet voldoen om voor verdere ondersteuning in aanmerking te komen. Deze criteria worden gedeeld met het werkveld met de oproep om geschikte zaken te melden. Reacties die binnenkomen worden getoetst aan de criteria. Vervolgens ondersteunen we de zaken die wij het meest geschikt vinden en die in onze visie de grootste kans van slagen hebben.

Jullie procederen dus in de meeste gevallen niet zelf, maar leveren juridische expertise aan advocaten. Wat zijn de voordelen van die aanpak? Zijn er ook nadelen?

Het voordeel is dat je daarmee onafhankelijk van de procespartijen een eigen lezing van het recht kan geven. Een mogelijk nadeel is dat je afhankelijk bent van de advocaat die de analyse inbrengt om allereerst tijdig geschikte zaken bij ons te melden en daarnaast de analyse goed

toe te lichten tijdens de procedure. Soms nemen we als deskundige deel aan de zitting zoals laatst bij Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond in de zaken waarin prejudiciële vragen zijn gesteld over de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling die deze zomer inwerking is getreden.³ Dit deden we ook al bij de procedure over de interpretatie van artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn, over bescherming in situaties van oorlog waarbij we na het opstellen van de juridische analyse, de procedure bij het Hof hebben gevoerd en na terugwijzing bij de Afdeling ook deelnamen aan de zitting.⁴

Wanneer de prejudiciële vragen zijn gesteld wordt de samenwerking met de advocaat nog intensiever. Wij schrijven het eerste concept van de schriftelijke inbreng en participeren ook in de zitting bij het Hof in Luxemburg. Na terugwijzing zijn we vervolgens nauw betrokken bij het vervolg van de procedure bij de rechtbank en/of bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, zowel door het schrijven van stukken als door het standpunt van de CSP toe te lichten op de zitting.

Strategisch procederen heeft de afgelopen tien à vijftien jaar aan belang gewonnen in Nederland. Waardoor komt dat, denk je, en is het een positieve ontwikkeling?

Ik denk dat komt doordat de Staat haar Europees- en nationaalrechtelijke verplichtingen in toenemende mate niet nakomt. De afgelopen jaren hebben laten zien dat een rechterlijke uitspraak de druk op de staat verhoogt om die verplichtingen alsnog na te komen. Dat het noodzakelijk is om naar de rechter te stappen om de staat haar verplichtingen te laten nakomen is uiteraard geen positieve ontwikkeling.

Dat een gang naar de rechter mogelijk is om de nodige verandering teweeg te brengen is echter cruciaal. Ten aanzien van wetgeving en beleid over asielzoekers en vluchtelingen hebben we gezien dat hun rechtspositie op verschillende onderwerpen door tussenkomst van de rechter is versterkt en in overeenstemming is gebracht met de Europeesrechtelijke verplichtingen. Dit is gebeurd ten aanzien van onder andere vrouwelijke vluchtelingen,⁵ politieke vluchtelingen,⁶ opvolgende aanvragen⁷ en toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers.⁸ Bij de eerste drie onderwerpen was dit de Europese rechter en bij de laatste de nationale rechter.

Sinds vorig jaar hebben we een coalitie die het 'strengste asielbeleid' ooit tot stand wil brengen. Nieuwe wetgeving is echter nog niet aangenomen, in februari kwam er zware kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State op de door minister Faber voorgestelde Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel. Merken jullie desondanks al gevolgen van het nieuwe beleid?

We merken het inderdaad ook al in het beleid op andere aspecten dan waar deze voorstellen op zien. Een voorbeeld is het landenbeleid ten aanzien van Syrië en de retoriek eromheen. Er geldt nu vanwege de val van het Al-Assad regime een besluit- en vertrekmoratorium. Dat

3 Rb. Den Haag, zp. Roermond 7 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:136.

4 ABRvS 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2927; HvJ EU 9 november 2023, zaak C-125/22, ECLI:EU:C:2023:843 (Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Notion d'atteintes graves)).

5 HvJ EU (GK) 11 juni 2024, zaak C-646/21, ECLI:EU:C:2024:487 (K. en L.), JV 2024/179 m.nt. M.Y.A. Zieck.

6 HvJ EU 21 september 2023, zaak C-151/22, ECLI:EU:C:2023:688 (S. & A.), JV 2021/136 m.nt. K.E. Geertsema.

7 HvJ EU 10 juni 2021, zaak C-921/19, ECLI:EU:C:2021:478 (LH).

8 ABRvS 29 november 2023, 202303122/1/V6, ECLI:NL:RVS:2023:4341.

betekent dat er geen besluiten genomen kunnen worden op asielverzoeken van Syriërs. Wanneer de maximale beslistermijn is verstreken dan is al jaren de praktijk dat er dan toch positief wordt beslist en een verblijfsvergunning wordt verleend. Juist omdat het vanwege een onzekere situatie in het land van herkomst in combinatie met het absolute karakter van het refolementverbod niet kan worden uitgesloten dat iemand bij terugkeer gevaar loopt. Ten aanzien van Syrië hanteert de minister toch het beleid dat een asielverzoek desondanks bij het verstrijken van de maximale beslistermijn kan worden afgewezen. Via sociale media laat ze dat weten waardoor er veel angst en onzekerheid ontstaat bij Syrische asielzoekers in Nederland.

Verder is het feit dat deze wetsvoorstellen überhaupt het licht hebben gezien zonder een deugdelijke onderbouwing een ontwikkeling die ik niet eerder heb gezien, evenals de reactie van de minister op de vele kritische adviezen en commentaren daarop van onder andere de Raad van State.

Jullie werk is onder meer gericht op het prejudicieel verwezen krijgen van rechtsvragen naar het Hof van Justitie. Kan je uitleggen waarom? Hoe verhoudt deze route zich tot een mogelijke gang naar het EHRM?

Wij hebben een sterke focus op het Unierecht omdat dit zeer specifieke rechten bevat voor asielzoekers en vluchtelingen. De verplichtingen uit het Unierecht worden bovendien op veel terreinen al jaren te restrictief uitgelegd. Daarom zien wij in het gericht procederen over de juiste uitleg van dat recht mogelijkheden om de rechtspositie van deze groep te verbeteren. Daarbij moet het Unierecht uiteraard worden uitgelegd in overeenstemming met het EVRM en internationale verdragen.⁹ Dus de bepalingen uit die verdragen maken ook onderdeel uit van onze analyses. Een voordeel van de prejudiciële procedure is bovendien dat er, wanneer er eenmaal een verwijzing ligt, redelijk snel duidelijkheid kan worden verkregen, gemiddeld na een klein anderhalf jaar.

Een third party intervention (TPI) bij het EHRM behoort daarnaast zeker ook tot de mogelijkheden. We dienen samen met onze partners, Aire Centre, ECRE en International Commission of Jurists ook geregeld third party interventions in. Gemiddeld vier per jaar. Dat is meestal inzake klachten tegen andere Europese landen dan Nederland. Een TPI inzake een klacht tegen Nederland is echter ook mogelijk. Eind maart hebben we een TPI ingediend over de detentie van kinderen in de zaak A.B.A. t. Nederland. Dit is een apart onderdeel van het programma strategisch procederen van VWN. Deze procedures voeren wij dus los van de CSP. Ook met de CSP zouden we een TPI kunnen opstellen bij een klacht tegen Nederland, bijvoorbeeld als we vinden dat rechten die onder EVRM zijn gewaarborgd in het geding zijn. Dat hebben we in de beginjaren ook geprobeerd. In twee van die zaken werd nadat ons verzoek voor het mogen indienen van een TPI was gehonoreerd alsnog een verblijfsvergunning verleend. Deze zaken zagen op de geloofwaardigheidsbeoordeling en op het toetsingskader voor opvolgende aanvragen. Het nadeel van een procedure bij het EHRM is dat het, vanaf het moment dat de TPI is ingediend, nog jaren kan duren voordat het Hof arrest wijst.

⁹ Zie o.m. artikel 52, derde lid, Handvest van de Grondrechten van de EU en artikel 6, derde lid, VEU.

In oktober 2024 was jij nog bij een pleitzitting van het Hof van Justitie in de zaak Zimir.¹⁰ Hoe ervaar jij de prejudiciële procedure bij het Hof van Justitie?

Ik vind het een fijne procedure waarin de vraag wat de juiste uitleg is van het recht voorop staat. De schriftelijke inbreng en de zitting zijn hier dan ook geheel aan gewijd. Tegelijkertijd houdt het Hof oog voor de gevolgen voor de concrete toepassing van een bepaalde interpretatie. Mijn ervaring is dat de rechters en de advocaten-generaal zich zeer goed voorbereiden op de zitting, hetgeen mooie inhoudelijke discussies oplevert, waarbij het Hof dus ook vragen stelt over de implicaties van een bepaalde interpretatie. Het Hof neemt goed de tijd om tot een uitspraak te komen en geeft partijen voldoende gelegenheid om hun visies toe te lichten. In geen van de zittingen waar wij tot nu toe bij betrokken zijn geweest heb ik het gevoel gehad dat er een bepaald aspect onbesproken is gebleven. Dat geeft ook het gevoel dat de zaak grondig worden beoordeeld.

In 2026 wordt het EU-Asiel- en Migratiepact van kracht. Wat zijn de belangrijkste veranderingen die dat met zich mee zal brengen voor het Nederlandse asielbeleid?

Er gaat best veel veranderen. De belangrijkste wijziging betreft de verplichting tot het toepassen van een grensprocedure en een versnelde procedure. In beide procedures is het mogelijk dat asielzoekers gedetineerd worden en de vrees is dan ook dat detentie veel vaker zal worden toegepast. Verder zal rechtsbijstand in de bestuurlijke fase verdwijnen. Dat betekent dat een asielzoeker pas bij het instellen van beroep na de afwijzing van een asielverzoek een advocaat toegewezen zal krijgen. Dit zal grote gevolgen hebben voor de kwaliteit van de procedure.

Door het Pact zal het EU-asielbeleid strenger worden. Hoe verwacht je dat het Hof van Justitie zich zal opstellen ten opzichte van de nieuwe regels uit het Pact? En verwacht je dat jullie vaker een beroep zullen doen op het EHRM?

Het Hof heeft het secundair Unierecht tot op heden stevast uitgelegd in overeenstemming met het Handvest van de Grondrechten van de EU en internationale mensenrechtenverdragen. Ik verwacht dat het Hof dat zal blijven doen. Het recente CV-arrest geeft daar ook aanleiding toe.¹¹ In dit arrest, over het 'veilig derde landen'-concept dat is aangescherpt in de Procedureverordening, overwoog het Hof dat het prerogatief is van de Uniewetgever om een hernieuwde belangenafweging te maken en tot een andere keuze te komen, maar dat daarbij wel de vereisten die voortvloeien uit het Vluchtelingenverdrag en het Handvest in acht moeten worden genomen. Ik verwacht inderdaad daarnaast ook dat we vaker een beroep zullen doen op het EHRM en andere toezichthoudende organen zoals de VN-comités. Supranationale organen verwijzen geregeld naar elkaars oordelen in specifieke zaken. Door een beroep te doen op verschillende instanties zullen zij hopelijk gezamenlijk aandacht blijven houden voor de kwetsbare positie van asielzoekers en vluchtelingen en zo hun mensenrechten blijven beschermen.

¹⁰HvJ EU 8 mei 2025, zaak C-662/23, ECLI:EU:C:2025:326 (*Zimir*).

¹¹ HvJ EU 4 oktober 2024, zaak C-406/22, ECLI:EU:C:2024:841 (*Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*).

In februari dreigde minister Faber abrupt om een deel van de subsidie aan VluchtelingenWerk stop te zetten. Hoe zie jij de toekomst als het gaat om de positie van belangenorganisaties in Nederland, en van VluchtelingenWerk in het bijzonder?

Die positie staat onder enorme druk. Het kabinet ziet ngo's vooral als last en heeft weinig oog voor de maatschappelijke meerwaarde van belangenorganisaties. Het besluit van minister Faber ten aanzien van de subsidie van VWN voor de juridische begeleiding was inderdaad een abrupt besluit en voldeed niet aan de eisen die de Awb daaraan stelt. Dat was ook de reden waarom we bezwaar hebben aangetekend en een voorlopige voorziening hebben aangevraagd. Gelukkig is die voorziening toegewezen.¹² Deze visie van het kabinet zal echter op den duur waarschijnlijk toch leiden tot minder subsidies vanuit de Rijksoverheid voor belangenbehartigingsorganisaties waaronder VWN. Dit heeft gevolgen voor kwetsbare vluchtelingen en de andere bij de asielprocedure betrokken organisaties, waaronder IND en de rechtspraak. Ook zij zullen aanzienlijke nadelen ondervinden als de subsidie van VWN daadwerkelijk naar beneden gaat. Wij zullen als belangenorganisaties dan ook nog meer dan voorheen onze krachten moeten bundelen om onze rol als belangenbehartiger waar te maken.

Het kabinet wil tevens onderzoeken of en hoe nadere vereisten gesteld moeten worden aan de representativiteit van belangenorganisaties met een ideëel doel die op grond van art. 3:305a van het Burgerlijk Wetboek zich tot de rechter kunnen richten. Hoe kijk jij aan tegen deze ontwikkeling? In hoeverre raakt dit ook het werk en de juridische beroepsmogelijkheden voor VluchtelingenWerk?

Ik vind het zorgelijk dat het kabinet deze eisen mogelijk wil aanscherpen. De ontvankelijkheidseisen zijn al vrij fors en met de WAMCA is al een representativiteitsvereiste geïntroduceerd dat in de praktijk soms ook al strikt wordt toegepast. Een aanscherping van het representativiteitsvereiste zoals dat nu geopperd wordt in de motie Stoffers¹³ dreigt de mogelijkheden voor belangenorganisaties om ideële procedures te voeren significant te beperken, terwijl dit kabinet steeds vaker de randen van het recht opzoekt in weerwil van adviesorganen en andere deskundigen. Het blijft cruciaal voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat dat belangenorganisaties procedures kunnen voeren om op te komen voor onder meer de belangen van kwetsbare mensen in onze samenleving. De vereisten van de WAMCA hebben nog niet geleid tot het niet-ontvankelijk verklaren van een vordering van VWN, maar wij hebben tot op heden ook slechts incidenteel civiele procedures gevoerd, het meest recent over de situatie in de opvang.¹⁴ Het is afwachten wat de precieze plannen van het kabinet zullen worden om te kunnen beoordelen in welke mate de voorstellen de mogelijkheden van VWN voor het voeren van dit soort procedures zullen raken.

Wat beschouw je als het grootste succes van de Commissie Strategisch Procederen, en wat valt daaruit te leren voor toekomstige zaken?

12 Rb. Amsterdam 14 februari 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:919.

13 Kamerstukken II 2022/23, 36169, nr. 37.

14 hof Den Haag 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429.

Alle zaken die we hebben gevoerd zijn mij op de een of andere manier dierbaar. Als ik er een succes uit zou moeten lichten dan is dat het arrest over vrouwelijke vluchtelingen, het *K. en L.*-arrest.¹⁵

De asielaanvragen van vrouwelijke vluchtelingen die aangaven niet te willen leven in een land van herkomst waar de rechten van vrouwen worden ingeperkt werden decennialang afgewezen omdat werd gesteld dat zij geen aanspraak maakten op bescherming op grond van het Vluchtelingenverdrag. Dit vooral omdat zij zich bij terugkeer zouden kunnen conformeren aan de daar heersende normen. Het gaat om vrouwen die beperkt worden in hun toegang tot onderwijs en de arbeidsmarkt en niet in vrijheid mogen beslissen over wie hun huwelijkspartner wordt of over hoe zij zich kleden. We zijn ook reeds in 2014 begonnen met het juridisch onderzoek hiernaar. In 2018 oordeelde de Afdeling voor het eerst dat deze vrouwen in aanmerking konden komen voor een vluchtelingenstatus.¹⁶ Dat was een enorme stap voorwaarts. De Afdeling erkende deze vrouwen echter niet als 'specifieke sociale groep', een van de beschermingsgronden genoemd in het Vluchtelingenverdrag, en stelde hoge eisen aan deze vrouwen om in aanmerking te kunnen komen voor bescherming onder twee van de andere vervolgingsgronden, te weten politieke overtuiging en religieuze overtuiging. We hebben dit onderwerp dan ook niet laten rusten en hebben een juridische analyse opgesteld om rechtbanken te overtuigen prejudiciële vragen te stellen aan het Hof in Luxemburg, om duidelijkheid te verkrijgen of deze vrouwen zijn aan te merken als een specifieke sociale groep. Zittingsplaats Den Bosch verwees de zaken van de zussen K. en L. op 22 oktober 2021 naar het Hof.¹⁷ Op 11 juni 2024 heeft het Hof arrest gewezen en geoordeeld dat deze groep vrouwen in aanmerking zou moeten kunnen komen voor vluchtelingenbescherming omdat zij kunnen behoren tot een specifieke sociale groep. Het heeft 10 jaar geduurd, maar uiteindelijk heeft het Hof geoordeeld dat onze lezing van het recht juist is. Als gevolg hiervan kunnen vrouwen niet meer terug worden gestuurd naar leefomstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid.

Wat maakt jouw werk voor jou de moeite waard?

Ik vind het enorm eervol om te werken aan het verdedigen van de rechten van asielzoekers en vluchtelingen. Mensen die alles wat hun dierbaar is achter moesten laten. Het is mooi om dat in samenwerking met anderen te kunnen doen. Ons werk heeft een tastbare impact op hele groepen mensen met een kwetsbare positie in onze samenleving.

15 HvJ EU (GK) 11 juni 2024, zaak C-646/21, ECLI:EU:C:2024:487 (*K. en L.*).

16 ABRvS 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3735.

17 Rb. Den Haag, zp. 's-Hertogenbosch 22 oktober 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11524.

