

Proefprocessenfonds ter verbetering van rechtspositie van immigranten:

Stichting FRI presenteert zich

Veel vreemdelingenjuristen weten niet van het bestaan van de Stichting Fonds rechtsbescherming Immigranten (Stichting FRI). Dat is zonde, want dit proefprocessenfonds kan voor hen en hun cliënten van groot nut zijn, aldus Tisanja Abali, penningmeester van het fonds. Dit artikel biedt informatie over de stichting, en over de bijdrage die het levert aan de ontwikkeling van het migratierecht in Nederland en de EU.

De Stichting Fonds rechtsbescherming Immigranten (Stichting FRI) beheert sinds haar oprichting, ruim twintig jaar geleden, een fonds dat geld of garanties beschikbaar stelt voor het voeren van proefprocedures ter verbetering van de rechtspositie van immigranten. Verschillende advocaten hebben meermalen met succes een beroep op het fonds gedaan. Veel vreemdelingenrechtjuristen blijken echter niet op de hoogte te zijn van het bestaan van de Stichting, terwijl dit proefprocessenfonds voor hen en hun cliënten van groot nut kan zijn. Dit artikel beoogt informatie te verschaffen over deze stichting die al vele jaren bijdraagt aan de ontwikkeling van het migratierecht in Nederland en de EU. Na een beschrijving van de ontstaansgeschiedenis en de doelstelling van de Stichting wordt, om een beeld te geven van het soort procedures die in het verleden werden gesteund, kort inhoudelijk ingegaan op een aantal van deze zaken. Ook komen de voorwaarden voor steunverlening aan bod.

De Stichting wordt niet gesubsidieerd door de overheid en kan ook anderszins niet rekenen op structurele financiële steun. Zij is volledig afhankelijk van donaties. Aan het slot van dit artikel staat daarom een oproep om een bijdrage te doneren.

Dankzij de steun van twee donateurs is de Stichting onlangs in staat gesteld om een website te ontwikkelen. Ervan uitgaande dat deze website kort na het verschijnen van deze publicatie operationeel zal zijn, verwijs ik voor nadere informatie naar www.sfri.nl.

Geschiedenis

De Stichting Fonds Rechtsbescherming Immigranten is op 13 december 1991 opgericht met het doel de rechtspositie van in Nederland verblijvende immigranten te versterken, een doelstelling die, gelet op de ontwikkelingen binnen het migratierecht in de laatste twee decennia, niet aan belang heeft ingeboet. De statuten vermelden dat deze doelstelling op drie manieren wordt nagestreefd. Allereerst draagt de Stichting bij aan de kosten voor proefprocessen voor en ten behoeve van vreemdelingen in reguliere en asielprocedures. Ten tweede wordt beoogd de jaarlijkse uitgave te bevorderen van de door *Ars-Aequi* uitgegeven jurisprudentiebundel *Rechtspraak Vreemdelingenrecht (RV)* die vanaf de jaren zeventig met steun van UAF, VluchtelingenWerk en het Nederlands Centrum Buitenlanders, de rechtsvoorganger van FORUM, werd uitgegeven. De voornaamste financiële bijdrage aan het startkapitaal van de Stichting bestond uit een deel van de eenmalige

* Met dank aan Kees Groenendijk voor zijn commentaar bij eerdere versies van deze bijdrage.

subsidie van de Europese Commissie, die in principe bedoeld was om eventuele toekomstige tekorten bij de exploitatie van RV te dekken. RV slaagde er echter in de jurisprudentiebundel na 1993 kostendekkend voort te zetten. Daardoor kon het subsidiegeld ingezet worden om proefprocessen te ondersteunen. Naast de ondersteuning van proefprocessen en het opvangen van tekorten bij RV verricht de Stichting ten slotte alle andere

Vluchtelingen bij ontbreken centraal overheidsgezag? In 1998 deed een advocaat een verzoek om een bijdrage voor een advies dat was gevraagd aan een medewerker van de Universiteit van Rotterdam ten behoeve van een asielprocedure. Het ging om de vraag of iemand kan vluchten voor vervolging in de zin van art. 1 A onder 2 Vluchtelingenverdrag als de betrokkene een situatie van intern gewapend conflict in

De stichting kan ook steun verlenen aan kortlopend praktijkgericht onderzoek.

werkzaamheden die de verwezenlijking van de doelstelling kunnen bevorderen. Hierbij valt te denken aan het steunen van kortlopend praktijkgericht onderzoek ten behoeve van een actuele rechtsvraag die voor een groep vreemdelingen of vluchtelingen relevant is.

Bestuur

Uit deze ontstaansgeschiedenis valt te verklaren dat statutair is bepaald dat de redactie van RV een bestuurslid mag benoemen. Ook de Werkgroep Rechtsbijstand in Vreemdelingzaken en FORUM hebben het recht om uit eigen geleding een bestuurslid te benoemen. Het bestuur wordt gevormd door Kees Groenendijk (voorzitter), Frits van Nierop (namens WRV), Lieneke Slingenberg (namens RV), twee onafhankelijke leden: Carl Everaert (penningmeester) en Arriën Kruyt en ikzelf (secretaris en bestuurslid namens FORUM).

Proefprocessen

Dankzij steun van de Stichting Fonds Rechtsbescherming Immigranten zijn inmiddels vele procedures gevoerd. Hieronder worden enkele van deze procedures en hun effecten kort toegelicht.

Weigering visa door Duitsland aan in Nederland verblijvende Turkse burgers

De eerste aanvraag die werd ingewilligd dateert uit 1992 en werd ingediend met het oog op de bekostiging van twee procedures in Duitsland tegen de weigering van visumverlening aan in Nederland verblijvende Turken. Destijds moesten Turkse en Marokkaanse werknemers en hun gezinsleden als zij in de vakantie per auto naar hun herkomstland reisden voor de meeste tussenliggende landen een visum hebben. De veranderde houding van de Duitse autoriteiten vond haar oorzaak in de samenvoeging van plaatselijke systemen van registratie van vreemdelingen (die met de vreemdelingendienst in aanraking waren geweest) tot een landelijk systeem, het Ausländer Zentralregister(AZR). Registratie in het AZR leidde onmiddellijk tot visumweigering. In welke vorm de Stichting in dit geval steun verleende is uit het archief niet meer na te gaan. Als gevolg van de inwerkingtreding van het Schengenuitvoeringsverdrag in 1995 kregen de betrokken personen het recht drie maanden visumvrij te reizen binnen het Schengengebied.

een land zonder effectief centraal gezag ontvlucht. De adviesaanvraag was ingegeven door de restrictieve uitleg van deze bepaling van het Vluchtelingenverdrag door de Raad van State. Strikt genomen kwam deze aanvraag niet voor steunverlening in aanmerking omdat de aanvraag geen betrekking heeft op procedurele kosten en de kosten bovendien ten tijde van het verzoek al waren gemaakt. Toch werd mede gelet op het inhoudelijke belang van de notitie en het feit dat in 1989 betrekkelijk weinig aanvragen werden ingediend een bescheiden bijdrage toegekend. De in dit advies beargumenteerde ruimere interpretatie van het Vluchtelingenverdrag is intussen in de Nederlandse praktijk en wetgeving erkend, zo ook in de EU Definitierichtlijn 2004/83.

Koppelingswet - Besluit gelijkstelling vreemdelingen Abw, Ioaw en IOaz

In juli 1998 is bijgedragen aan een proefproces dat betrekking heeft op een groep vreemdelingen die op grond van de Koppelingswet werd uitgesloten van bijstandsverlening. Het ging om vreemdelingen die hangende hun bezwaar of beroep rechtmatig in Nederland verbleven of op grond van een rechterlijk verbod niet mochten worden uitgezet, maar in het Besluit gelijkstelling vreemdelingen Abw, Ioaw en IOaz niet gelijkgesteld werden met Nederlanders. In het proefproces is met een beroep op onder meer het Europese Verdrag betreffende sociale en medische bijstand (ESVMB) gevorderd dat deze vreemdelingen voor de toepassing van de drie laatstgenoemde nationale regelingen alsnog werden gelijkgesteld aan Nederlanders. De vreemdelingen werden door de rechtbank in het gelijk gesteld. Het Gerechtshof 's-Gravenhage volgde de vreemdelingen voor zover deze betoogden dat de artikelen 1 en 11 van het ESVMB rechtstreekse werking hebben, maar oordeelde dat het besluit niet in strijd was met het ESVMB omdat niet 'zonneklaar' was dat de status van vreemdelingen met rechtmatig verblijf in alle gevallen gelijk is te stellen is aan die van vreemdelingen die 'lawfully present' zijn als bedoeld in het ESVMB.¹

Afschaffing Toeslagenwet i.v.m. invoering Wet Beperking Export Uitkeringen

In 2000 werd steun verleend aan een bezwaar- en beroepsprocedure met betrekking tot de stapsgewijze afschaffing van de Toeslagenwet voor Turken die in Turkije wonen. Door invoering van de Wet Export uitkeringen met ingang van 1 januari 2000

¹ Gerechtshof 's-Gravenhage, 20 januari 2000, 98/1324 KG, JV 2000/46, ve00000020.

zouden door afschaffing van de Toeslagenwet ruim 17.000 in Turkije verblijvende Turken met een WAO-uitkering gedupeerd worden. In de procedure werd een beroep gedaan op artikel 11 Europees Verdrag inzake Sociale Zekerheid (ESVZ) en ILO Conventie nr. 118. De Centrale Raad van Beroep achtte de afbouw van de toeslag in strijd met artikel 5 van ILO Conventie nr. 118.²

Als gevolg van deze uitspraak bleef de aanspraak op de desbetreffende uitkering voor een grote groep voormalige werknemers die naar Turkije teruggekeerd waren, in stand en moesten de betreffende toeslagen alsnog worden uitgekeerd.³

Legesprocedure 1994 en 2003

In 1994 werden gedurende enkele maanden hoge leges voor verblijfsvergunningen geheven. Het IOT verzocht om financiële steun ten behoeve van een (sprong-) cassatieprocedure bij de Hoge Raad waarin de legeshoofing bij de aanvraag om een vestigingsvergunning door Turken werd aangevochten. De rechtbank had het beroep van het IOT niet-ontvankelijk verklaard omdat er in dit geval geen taak was weggelegd voor de burgerlijke rechter, nu er ook een administratieve rechtsgang voorhanden was. Gelet op vaste jurisprudentie van de Hoge Raad achtte de Stichting de kans van slagen van de voorgenomen procedure erg klein. Het verzoek werd daarom afgewezen. Wel adviseerde de Stichting het IOT de bestuursrechter in zaken van de betrokken vreemdelingen te vragen om zo nodig

van verschillende immigrantenorganisaties een aanmerkelijke bijdrage en enkele jaren later ook een zeer royale schenking van een privépersoon. Daarnaast heeft de Stichting een faciliterende rol gespeeld bij de inzamelactie onder vreemdelingenrechtjuristen in 2008 ter financiering van de civiele procedure. De Rechtbank Den Haag honoreerde in 2005 het beroep voor zover dat betrekking had op de standstillbepalingen (artikel 13 Besluit 1/80 en artikel 41 lid 1 Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst EEG Turkije). Deze uitspraak werd, nadat de Staat appel had ingesteld, in 2008 door het Gerechtshof 's-Gravenhage bevestigd.⁴ De Hoge Raad oordeelde echter in 2010 tot niet-ontvankelijkheid van de rechtspersonen omdat deze geen eigen belang zouden hebben bij de vordering.⁵ Toch is dit proefproces zeker niet tevergeefs geweest. De uitspraken van de Rechtbank en het Gerechtshof hebben doorwerking gehad in de eerdergenoemde twee bestuursrechtelijke zaken en bij de Europese Commissie in Brussel. Dat heeft uiteindelijk geleid tot de arresten Sahin (2009) en Commissie/Nederland (2010) van het HvJEU.⁶

Bovendien heeft het IOT het advies van het stichtingsbestuur uit 1994 later opnieuw ter harte genomen. In 2006 diende het IOT een klacht in bij de Europese Commissie over de hoge leges voor de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd regulier, tevens EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen. Die klacht leidde tot de inbreukprocedure van de Europese Commissie bij het Hof van Justitie, waarin op 26 april

In 2000 werd steun verleend aan een bezwaar- en beroepsprocedure over de stapsgewijze afschaffing van de Toeslagenwet voor Turken die in Turkije wonen.

over de verenigbaarheid van deze leges met de standstillbepaling van art. 13 besluit 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de EG en daarnaast de Europese Commissie te verzoeken om op dit punt een inbreukprocedure te starten tegen Nederland. De Stichting verklaarde zich bereid om steun te verlenen in die procedures. De hoge leges voor verblijfsvergunningen werden kort na de invoering ongedaan gemaakt en terugbetaald door het ministerie van Justitie. De hogere leges voor vestigingsvergunningen (f 500,-) bleven echter behouden.

In 2003 werd door het IOT, namens een reeks van immigrantenorganisaties verenigd in de "Werkgroep tegen de verhoging leges verblijfsvergunningen", een aanvraag ingediend om een garantstelling ten behoeve van een, door een groot aantal rechtspersonen te voeren, civielrechtelijke proefprocedure tegen de Staat. Daarin werd gevorderd de in 2002 en 2003 in werking getreden legesregelingen onverbindend te verklaren. Naast de civiele procedure werden ook twee bestuursrechtelijke legesprocedures aanhangig gemaakt. De Stichting zegde een financiële bijdrage toe. Ze verkreeg voor dit proefproces

2012 arrest werd gewezen. Het Hof van Justitie oordeelde de Nederlandse leges 'buitensporig en onevenredig' en derhalve strijdig met richtlijn 2003/109/EG.⁷

Latente Nederlanders

In 2005 werd een aanvraag ingediend om steun voor het voeren van een proefprocedure maar die later, met instemming van het bestuur, is gebruikt voor een uitvoerig onderzoek naar de kwestie van latente Nederlanders. Sinds de invoering van de Rijkswet op het Nederlanderschap wordt het Nederlanderschap zowel via de vader als via de moeder verkregen. Kinderen die voor 1985 geboren waren uit een Nederlandse moeder konden tot 1988 opteren voor het Nederlanderschap. Als gevolg van een tekortschietende informatievoorziening over deze overgangsregeling, bleven veel 'latente' Nederlanders verstoken van deze optiemogelijkheid. Het onderzoek dat met steun van het fonds werd uitgevoerd heeft onder meer geleid tot een uitvoerig artikel in het NJB.⁸ Over dat artikel zijn in mei 2006

2 CRVB 14 maart 2003, nr. 02/1308, RV 2003,82, m.nt. Minderhoud, ve03000379.

3 Zie voor de gevolgen en nawerking van dit proefproces: P. Minderhoud, 'Nieuwe ontwikkelingen inzake de Wet Export Uitkeringen', Migrantenrecht 2007-7, p. 158-164, ve07000816 en P. Minderhoud 'Ontwikkelingen inzake de Wet BEU', Migrantenrecht 2003-9/10, p. 308-317, ve05000316.

4 Rechtbank 's-Gravenhage, 16 februari 2005, 206283, JV 2005/144, ve05000327; Gerechtshof 's-Gravenhage, 22 mei 2008, 05/849, 05/889, JV 2008/320 m.nt. M. Tjebbes; ve08000954.

5 Hoge Raad, 09 juli 2010, 08/03509, JV 2010/339, ve10001022.

6 Sahin, HvJEG, 17 september 2009, C-242/06, JV 2009/402 m.nt. Groenendijk, ve05001863; Commissie/Nederland, HvJEU, 29 april 2010, C-92/07, JV 2010/237 m.nt. Groenendijk, ve10000639.

7 Commissie/Nederland, HvJEU, 26 april 2012, C-508/10, ve12001031.

8 S. Goudsmit, B. de Hart & H. de Voer, 'Latente Nederlanders: Discriminatie van kinderen van Nederlandse moeders in het nationaliteitsrecht', Nederlands Juristenblad 2006-17, p. 932-939.

kritische Kamervragen gesteld.⁹ Stan Goudsmit en Betty de Hart hebben zich samen met anderen ook daarna ingezet om de kwestie op de politieke agenda te krijgen. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een verruiming van de optieregeling voor latente Nederlanders door een wijziging van de RWN in 2010.¹⁰ De ongelijke behandeling van vrouwen en mannen in de RWN werd zo opnieuw verder teruggedrongen.

Aansprakelijkheid IND voor derving inkomsten?

Een advocaat vroeg in 2006 om een bijdrage in de proceskosten voor een procedure in hoger beroep, waarin de IND aansprakelijk werd gesteld voor gedeelde loonkosten als gevolg van een ten onrechte te laat verleende verblijfsvergunning. Hangende het hoger beroep werd echter in een andere zaak, waarin het ging om een ten onrechte te laat verleende asielvergunning, door de Hoge Raad geoordeeld dat voor schadeplichtigheid ook vereist is dat de desbetreffende regeling mede strekt tot voorkoming van inkomensschade (relativiteitsvereiste).¹¹ Na dat arrest werd de hoger beroepsprocedure volstrekt kansloos. Zowel het bestuur als de advocaat achtten de kans klein dat de Hoge Raad anders zou oordelen in een zaak waarin het een reguliere aanvraag betrof. Het fonds heeft de proceskostenveroordeling in de gestaakte procedure volledig vergoed.

Sanctieregeling Iran en voormalige vluchtelingen uit Iran

Eind 2011 werd een aanvraag gehonoreerd van drie Nederlanders van Iraanse herkomst die verzochten om een bijdrage voor de cassatieprocedure over de rechtmatigheid van de Sanctieregeling Iran 2007.¹² Deze regeling verbiedt in Iran geboren personen onder andere het volgen van (onderdelen van) bepaalde masteropleidingen en de toegang tot kerninstallaties in Nederland. Het officiële doel van de regeling is de vermindering van nucleaire activiteiten door Iran door middel van kennisoverdracht. De betrokken drie Nederlanders hebben een proefproces tegen de Staat over de (on)rechtmatigheid van deze regeling gevoerd waarin zij zich onder meer beroepen op het discriminatieverbod in artikel 26 IVBPR. Zij werden door de Rechtbank en het Gerechtshof 's-Gravenhage in het gelijk gesteld.¹³ De Staat heeft echter cassatie ingesteld, terwijl de betrokkenen niet de middelen hadden om alle kosten en risico's van deze rechtsgang te betalen. Op dit moment zijn zij in afwachting van een beslissing van de Hoge Raad. Deze zaak had van meet af aan een principieel karakter. Uit onderzoek is gebleken dat een grote groep uit Iran afkomstige Nederlanders direct of indirect negatieve gevolgen van deze regeling ondervindt, ook al zijn zij op heel andere terreinen werkzaam.¹⁴ Omdat het hier meestal gaat om personen die uit Iran zijn gevlucht en in Nederland asiel verkregen, heeft

VluchtelingenWerk Nederland het mogelijk gemaakt dat de financiële steun in deze zaak kon worden verleend.

Voorwaarden en criteria voor steunverlening

Aanvragen om toekenning van een bijdrage in de proceskosten dienen schriftelijk door de vreemdeling of zijn rechtshulpverlener te worden ingediend en vergezeld te gaan van een gespecificeerde begroting van de kosten en eventuele reeds beschikbare relevante processtukken. De Stichting gaat ervan uit dat de aanvragers geen bezwaar hebben tegen het ter beschikking stellen van de (concept-) processtukken. Het bestuur is bereid die stukken voorzover nodig van commentaar te voorzien. De Stichting verleent alleen steun voor nog niet gemaakte kosten waarvoor geen vergoeding mogelijk is op basis van een wettelijke regeling en voor zover van de betrokkene niet verlangd kan worden dat hij deze kosten voor eigen rekening neemt. Het honorarium van de advocaat van de vreemdeling die optreedt op basis van toevoeging komt niet voor steunverlening in aanmerking. De steun kan ook worden verleend in de vorm van garantstelling voor een eventuele proceskostenveroordeling. Het bestuur beslist binnen een maand op de aanvraag.

Donateur worden

De Stichting Fonds Rechtsbescherming Immigranten levert door ondersteuning van proefprocedures en met inhoudelijke juridische expertise een bijdrage aan de versterking van de rechtspositie van immigranten in Nederland.

De stichting ontvangt geen overheidssubsidies en is volledig afhankelijk van donateurs. Omdat het voeren van proefprocedures erg kostbaar, zijn bijdragen aan de versterking van de financiële slagkracht zeer welkom.

U kunt uw financiële bijdrage storten op rekeningnummer 69 99 61 424 ten name van de Stichting Fonds Rechtsbescherming Immigranten te Utrecht. Desgewenst kunnen donateurs vermeld worden op de website www.sfri.nl.

9 Handelingen TK 2005-2006, nr. 1790, ve0600100.

10 Stb. 2010, 242

11 Hoge Raad, 13 april 2007, C06/081HR, JV 2007/322 nt H. Battjes, ve07000735.

12 Stcrt. 2007, 248, ve07002440. Gewijzigd bij regelingen van 23 juni 2008 (Stcrt. 2008, 1240, ve11002757) en 2 juli 2010 (Stcrt. 2010, 18140, ve11002760). M.i.v. 19 november 2010 is de Sanctieregeling Iran 2010 in werking getreden en is de Sanctieregeling Iran 2007 ingetrokken (Stcrt. 2010, 18140)

13 Gerechtshof 's-Gravenhage, 26 april 2011, 200.063.360/01 (ve11002320); Rb 's-Gravenhage, 3 februari 2010, 334949 / HA ZA 09-1192 (ve11002319).

14 A.B. Terlouw, 'Angst en regelgeving. Onderscheid door de overheid op grond van nationaliteit, afkomst en religie', (2009) Nijmegen: Wolf Legal Publishers.