

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

586

Vragen van het lid **Halsema** (GroenLinks) aan de ministers van Justitie, voor Vreemdelingenzaken en Integratie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake *de rechtsprekende bevoegdheid van de Raad van State*. (Ingezonden 22 november 2002)

1

Kent u de oratie van prof. Mr. Th. Spijkerboer?¹

2

Hoe beoordeelt u zijn kritiek dat de Raad van State zijn rechtsprekende bevoegdheid gebruikt om politiek te bedrijven? Wat vindt u van de stelling dat de Raad van State, gezien de resultaten van het omvangrijke jurisprudentieonderzoek van prof. Spijkerboer, bepaalde overheidshandelingen door een (te) strenge toepassing van de marginale toetsing aan rechterlijk toezicht onttrekt?

3

Onderschrijft u de conclusie van Spijkerboer dat in het hoger beroep in vreemdelingenzaken ten opzichte van overige zaken bij de Raad van State sprake is van een hoog percentage vormfouten? Zo neen, welke vormfouten komen in deze zaken voor? Zo ja, wat gaat u hieraan doen?

4

Leidt de zeer strenge toepassing van de wet in vreemdelingenzaken (met

als gevolg een hoog percentage vormfouten) en een zeer strikte toepassing van de marginale toetsing in vreemdelingenzaken niet tot schending van artikel 6 EVRM (recht op toegang tot een onafhankelijke rechter) en daarmee ook tot schending van artikel 13 EVRM dat voorziet in een recht op een «effective remedy» voor rechtszoekenden voor een nationale instantie?

5

Noopt dit jurisprudentieonderzoek tot een heroverweging van de rechtsprekende bevoegdheid van de Raad van State? Zo neen, hoe kan de Raad van State zijn controlerende taak van het vreemdelingenbeleid beter inhoud geven?

¹ Oratie Th. Spijkerboer, VU Amsterdam 21 november jl.

Antwoord

Antwoord van minister **Donner** (Justitie), mede namens de ministers voor Vreemdelingenzaken en Integratie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (Ontvangen 9 januari 2003)

1

Ja.

2

Ik acht de kritiek van prof. Spijkerboer niet overtuigend. De opvattingen van prof. Spijkerboer over leerstukken als formele rechtskracht en marginale

toetsing, waarop een belangrijk deel van zijn kritiek berust, worden op zijn minst genomen niet algemeen gedeeld. Het verwijt van methodische inconsistentie, dat ten grondslag ligt aan zijn stelling dat de Afdeling een politieke agenda afwerkt (oratie, p. 16), wordt evenmin overtuigend onderbouwd. Deze inconsistentie zou volgens prof. Spijkerboer onder meer hierin bestaan, dat de Afdeling bestuursrechtspraak soms de wet naar de letter toepast, maar soms ook de bedoeling van de wetgever laat prevaleren. Ik stel voorop dat het hier gaat om een keuze tussen twee in de rechtspraak algemeen aanvaarde methoden van rechtsvinding. Voorts is het geenszins ongebruikelijk, noch specifiek voor het vreemdelingenrecht dat de rechter in het ene geval kiest voor de ene methode en in het andere geval voor een andere. Rechtsvinding is altijd een proces van weging van een reeks factoren, waarvan het gewicht per zaak in hoge mate verschilt. Voor sommige feitelijke situaties blijkt uit de tekst zeer duidelijk hoe de wet moet worden toegepast; aan andere feitelijke situaties lijkt de wetgever bij het vaststellen van die tekst niet direct te hebben gedacht. Soms geeft de wetsgeschiedenis volstrekt helder aan wat de bedoeling is geweest van de wetgever, doch is die bedoeling minder duidelijk in de wet

neergelegd. Het is dus geenszins verbazend dat in gevallen waarin tekst en bedoeling niet volledig overeenstemmen, de balans niet altijd in dezelfde richting doorslaat. Wie appels met peren vergelijkt, vindt natuurlijk verschillen, maar heeft daarmee nog geen inconsistentie aangetoond.

De stelling dat de Afdeling bestuursrechtspraak door marginale toetsing overheidshandelingen aan rechterlijk toezicht onttrekt, onderschrijf ik niet. Het vreemdelingenrecht is een deel van het bestuursrecht. In het bestuursrecht is marginale toetsing van de aanwending door het bestuur van hem ingevolgd de wet toekomende beleids- en beoordelingsvrijheid gebruikelijk. Dit hangt samen met de plaats van rechter en bestuur in ons staatsbestel. Wat betreft de vaststelling van de feiten doet zich in het asielrecht daarnaast de bijzondere omstandigheid voor dat daar vaak een stellige feitenvaststelling niet tot de mogelijkheden behoort, bij gebrek aan documenten ter onderbouwing van het asielrelaas en vaak ook van de nationaliteit en identiteit. Veeleer gaat het dan om een geloofwaardigheidsoordeel waarbij zowel het bestuur als de rechtspraak van de Afdeling als uitgangspunt hanteert dat de asielzoeker op zijn woord wordt geloofd, tenzij hij afbreuk heeft gedaan aan zijn geloofwaardigheid. Het bestuur verricht deze beoordeling op basis van langdurige interviews met de asielzoeker. Het ziet – anders dan de rechter – alle zaken en beschikt daardoor over de ervaring en het overzicht om in soortgelijke gevallen de samenhang in de beoordeling en de rechtsgelijkheid te waarborgen. De rechter kan deze beoordeling toetsen en doet dat ook, maar hij kan haar niet van het bestuur overnemen.

3

Noch in zijn oratie, noch in zijn daarop gebaseerde artikel in het Nederlands Juristenblad van 23 november 2002 doet prof. Spijkerboer uitspraken over aantallen vormfouten. Wel merkt hij op, dat in vreemdelingenzaken het hoger beroep relatief vaak op formele gronden niet-ontvankelijk wordt verklaard; wellicht doelt de vraag daarop. Hij onderbouwt dit overigens niet met kwantitatieve gegevens; ik beschik ook niet over dergelijke

gegevens uit andere bronnen. Het is echter denkbaar dat het hoger beroep in vreemdelingenzaken inderdaad vaker op formele gronden niet-ontvankelijk wordt verklaard dan in andere bestuursrechtelijke zaken. In het algemeen bestuursrecht heeft de appelland als regel de mogelijkheid om vormverzuimen in het hoger beroepschrift te herstellen (art. 6:6 Awb). In het vreemdelingenrecht heeft de wetgever deze herstellmogelijkheid bewust – en nog zeer recent – buiten toepassing verklaard (art. 85, derde lid, tweede volzin, Vreemdelingenwet 2000), onder meer omdat hij van oordeel was dat het belang van een voortvarende procedure zwaarder moest wegen. Ik zie geen reden om thans op die afweging terug te komen.

4

Zoals hiervoor aangegeven, is de toepassing van de wet in vreemdelingenzaken naar mijn oordeel niet strenger of strikter dan gebruikelijk, behoudens waar de wetgever dit uitdrukkelijk heeft gewild. Los daarvan biedt de Vreemdelingenwet 2000 de vreemdeling een toegang tot de rechter die naar mijn oordeel voldoet aan de eisen van artikel 6 EVRM. Volledigheidshalve wijs ik er overigens op, dat dit artikel volgens de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens niet van toepassing is op geschillen over de toelating van vreemdelingen (EHRM 5 oktober 2000, JV 2001/264 inzake Maaouia tegen Frankrijk). Ik zie tenslotte niet, waarom de rechtsbescherming die de Vreemdelingenwet 2000 biedt, niet effectief zou zijn. Het enkele feit dat in het bestuursrecht, met inbegrip van het vreemdelingenrecht, de rechter soms marginaal toetst, maakt de rechtsbescherming niet ineffectief. De vaststelling dat de rechter de wet strikt toepast lijkt mij evenmin een bewijs dat de rechtsbescherming niet ineffectief is.

5

Uit het voorgaande volgt, dat ik geen aanleiding zie de rechtsprekende bevoegdheid van de Raad van State te heroverwegen, noch om diens controlerende taak anders inhoud te geven.