

Vergaderjaar 1995–1996

**24 424**

**Hoger beroep in vreemdelingenzaken**

**Nr. 1**

## **BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 september 1995

### **1. Inleiding**

Voortvloeiend uit de afspraak in het Regeerakkoord dat aan de Hoge Raad advies zal worden gevraagd over de kwestie van het hoger beroep in vreemdelingenzaken, is op 14 maart 1995 terzake advies ontvangen. U treft het advies van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad hierbij te uwer kennisneming aan<sup>1</sup>. Gelet op de complexiteit van de materie heeft de Hoge Raad meer tijd nodig gehad voor het inzenden van het gevraagde advies dan aanvankelijk werd verwacht. Vervolgens heeft het ons eveneens om dezelfde reden meer tijd gekost dan wij achteraf voor wenselijk houden om de consequenties van invoering van hoger beroep, zoals geschetst door de Hoge Raad, voor de gehele procedure in vreemdelingenzaken te doordenken en te overzien.

Het navolgende bevat eerst een korte weergave van de inhoud van het advies, waarna wij ingaan op de consequenties die bij overname aan de invoering zouden kunnen zijn verbonden. In punt 4 wordt het kabinetsstandpunt over de wenselijkheid van hoger beroep en de uitvoerbaarheid van de door de Hoge Raad bepleite modaliteit weergegeven. Onder 5 is opgenomen op welke wijze de invoering van een beperkt hoger beroep in deze kabinetsperiode zal worden aangepakt.

### **2. De inhoud van het advies van de Hoge Raad**

De Hoge Raad is van oordeel dat in beginsel hoger beroep tegen alle beschikkingen in vreemdelingenzaken moet openstaan. Hij vindt het wenselijk om in het vreemdelingenrecht ter bevordering van de rechts-eenheid en de rechtszekerheid en ten behoeve van de correctie van misslagen in eerste aanleg een tweede feitelijke instantie in te voeren. De toegang tot die voorziening zou evenwel tot een niet te groot aantal zaken moeten worden beperkt. Het hoger beroep moet alleen openstaan in gevallen waarin belangrijke vragen van feitelijke of juridische aard een rol

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

spelen. De Raad onderschrijft het regeringsstandpunt dat het van groot maatschappelijk belang is dat juist in vreemdelingenzaken snel een onherroepelijke beslissing verkrijgbaar is.

De Raad doet geen uitspraak over de vraag welk gerecht met de behandeling van appelen moet worden belast.

Het door de Hoge Raad voorgestelde appelsysteem komt op het volgende neer:

a. indien de alleenzittende vreemdelingenrechter het geding verwijst naar de meervoudige vreemdelingenkamer teneinde de zaak verder te berechten en af te doen, moet tegen die einduitspraak hoger beroep mogelijk zijn.

b. indien de vreemdelingenrechter een einduitspraak doet die afwijkt van het uitgebrachte advies van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACV), is deze eveneens vatbaar voor hoger beroep<sup>1</sup>.

### **3. Consequenties van de invoering van dit beperkte appelsysteem**

ad a) De Hoge Raad verwacht dat de alleenrechtsprekende rechter tot verwijzing besluit als de zaak ingewikkeld is of als de rechtsvraag die moet worden beslist van groot (rechtsvormend) belang is. Of met het aanbrengen van een beperking op grond van een formeel criterium dit materiële resultaat kan worden bewerkstelligd vergt nader onderzoek dat in een breder kader, zoals onder 5 uiteen zal worden gezet, moet worden gezien.

ad b) Het voorstel dat strekte tot uitsluiting van hoger beroep in vreemdelingenzaken is destijds mede gemotiveerd met de keuze voor handhaving van de bestuurlijke heroverweging na advisering door de ACV. De mogelijkheid van appel volgende op een bestuurlijke heroverweging en een rechterlijke toetsing van de bestreden beschikking werd niet noodzakelijk geacht. Daarbij woog in het bijzonder zwaar dat het openstellen van appel de procedure verlengt, terwijl een van de belangrijkste doelstellingen van het wetsvoorstel bekorting van de procedure was.

Naast het bij en krachtens de wet voorgeschreven verplicht inwinnen van advies<sup>2</sup> door de ACV heeft zich inmiddels een praktijk ontwikkeld waarin zaken van enige principiële aard eigener beweging door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) aan de ACV worden voorgelegd. Het betekent enerzijds wel dat in beginsel meer beslissingen vatbaar voor hoger beroep zullen zijn dan op grond van de verplichte wettelijke adviesplicht in de verwachting ligt. Anderzijds moet worden vastgesteld dat het aantal gevallen waarin de uiteindelijke (ministeriële) beslissing afweek van het advies van de ACV, al dan niet na een rechterlijke uitspraak, weliswaar in het afgelopen jaar zeer gering was, maar of dit een deugdelijk uitgangspunt kan zijn voor de opbouw van een tweede feitelijke instantie is thans niet te voorzien. Onder 5 zullen wij ingaan op de noodzaak deze tweede categorie van gevallen, waarin hoger beroep zou moeten worden opengesteld, in een breder kader te bezien.

### **4. Standpunt van het kabinet over invoering van het hogere beroep in vreemdelingenzaken**

Het kabinet onderschrijft het oordeel van de Hoge Raad dat in beginsel hoger beroep tegen beschikkingen in vreemdelingenzaken moet open staan, doch dat beperkingen voor het instellen van het rechtsmiddel aanvaardbaar zijn. Ook de aangevoerde argumenten voor het invoeren van een tweede feitelijke instantie: het bevorderen van de rechtseenheid en de rechtszekerheid en de mogelijkheid van correctie van misslagen in eerste aanleg, hebben het kabinet overtuigd. Eveneens kan het in beginsel

---

<sup>1</sup> Volgens de Vreemdelingenwet is de Adviescommissie vreemdelingenzaken verplicht te adviseren indien de bestreden beschikking (kort samengevat) strekt tot:  
a. weigering van toelating aan een vreemdeling die ten tijde van de beschikking reeds vijf jaar aaneengesloten hoofdverblijf in Nederland heeft gehad;  
b. weigering van toelating aan een vreemdeling die enigszins aannemelijk heeft weten te maken dat hij na uitzetting gegronde redenen heeft voor vervolging in de zin van het Verdrag van Genève;  
c. ongewenstverklaring nadat de vreemdeling ten tijde van de beschikking reeds vijf jaar hoofdverblijf en toelating in Nederland heeft gehad.

<sup>2</sup> Zie art. 31 Vreemdelingenwet, 101-104 Vreemdelingenbesluit en III Besluit van 30 december 1993, Stb. 1994, 8.

instemmen met een beperking van de toegang tot die voorziening in de zaken, waarin belangrijke vragen van feitelijke of juridische aard een rol spelen.

Bij het kabinet bestaat evenwel aarzeling om bij het afgrenzen van de zaken waarin hoger beroep moet openstaan thans reeds onverkort het advies van de Hoge Raad over te nemen. Die aarzeling wordt ingegeven door beduchtheid voor een op basis van de huidige gegevens nog niet goed te berekenen aantal procedures en personen die in afwachting van die procedures voor opvang in aanmerking komen. Bedacht dient overigens te worden dat wijzigingen die leiden tot verlenging van procedures uiteraard financiële gevolgen hebben.

## **5. Voorgestelde aanpak van de invoering van beperkt hoger beroep**

Het invoeren van een tweede feitelijke instantie heeft aanzienlijke gevolgen voor de overheidsdienst die de beschikkingen in vreemdelingenzaken moet voorbereiden en verantwoorden (IND), de advocatuur en de rechterlijke macht die deze beslissingen desgevraagd moet toetsen. In redelijkheid kan niet gevergd worden dat alle betrokkenen, – geconfronteerd met een groeiend en omvangrijk werkaanbod en een eveneens groeiende werkvoorraad, waarop een grotendeels vernieuwde Vreemdelingenwet van toepassing is –, hun werkwijze tijdig en probleemloos op deze ontwikkelingen konden afstemmen. Een praktijk met nieuwe werkafspraken en werkwijzen is zich nu aan het aftekenen. Bij het bevorderen en invoeren van nieuwe en gewijzigde regelgeving op dit terrein willen wij, meer dan in het verleden noodgedwongen heeft kunnen plaatsvinden, thans voor de korte termijn grote terughoudendheid betrachten. Dit standpunt wordt ingegeven door de wens nu uitdrukkelijk en meer rekening te houden met de grenzen en mogelijkheden die in de uitvoeringspraktijk zijn gebleken.

Bij gelegenheid van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel 23 735 is toegezegd dat de werking van de vernieuwde Vreemdelingenwet zou worden geëvalueerd. Het resultaat van dit evaluatie-onderzoek zal naar verwachting op 1 oktober 1995 worden aangeboden. Aannemelijk is dat uit deze evaluatie een aantal knelpunten zal blijken. Vervolgens zal moeten worden bezien of er aanleiding is voor aanpassing van de uitvoeringspraktijk en het beleid.

Verder is in dit verband belangrijk hoe de huidige Vreemdelingenwet als geheel functioneert. Het gaat dan zowel om de bestuurlijke aanleg (eerste beschikking op een aanvraag, bezwaar en administratief beroep) als om de fase waarin de rechter oordeelt op beroep ingesteld ingevolge de Vreemdelingenwet. Ook moet worden gedacht aan het bestuurlijk kort geding, waarin de noodzaak van een voorlopige voorziening aan de orde is. Op basis daarvan zal het hele besluitvormingstraject integraal moeten worden bezien. Mede in relatie met een in te voeren mogelijkheid van hoger beroep zal het streven moeten worden gericht op verdere vereenvoudiging en stroomlijning van de totale (bodem)procedure in samenhang met mogelijke subprocedures. Dat geldt ook ten aanzien van die voorzieningen die zijn getroffen om de meest onwenselijke gevolgen van het afzien van hoger beroep in vreemdelingenzaken min of meer te compenseren (b.v. de invoering van de cassatie in het belang der wet, de totstandkoming van de z.g. rechtseenheidkamer en het voortbestaan van de ACV in haar huidige vorm).

Eveneens in het najaar van 1995 zal de besluitvorming over de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie aan de orde komen.

Logischerwijs kan de invoering van hoger beroep in vreemdelingenzaken moeilijk los worden gezien van de wijze waarop binnen de rechterlijke organisatie de appelrechtspraak in bestuursrechtelijke zaken zal worden ingericht. De invoering van een appelmogelijkheid in

vreemdelingenzaken nadat daarvan eerst uitdrukkelijk is afgezien, heeft grote gevolgen voor de inrichting en de omvang van de administratieve rechtspraak, waarmee wij voorshands geen rekening hebben kunnen houden. Omdat duidelijk is dat met het voorbereiden en uitvoeren van deze derde tranche nog geruime tijd zal zijn gemoeid, zal worden gepoogd – uiteraard zo veel mogelijk in lijn met de vorderingen die op het terrein van de herziening van de rechterlijke organisatie worden geboekt in verband met te verwachten afstemmingsproblemen – op korte termijn voorstellen te doen voor enige hoger beroepsvoorziening in vreemdelingenzaken.

Tegen de achtergrond van het regeringsstandpunt dat het van groot maatschappelijk belang is dat juist in vreemdelingenzaken snel een onherroepelijke beslissing verkrijgbaar is, dient te worden gestreefd naar enige voorziening die geen onaanvaardbare verlenging van de procedure oplevert. Daarbij kan enerzijds worden gedacht aan een nadere regulering van de categorieën van voor hoger beroep vatbare beschikkingen en anderzijds aan processuele voorzieningen ter bespoediging van de (appel)procedure.

Ten slotte willen wij niet onvermeld laten dat ook de Staat onder omstandigheden er terdege belang bij kan hebben een rechterlijke uitspraak aan het oordeel van een hogere rechter te kunnen onderwerpen.

Het voorgaande overziende, komen wij tot de conclusie, dat het thans nog te vroeg is met een definitief voorstel voor een tweede feitelijke instantie te komen.

Wij zullen een opzet in hoofdlijnen zo spoedig mogelijk, in ieder geval rondom het einde van het jaar aan de hand van de dan beschikbare gegevens over de feitelijke werking van de Vreemdelingenwet in de praktijk aan u voorleggen.

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager

De Staatssecretaris van Justitie,  
E. M. A. Schmitz