

Vergaderjaar 1995–1996

24 424

Hoger beroep in vreemdelingenzaken

Nr. 3

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 21 mei 1996

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft de volgende vragen aan de regering ter beantwoording voorgelegd over de brief van de minister en staatssecretaris van Justitie inzake de invoering van hoger beroep in vreemdelingenzaken (24 424, nr. 2).

De regering heeft de vragen beantwoord bij brief van 20 mei jl.

De vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
V. A. M. van der Burg

De griffier van de commissie,
De Gier

¹ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Korthals (VVD), Janmaat (CD), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), M. M. van der Burg (PvdA), Aiking-van Wageningen (Groep Nijpels), Rabbae (GroenLinks), J. M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoep (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B. M. de Vries (VVD), O.P.G. Vos (VVD) en Van Vliet (D66).

Plv. leden: Koekkoek (CDA), Van den Berg (SGP), Van Blerck-Woerdman (VVD), Marijnissen (SP), Biesheuvel (CDA), Bremmer (CDA), Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Vliegthart (PvdA), Van Heemst (PvdA), Boogaard (Groep Nijpels), Sipkes (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Passtoors (VVD), Van Boxtel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), vacature D66, Leerkes (U55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD), De Koning (D66).

1

Hoe vaak is sinds de wijziging van de Vreemdelingenwet die op 1 januari 1994 in werking is getreden, cassatie in het belang der wet ingesteld? (blz. 1).

Er zijn tot nu toe nog geen zaken onder de aandacht gebracht van de procureur-generaal bij de Hoge Raad met het oog op de voordracht voor cassatie in het belang der wet, omdat zich daartoe nog geen geschikte zaken hebben voorgedaan.

2

Is bij de beoordeling van het introduceren van de mogelijkheid van hoger beroep en de beperkingen die worden aangebracht teneinde te voorkomen dat de verblijfsduur wordt verlengd en te lang een beroep moet worden gedaan op opvangvoorzieningen, ook de mogelijkheid betrokken om onderscheid te maken tussen de «reguliere» vreemdelingenprocedures en de asielprocedures? Zo nee, wat is het oordeel van de regering over deze mogelijkheid? (blz. 2).

Wij hebben bij de invoering van hoger beroep in vreemdelingenzaken niet overwogen een onderscheid te maken tussen reguliere en asielprocedures. Wij zien geen aanleiding voor het aanbrengen van een verschil in de mate van rechtsbescherming die toekomt aan personen die een verzoek om toelating tot Nederland hebben gedaan aan de hand van de redenen die zij voor dat verzoek hebben opgegeven. Het is niet goed mogelijk om de ernst en de zwaarte van de in het geding zijn belangen te vergelijken en tegen elkaar af te wegen. Het motief voor het verzoek om toelating is geen relevant criterium voor de vraag of hoger beroep moet worden open gesteld. Het belang dat een aanvrager heeft bij gezinshereniging kunnen wij in zijn algemeenheid niet aanmerken als van geringer of groter gewicht dan het belang van een aanvrager die om toelating als vluchteling heeft verzocht.

3

Wanneer zou sprake zijn van een «substantiële» verlenging van de procedure (blz. 2, laatste alinea), wanneer van een «onaanvaardbare» verlenging (blz. 3, tweede alinea)? (blz. 2).

Er is geen exact punt aan te geven, waarop «substantiële» verlenging omslaat in «onaanvaardbare» verlenging. In zijn algemeenheid hebben wij het niet aanvaardbaar geacht dat de invoering van hoger beroep leidt tot een verlenging van alle procedures in vreemdelingenzaken. Mogelijk is dat door de invoering van de door ons voorgestane modaliteit in incidentele procedures sprake zal zijn van een aanzienlijke verlenging, doch wij menen dat dit dan gerechtvaardigd wordt door de juridische of feitelijke complexiteit van de zaak.

4

De behandeling van zaken in hoger beroep wordt gereserveerd voor complexe feitelijke en juridische vragen. Zijn er wel objectieve criteria te geven voor de vraag of een zaak ingewikkeld is? Hoe kan de grens worden bepaald van zaken die voor hoger beroep in aanmerking komen? (blz. 2).

5

Zijn deze belangrijke «vragen van feitelijke of juridische aard» in de praktijk niet alle vragen over de feiten of uitleg van wet en of verdragen, die indien over deze vragen in appel anders wordt geoordeeld dan door de rechter in eerste instantie, tot een andere eindbeslissing zullen leiden of geeft de regering een andere uitleg aan dit begrip? (blz. 2).

In de brief wordt een onderscheid gemaakt naar het type vonnis. Het algemene idee is dat alleen hoger beroep open moet staan tegen de beslissing in de bodemprocedure. In het voorstel wordt niet gekeken naar de inhoud van de rechterlijke uitspraak. Bestaat op deze manier niet het gevaar dat de uitzonderingen op de regel, dat van een in eerste aanleg gegeven rechterlijk oordeel hoger beroep openstaat, tot willekeurige onderscheidingen aanleiding geven? Wanneer zal er sprake zijn van feitelijke of juridische geschilpunten die vatbaar zijn voor hoger beroep? (blz. 5).

Het is in het algemeen niet uit te sluiten dat zich in eerste aanleg ten aanzien van een aantal zaken belangrijke feitelijke en juridische vragen kunnen voordoen. Ook de beoordeling door een ander rechterlijk college kan er heel wel toe leiden dat de uitkomst van de beslissing een andere wordt. Niettemin hebben wij – in het voetspoor van de Hoge Raad – gekozen voor een beperking van de toegang tot het hoger beroep. De voornaamste twee redenen zijn dat toekenning van hoger beroep over de gehele linie in vreemdelingenzaken zal leiden tot een onaanvaardbare verlenging van de procedure met daaraan verbonden kosten voor opvang, en ten tweede dat de te verwachten extra werkbelasting voor de IND en het rechterlijk apparaat niet binnen afzienbare termijn kan worden opgevangen, zelfs al zouden daarvoor extra middelen vrijgemaakt kunnen worden.

Er moet terdege rekening mee worden gehouden dat bij het instellen van hoger beroep tegen een afwijzende beslissing op een verzoek om toelating de vreemdeling zal beseffen dat hij bij een nieuwe rechterlijke beoordeling in ieder geval niets te verliezen heeft en mogelijk zelfs kan winnen. De afweging van het procesrisico is in deze zaken wezenlijk anders dan in civiele of strafzaken, temeer daar bovendien aan het enkele ononderbroken voortduren van het verblijf in Nederland rechten kunnen worden ontleend. Derhalve hebben wij willen voorkomen dat in vrijwel alle gevallen – al dan niet pro forma – hoger beroep kan worden ingesteld. Dit leidt uiteraard onmiddellijk tot de vraag naar de aard van de beperkingen die zijn voorgesteld.

Wij hebben twee soorten beperkingen voorgesteld. De eerste soort is van formele of objectieve aard; uit de aard van de beschikking kan worden afgeleid of hoger beroep openstaat. Als gezegd is niet uit te sluiten dat zich in zaken waarin geen hoger beroep is opengesteld belangrijke juridische of feitelijke vragen voordoen, maar de keuze voor eenvoudige zaken lijkt in dit opzicht verantwoord. Ook in civiele en strafzaken is de appellabiliteit van uitspraken beperkt aan de hand van criteria betreffende de eenvoud van de zaak of het geringe belang.

Ook na uitsluiting van – kortweg eenvoudige – zaken, zal in een aantal zaken appel worden ingesteld, terwijl bij een behandeling ten gronde geen nieuwe gezichtspunten blijken. Voor deze gevallen is de mogelijkheid voorzien, aansluitend bij de nu reeds bestaande praktijk in het administratief procesrecht, om zaken buiten zitting af te doen. Het is aan de appellinstantie om te beoordelen of een zaak voor een volledige behandeling in hoger beroep in aanmerking wordt gebracht. Deze beperking is van inhoudelijke materiële aard.

Past het begrip belangrijk niet beter bij de selectie van het soort zaken dat voor in appel in aanmerking komt? (blz. 2).

Voor het kader waarbinnen de beoordeling van zaken voor afdoening in hoger beroep buiten zitting moet plaatsvinden, zullen wij uiteraard zo veel mogelijk aansluiting zoeken bij artikel 8:54 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze regeling houdt in dat de rechtbank kan

besluiten een zaak buiten zitting af te doen zonder partijen te horen. Dat is het geval indien de rechtbank van oordeel is dat zij kennelijk niet bevoegd is, het beroep kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk niet gegrond is, dan wel het beroep kennelijk gegrond is.

Vooral bij de beoordeling van de zaken die al dan niet buiten zitting worden afgedaan, zal de appelinstantie zich mede op basis van de motivering van het beroepschrift van de appellant laten leiden door de vraag of er belangrijke geschilpunten tussen de vreemdeling en de Staat aanwezig zijn.

7

Schept het uitsluiten van een appelmogelijkheid voor «eenvoudige» zaken niet opnieuw rechtsongelijkheid? (blz. 2).

Neen, wij menen dat voldoende is dat in kennelijk eenvoudige zaken met één rechterlijke toetsing wordt volstaan. Zodra aannemelijk is dat een zaak ten onrechte als kennelijk eenvoudig is aangemerkt, zal de rechter deze beslissing vernietigen, waarna alsnog de gebruikelijke procedure moet worden gevolgd. De vreemdeling krijgt dan gelegenheid om de nieuwe beslissing op zijn verzoek om toelating in volle omvang aan de rechter voor te leggen.

8

Hoe verhoudt de verkorting van de procedure door de beoogde versnelde totstandkoming van de administratieve beslissing in eerste aanleg (experimenten in Oisterwijk en Schalkhaar) zich tot de verlenging van de procedure ten gevolge van het instellen van hoger beroep? Kan per saldo enige winst in de verkorting van de gehele procedure worden verwacht? (blz. 3).

De experimenten te Oisterwijk en Schalkhaar zijn voornamelijk gericht op het verbeteren van de kwaliteit en snelheid van de eerste beslissing op het verzoek om toelating. Gestimuleerd wordt dat de IND in een vroeg stadium kan beschikken over de volledige visie van de verzoeker, die voor het formuleren daarvan wordt bijgestaan door een professionele rechtshulpverlener, opdat daarmee in de besluitvorming beter rekening kan worden gehouden.

Voor een deel leidt dit tot een groter aantal positieve beslissingen op het verzoek om toelating in een eerder stadium, zodat minder procedures volgen. Voor het overige is de verwachting dat de toetsbaarheid van de beslissingen wordt verbeterd. Als reeds rekening is gehouden met de door de vreemdeling in concreto aangevoerde omstandigheden, kan de beslissing daarop, zoals gemotiveerd in de beschikking, beter door de rechter worden getoetst. Dat is een verbetering ten opzichte van de situatie dat de Staat ad hoc moet reageren op nieuwe omstandigheden die pas tijdens de zitting uitdrukkelijk naar voren worden gebracht.

Op basis van een (bedrijfsmatige) evaluatie en resultaten van wetenschappelijk onderzoek door prof. C. A. Groenendijk (Katholieke Universiteit Nijmegen) naar dit overlegmodel zal in het derde kwartaal van 1996 een beslissing worden genomen over invoering op ruimere schaal.

9

Kan duidelijker worden gemaakt waarom de door de Hoge Raad voorgestelde modaliteit in zijn geheel is afgewezen? (blz. 3).

Zoals nader uiteengezet in het antwoord op vragen 10 en 11 verwachten wij dat in het bijzonder op de toepassing van het eerste criterium van de Hoge Raad (appel is mogelijk als de alleenrechtsprekende rechter de zaak naar de meervoudige kamer heeft verwezen) zo'n druk zal ontstaan, dat het aantal verwijzingen naar de meervoudige kamer aanzienlijk zal stijgen.

In de tweede plaats is door de toepassing van dit louter formele criterium een recht op hoger beroep ontstaan ook in die gevallen die zich aanvankelijk als gecompliceerd lieten aanzien, maar die voor de meervoudige kamer wellicht geheel tot klaarheid kunnen zijn gebracht. Omdat vreemdelingen evenwel een zelfstandig belang kunnen hebben bij het ononderbroken voortduren van hun verblijf in Nederland, mag niet worden aangenomen dat zij in de hiervoor beschreven gevallen van de mogelijkheid van hoger beroep zullen afzien.

De toevoeging van het aanvullende criterium: indien de vreemdelingenrechter een einduitspraak doet die afwijkt van het uitgebrachte advies van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, zal betrekking hebben op een zo gering aantal gevallen, dat daaraan geen zelfstandige betekenis toekomt.

Wij hebben daarom gezocht naar een combinatie van formele criteria (gerelateerd aan de aard van de beschikking) en een materieel criterium, opdat een inhoudelijke afweging kan worden gemaakt.

10

Welke reden is er om te twijfelen aan de verwachting van de Hoge Raad dat de verwijzingsbeslissing zich op het huidige niveau zal stabiliseren? (blz. 3).

11

Kan de verwachting van de regering dat sprake zal zijn van een stijgend aantal verwijzingsbeslissingen, nader worden onderbouwd? Zou ter zake van de door de Hoge Raad voorgestelde modaliteit niet kunnen worden bepaald dat de alleensprekende rechter ter zake van verwijzingsbeslissingen deugdelijk moet motiveren waarom in een concreet geval sprake is van een ingewikkelde zaak dan wel aanleiding bestaat een zaak ten behoeve van de rechtsvorming aan een meervoudige kamer voor te leggen, zodat een stijging van het aantal verwijzingsbeslissingen achterwege kan blijven? (blz. 3).

Het belang dat in het geding is bij het verkrijgen van een verwijzingsbeslissing, indien daaraan de mogelijkheid van hoger beroep is verbonden, is vanzelfsprekend groter dan het belang van het verkrijgen van een beslissing van de Rechtseenheidkamer in de huidige situatie. In de eerste plaats ligt het voor de hand dat de vreemdeling een dergelijke verwijzing uitdrukkelijk voor de rechter zal bepleiten en de presentatie van zijn zaak daarop zal afstemmen. Deze zal hierop een beslissing moeten nemen, waarbij niet buiten beschouwing kan blijven dat hij bij afwijzing de vreemdeling van een instantie berooft. Wij verwachten dat ook bij geringe twijfel aan de juistheid van de bestreden beschikking een verwijzing naar de meervoudige kamer zal volgen. Uit de evaluatie van de herziene Vreemdelingenwet door Regioplan (gelijknamig rapport blz. 82–83) blijkt dat rechters aan uitspraken van de Rechtseenheidkamer toch een duidelijk andere betekenis toekennen dan aan uitspraken van een hoger beroepsinstantie. Er is immers minder afstand tussen rechters die (collegiaal of enkelvoudig) rechtspreken in dezelfde instantie dan tussen rechters in eerste en tweede instantie, nog daargelaten dat de rechter in hoger beroep bevoegd is tot vernietiging van de uitspraak in eerste aanleg.

12

Met hoeveel tijd zouden de procedures gemiddeld worden verlengd bij invoering van de door de Hoge Raad voorgestelde modaliteit? (blz. 3).

In de door de Hoge Raad voorgestelde modaliteit worden gedingen door de alleenzittende rechter doorverwezen naar de meervoudige vreemdelingenkamer teneinde de zaken verder te berechten, waarna

tegen de einduitspraak hoger beroep openstaat. De extra benodigde tijd in verband met doorverwijzing naar en behandeling door de meervoudige vreemdelingenkamer bedraagt 3 maanden. De behandeling van het hoger beroep vergt vervolgens 4 maanden.

13

De Hoge Raad heeft in zijn advies voorgesteld om in de gevallen waarin dat zou voortvloeien uit internationale verplichtingen, hoger beroep steeds open te stellen. Zijn er gevallen waarin internationale verplichtingen meebrengen dat hoger beroep open moet staan? (blz. 3).

Op 15 januari 1996 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het door twee appellanten ingestelde hoger beroep tegen afwijzing van een verzoek tot toelating als vluchteling en afwijzing van de aanvraag tot vergunning tot verblijf, niet-ontvankelijk verklaard. Daarbij is uitvoerig aan de orde geweest of artikel 33e van de Vreemdelingenwet in overeenstemming is met internationale regelingen en verdragsverplichtingen (artikel 16, tweede lid, van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, van Genève van 28 juli 1951, zoals gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967, artikel 6, eerste lid, jo 13 en 14 EVRM en artikel 14 en 26 van het Internationale Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten). Zoals eveneens in de uitvoerige parlementaire behandeling van het wetsvoorstel 22 735 uiteen is gezet, is de uitsluiting van hoger beroep in vreemdelingenzaken met geen van de genoemde verdragen in strijd geacht (TK 1992–1993, 22 735, nr. 5, blz. 22–24, nr. 21b, blz. 8). Dit is in de hiervoor genoemde uitspraak van de Raad van State bevestigd.

14

Welk percentage van het totaal aantal vreemdelingenzaken leent zich in de door de Hoge Raad voorgestelde modaliteit in beginsel voor behandeling door de hoger beroepsinstantie, en welk percentage in het door de regering voorgestelde onder b? (blz. 3).

In de door de Hoge Raad voorgestelde modaliteit is het percentage van het aantal ingestelde beroepen dat zich leent voor behandeling door de hoger beroepsinstantie geraamd op 50 (asielprocedures en reguliere vreemdelingenprocedures). Hierbij wordt verondersteld dat:

- de helft van de ingestelde beroepen door de enkelvoudige kamer wordt doorverwezen naar de meervoudige kamer;
- alle meervoudige behandelingen zich in beginsel lenen voor behandeling door de hoger beroepsinstantie.

Verondersteld wordt dat bij een overeenkomstige samenstelling van het totaal aantal vreemdelingenzaken ook 50% daarvan zich in beginsel leent voor behandeling door de hoger beroepsinstantie.

In het door de regering voorgestelde model onder b moet een onderscheid worden gemaakt tussen het hoger beroep in asielzaken en in reguliere zaken, aangezien de zogeheten KONO-zaken, die worden uitgesloten, zich alleen bij asielzaken voordoen. Dit leidt tot de aanname dat 24% van de asielzaken zich in beginsel leent voor behandeling in hoger beroep, terwijl dat percentage voor reguliere zaken op 48 moet worden gesteld.

15

Kan in onderdeel 3 duidelijker worden aangegeven welke modaliteiten cumulatief zijn en welke elkaar uitsluiten en kan voorts duidelijker worden aangegeven welke uiteindelijk wel en welke niet worden ingevoerd?

Toelichting: De indeling en formulering van onderdeel 3 is onhelder, een nadere toelichting op deze punten is derhalve gewenst. (blz. 3).

In onderdeel 3 van onze brief is onder a) eerst aangegeven welke criteria door de Hoge Raad zijn voorgesteld. Hoezeer wij de uitgangspunten van de Hoge Raad voor het invoeren van een voorziening in hoger beroep en de noodzaak van het aanbrengen van beperkingen daarop ook onderschrijven, toch hebben wij om de in het antwoord op vraag 9 besproken redenen deze criteria niet zonder meer overgenomen.

In onderdeel 3b hebben wij de opzet geschetst van het stelsel dat ons voor ogen staat. Wij hebben daarin een formeel criterium (uitsluiting van een aantal zaken aan de hand van de aard van de bestreden beschikking) gecombineerd met een meer inhoudelijke beoordeling voor het resterende aantal zaken. Dit leidt tot een nadere schifting tussen zaken die een volledige behandeling in hoger beroep waard zijn en welke niet.

Voor de formele criteria is aansluiting gezocht bij de aard van de bestreden beschikking. Voor kennelijk eenvoudige zaken (kennelijk ongegrond of niet ontvankelijk), en voor accessoire procedures: conservatoire maatregelen en voorlopige voorzieningen kan naar ons oordeel met één rechterlijke toetsing op het huidige niveau worden volstaan. In de resterende (bodem)zaken wordt weliswaar in beginsel vol hoger beroep opengesteld, maar aan de hoger beroepsinstantie wordt de mogelijkheid gegeven zaken die geen behandeling ten gronde behoeven, buiten zitting af te doen.

16

Bestaat, gelet op het uitsluiten van hoger beroep voor beslissingen in voorlopige voorziening, geen behoefte aan een bepaling conform artikel 37 lid 1 Wet op de Raad van State? (blz. 4).

Ingevolge het huidige systeem van de wet dat aansluit bij de bestuursrechtelijke regeling van het kort geding in bestuursgeschillen, voorzien in titel 8.3 Awb, staat geen hoger beroep open tegen een beslissing op een verzoek om voorlopige voorziening. Wij zijn niet voornemens daarin wijziging te brengen; de handhaving van de status quo behoeft derhalve op dit punt geen afzonderlijke regeling. Wel zal hiermee uiteraard bij de formulering van de ontvankelijkheid van het hoger beroep bij de voorbereiding van het wetsvoorstel rekening worden gehouden.

17

Volgens het voorstel worden beslissingen in voorlopige voorzieningen van hoger beroep uitgesloten. Geldt dit ook als de rechter in voorlopige voorziening besluit ook de bodemzaak af te doen? Zijn ook de zaken waarbij ingevolge het bepaalde in artikel 33 b van de Vreemdelingenwet in het kader van de voorlopige voorziening gelijktijdig is beslist over de hoofdzaak, uitgesloten van hoger beroep in de onder b geformuleerde modaliteit? Zo neen, zou dan in die zaken in hoger beroep wel over de voorlopige voorziening geoordeeld kunnen worden? (blz. 4).

Het hoger beroep tegen de beslissing op de afwijzing van het verzoek om voorlopige voorziening blijft weliswaar uitgesloten, doch het instellen van hoger beroep tegen de beslissing over de hoofdzaak wordt mogelijk. Indien de rechter op grond van artikel 33b Vreemdelingenwet beide zaken tegelijkertijd heeft behandeld en aansluitend uitspraak heeft gedaan, zal met de tenuitvoerlegging van de last tot uitzetting op de uitspraak in hoger beroep moeten worden gewacht. De beoordeling in hoger beroep betreft alleen de beslissing in de hoofdzaak: is het verzoek om toelating van de appellant ten onrechte geweigerd. Het instellen van hoger beroep in de hoofdzaak leidt de facto tot schorsende werking van de last tot uitzetting. Als het hoger beroep niet gegrond wordt verklaard, kan alsnog tot tenuitvoerlegging van de last tot uitzetting worden besloten. Gelet op het accessoire karakter van de maatregel, kan deze bij vernietiging van de beslissing in hoger beroep niet meer ten uitvoer worden gelegd. De

beoordeling van de rechtmatigheid van de last tot uitzetting staat niet ter beoordeling van de rechter in hoger beroep.

18

Op welke wijze strookt het uitgangspunt te willen vasthouden aan de noodzaak van een inhoudelijke en individuele beoordeling in alle zaken met het uitsluiten van KONO-zaken (kennelijk niet ontvankelijk of kennelijk ongegrond)? (blz. 4).

De mogelijkheid om een zaak als KONO aan te merken staat geenszins op gespannen voet met het uitgangspunt dat in alle gevallen een inhoudelijke en individuele beoordeling door de administratie en desgewenst door de rechter plaatsvindt. De uitspraak KONO zegt uitsluitend iets over de uitkomst van die beoordeling en niets over de wijze van totstandkoming.

19

Welke bezwaren bestaan er tegen de uitbreiding van het hoger beroep tot de zogenaamde KONO-zaken uit het oogpunt van capaciteit en kosten? (blz. 4).

De zogeheten KONO-zaken, waarbij een asielaanvraag op in de wet omschreven feitelijke gronden reeds kennelijk niet ontvankelijk of kennelijk ongegrond wordt verklaard, zijn doorgaans kansarme zaken. Zij maken ongeveer de helft uit van het aantal zaken waarover in eerste aanleg een beslissing wordt genomen.

Gelet op het feit dat het doorgaans kansarme zaken zijn, weegt het belang van de vreemdeling om hoger beroep te kunnen instellen niet op tegen de daaraan verbonden kosten en de in te zetten capaciteit.

Bij uitbreiding van het hoger beroep tot de zogenaamde KONO-zaken kan het percentage van hoger beroep uitgesloten asielberoepen gelijkgesteld worden aan het percentage in reguliere vreemdelingenprocedures. Het percentage van het aantal ingestelde beroepen dat is uitgesloten van appel komt daarmee uit op 12 (in onze ramingen komt dat neer op ca. 2200 uitgesloten beroepen). Voor de behandeling van de extra appelprocedures die hiervan het gevolg zijn, is een capaciteit benodigd van 20 formatieplaatsen. De kosten nemen toe met respectievelijk 6 miljoen structureel en 2 miljoen eenmalig.

De toetsing van een KONO-beschikking in beroep moet toereikend worden geacht, omdat dit reeds een tweede beoordeling van een feitelijke situatie inhoudt; indien het oordeel van de rechter niet afwijkt van dat van de administratie, mag worden geconcludeerd dat aan een zaak van deze aard voldoende recht is gedaan. Wijkt de uitspraak van de rechter af van dat van de administratie, dan vervalt het belang van de vreemdeling om in hoger beroep te gaan en zal de Staat zich bij de uitspraak hebben neer te leggen.

20

De regering is van opvatting dat de toegang tot de hoger beroepsvoorziening niet afhankelijk mag worden gemaakt van de omstandigheid of van de zijde van de IND aanleiding is gezien voor het inwinnen van advies van de ACV. Is de consequentie van die opvatting niet dat de kwalificatie «KONO», die door de IND wordt bepaald, niet doorslaggevend kan zijn voor het antwoord op de vraag of een uitspraak appelabel is? Wat verzet zich er tegen de beoordeling van de ontvankelijkheid over te laten aan de rechter in eerste aanleg? Tot welke extra kosten dan wel belasting zou dit kunnen leiden? (blz. 4).

De beslissing van de IND dat een aanvraag kennelijk ongegrond of kennelijk niet ontvankelijk is kan in dit verband niet vergeleken worden met de advisering door de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACV).

De wet stelt slechts in een beperkt aantal gevallen advisering door de ACV in de bezwaar- of administratief beroepsfase verplicht. Daarnaast bestaat nog de mogelijkheid om eigener beweging zaken aan de ACV voor te leggen. Dat heeft tot gevolg dat de vraag of advies van de ACV wenselijk is, belast wordt met de vraag of het procedureel gevolg daarvan: nl. de mogelijkheid van hoger beroep, ook gewenst is.

De beslissing door de IND dat een aanvraag als KONO wordt aangemerkt heeft in alle gevallen een wettelijke grondslag. De beoordeling of een aanvraag door de IND in eerste aanleg ten onrechte als KONO is aangemerkt blijft in handen van de vreemdelingenrechter. De mogelijkheid van het instellen van hoger beroep is uitsluitend gerelateerd aan het resultaat van de beslissing in eerste aanleg. In de omvang van de werklast en de kosten komt in dit opzicht geen verandering.

De mogelijkheid dat de rechter in eerste aanleg bepaalt, of tegen zijn beslissing hoger beroep moet open staan, is niet uitgebreid overwogen. Het door de Hoge Raad daartegen aangevoerde bezwaar, dat de rechter in eerste aanleg niet de meest voor de hand liggende autoriteit lijkt om te beoordelen of zijn eigen beslissing voor heroverweging in aanmerking komt, is overtuigend.

21

In de praktijk vraagt degene die toelating tot Nederland wil, toelating als vluchteling, maar ook vaak een vergunning tot verblijf. Indien het verzoek tot toelating als vluchteling KONO is verklaard en dus niet voor hoger beroep vatbaar is, hoe staat het dan met het verzoek om een vergunning tot verblijf? (blz. 4).

In de brief van de tweede ondergetekende van 18 april 1996, Kamerstukken II 1995–1996, 19 637, nr. 178, over de verschillende verblijfstitels is aangekondigd dat een asielzoeker voortaan alleen één aanvraag om toelating als vluchteling in de zin van het Verdrag van Genève (de A-status) behoeft in te dienen. Artikel 29, aanhef en onder a, Vreemdelingenwet wordt in deze zin gewijzigd. Indien de asielzoeker niet als zodanig kan worden erkend, zal ambtshalve worden bezien of er grond is hem een vergunning tot verblijf op humanitaire gronden toe te kennen. De in de vraag veronderstelde situatie zal zich derhalve niet meer kunnen voordoen.

22

In de brief staat dat, als een KONO-zaak wordt gecombineerd met een maatregel, rechtstreeks beroep bij de rechter openstaat. In de praktijk volgt echter vaak eerst een bezwaarschrift; de rechter laat zich dan uit over de beslissing op het bezwaarschrift. Is het dan niet juist dat er niet alleen gekeken wordt naar de primaire beslissing, maar ook naar wat er daarna gebeurt? (blz. 4).

In de brief is op bladzijde 4 (onderaan) aangegeven dat de bezwaarschriftprocedure niet geldt voor die zaken waarin een conservatoire maatregel is opgelegd. De in de vraag bedoelde situatie doet zich dan ook niet voor.

23

Wat is de reactie van de regering op de opmerking van Vluchtelingenwerk Nederland en de rechtspraak dat zich in het vreemdelingenrecht binnen de criteria voor niet ontvankelijkheid en kennelijke ongegrondheid, nu juist een aantal belangrijke rechtsvragen

voordoet, zoals toepassing van de Schengen-overeenkomst en van het Mosa-criterium? (blz. 4).

Voor de vaststelling dat een ander Schengenland voor de behandeling van een asielaanvraag primair verantwoordelijk draagt, zijn in artikel 30 van de Uitvoeringsovereenkomst van het Schengenakkoord duidelijke criteria geformuleerd. Ook over de toepassing en de reikwijdte van het zogenaamde Mosa-criterium (artikel 15c, eerste lid, onder a, Vreemdelingenwet) is in de jurisprudentie inmiddels voldoende duidelijkheid geschapen. Hiermee wil niet gezegd zijn dat zich in een concreet geval terzake geen bijzondere moeilijkheden kunnen voordoen, doch wij menen dat deze beslissingen niet per definitie zo gecompliceerd zijn dat niet met één rechterlijke toetsing kan worden volstaan.

Voor het overige verwijs ik naar het antwoord op vraag 4, 5 en 37.

24

De regering noemt als voorbeeld van een maatregel de uitzetting. Uitzetting is echter geen maatregel; de maatregel is de vrijheidsbeperking of vrijheidsbeneming. Kan de regering hierop reageren? (blz. 4).

Het spijt ons dat in de tekst van de brief een zinsnede is weggefallen: er dient in plaats van de dubbele punt na «maatregel» te worden gelezen «en de voorlopige voorziening, gericht tegen».

25

Hoe kan, in geval het betrokkene niet zou zijn toegestaan hangende het beroep in Nederland te verblijven, toch worden verzekerd dat hij de zitting waarop dat hoger beroep wordt behandeld, kan bijwonen? (blz. 4).

Er is in beginsel geen mogelijkheid dat een vreemdeling aan wie het niet is toegestaan om het resultaat van de procedure in Nederland af te wachten alsnog door het instellen van hoger beroep schorsende werking wordt verleend. Slechts in zeer bijzondere gevallen, bij voorbeeld als de rechter dit wenst, kan een vreemdeling een visum krijgen voor het bijwonen van de zitting in zijn zaak, overeenkomstig de regeling die geldt bij de behandeling van strafzaken.

26

Welke bezwaren bestaan er tegen het openstellen van hoger beroep ter zake van conservatoire maatregelen; hierbij kunnen zich immers ook principiële vragen voordoen en het bezwaar van verlenging van het verblijf van de vreemdeling doet zich niet voor omdat de vreemdeling of gevangen is gezet of nog in detentie zit? Hoe vaak werd onder de oude Vreemdelingenwet hoger beroep ingesteld? (blz. 4).

Er is afgezien van het openstellen van hoger beroep tegen de oplegging van conservatoire maatregelen omdat de bestaande habeas-corpusprocedure reeds voorziet in een toereikende rechtsgang. Het is juist dat zich daarbij ook principiële vragen kunnen voordoen, maar wij hebben als uitgangspunt gekozen dat alleen hoger beroep mogelijk moet worden in de hoofdzaak. Conservatoire maatregelen zijn accessoir; zij strekken ertoe de uitvoering van bepaalde beslissingen te verzekeren of te vergemakkelijken. De rechtmatigheid van het opleggen van de maatregel is onderworpen aan reguliere rechterlijke toetsing.

Volgens de oude Vreemdelingenwet was het niet mogelijk om hoger beroep in te stellen tegen de beslissing op het verzoek om toelating; wel kon de vreemdeling die in kort geding bij de president van de rechtbank was opgekomen tegen een voorgenomen last tot uitzetting, van die beslissing in appel bij het gerechtshof. Precieze cijfers over het aantal gevallen waarin daarvan gebruik werd gemaakt zijn niet voorhanden.

27

Volgens het voorstel impliceert het instellen van appel van rechtswege schorsende werking. Wijkt de regering hiermee af van het advies van de Hoge Raad? (blz. 5).

In het advies van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad komt aan het instellen van hoger beroep geen schorsende werking toe voor wat betreft het vertrek uit Nederland. In de door ons voorgestane modaliteit wordt aan het instellen van hoger beroep wel opschortende werking toegekend. De reden daarvoor is dat door het aanbrengen van beperkingen in de categorieën van voor beroep vatbare beslissingen en een snelle schifting van overige zaken die voor volledige behandeling in hoger beroep in aanmerking komen, wordt bereikt dat voor een betrekkelijk kleine groep appellanten met een vastgesteld reëel belang opschortende werking kan worden geboden. Indien door de appelrechter is vastgesteld dat een zaak verdere behandeling in hoger beroep verdient, is in hoge mate aannemelijk dat opschortende werking bij de rechter kan worden afgedwongen. Het lijkt alleszins redelijk om overbodige procedures te dezen te vermijden.

28

De regering schrijft in haar brief: «Nu kennelijk een van de effecten van de vernieuwde wet is, dat iedere mogelijkheid van procedure wordt benut teneinde de feitelijke verblijfsduur te verlengen en aanspraken op verder verblijf te ondersteunen, moeten geen mogelijkheden voor nieuwe procedures worden geschapen». Hoe valt deze stelling te rijmen met de invoering van hoger beroep (vol appel in formele zin) in zijn algemeenheid en met het toekennen van schorsende werking aan het instellen van een beroep in het bijzonder? (blz. 5).

Door de toegang tot het hoger beroep te beperken, wordt voorkomen dat tegen alle afwijzende beslissingen – al dan niet pro forma – hoger beroep wordt ingesteld. Daarenboven wordt recht gedaan aan de vaststelling van de Hoge Raad dat is gebleken dat het ontbreken van hoger beroep in de bestaande regeling door de met de vreemdelingen-rechtspraak belaste rechters als een fundamenteel gebrek wordt beschouwd, ondermeer omdat daardoor iedere mogelijkheid ontbreekt om achteraf foutieve uitspraken te herstellen en onvoldoende mogelijkheden bestaan om de uniformiteit te verzekeren en de rechtszekerheid te bevorderen.

29

In het voorstel beoordeelt de appelinstantie in een voorfase of de zaak voor behandeling in hoger beroep ten gronde in aanmerking moet worden gebracht. Zal de beslissing over het verlenen van verlof niet een aanzienlijk tijdsbeslag voor de rechter betekenen? (blz. 5).

34

Is het niet zo dat de hoger beroepsinstantie zich twee maal achter elkaar in dezelfde zaak moet verdiepen, aangezien ook de beslissing of verlof dient te worden verleend, tot op zekere hoogte een beoordeling van het dossier inhoudt? (blz. 5).

Over de omvang van het tijdsbeslag dat is gemoeid bij de beoordeling van de vraag of een volledige behandeling in hoger beroep zal volgen, kunnen wij thans nog geen concrete uitspraak doen.

Alleen in de gevallen die voor behandeling ten gronde in aanmerking worden gebracht, zal een volledige tweede rechterlijke beoordeling van dezelfde zaak volgen. Wij houden het ervoor dat slechts een beperkt aantal zaken voor een behandeling ten gronde zullen worden geselecteerd.

teerd. Het is juist dat bij het verrichten van deze eerste selectie de inhoudelijke merites van de zaak niet buiten beschouwing kunnen blijven, maar dat noopt niet tot een beoordeling van feitelijke en juridische vraagpunten op een even diepgaande wijze als bij een volledige behandeling in appel.

30

Binnen hoeveel tijd dient de hoger-beroepsinstantie met een beslissing in de bodemprocedure te komen? Wordt overwogen de appelinstantie wettelijk de opdracht te geven binnen een bepaalde termijn een uitspraak te doen als deze instantie beslist de zaak in hoger beroep te behandelen? Zo ja, aan welke termijn wordt gedacht? (blz. 5).

31

Wat is de consequentie indien de hoger beroepsinstantie niet binnen vier weken komt tot een beslissing of verder geprocedeerd kan worden? (blz. 5).

35

Wordt in de procedure waarbij de appelinstantie beoordeelt of de zaak in hoger beroep behandeld kan worden, het beginsel van hoor en wederhoor toegepast of vindt de beoordeling enkel plaats aan de hand van het appelschrift? (blz. 5).

Voor de termijnen die bij de behandeling van de zaken in acht moeten worden genomen zullen wij in beginsel aansluiting zoeken bij de algemene regels die daarvoor in het administratief procesrecht worden gehanteerd en die zijn neergelegd in de Wet op de Raad van State, de Beroepswet, en de Algemene wet bestuursrecht, tenzij daarvan op goede gronden moet worden afgeweken. Voorshands denken wij aan een termijn van twee weken voor het instellen van hoger beroep en het aangeven van de gronden daarvoor; daarna kan de appelinstantie binnen vier weken beslissen of de zaak voor verdere behandeling in aanmerking komt.

Voor de procedure die van toepassing is op de behandeling in hoger beroep ten gronde (vooral de regels met betrekking tot het onderzoek op de zitting, het horen van partijen en de uitspraak) zullen wij uitgaan van de regeling in hoofdstuk 8 van de Awb.

32

Zijn er – eventueel in het buitenland – precedents aan te wijzen voor de regeling dat een hoger beroepsinstantie zelf verlof verleent voor het instellen van hoger beroep? (blz. 5).

Wij stellen voorop dat in de door ons voorgestelde modaliteit geen sprake is van een verlofstelsel. Op het door de appellant ingestelde hoger beroep wordt in alle gevallen een beslissing genomen, zij het dat de procedure die daarbij wordt gevolgd in omvang en intensiteit kan verschillen. Precedents uit het buitenland van een verlofstelsel, waarbij de appelinstantie zelf verlof verleent, zijn ons voorshands niet bekend. Voor een eerste gedachtenbepaling voor de stand van de discussie op dit terrein verwijzen wij naar het hoofdstuk: Een verlofstelsel met betrekking tot het beroep in cassatie, in Rechtsmiddelen van de toekomst (red. H. E. de Boer, W. H. van Boom, J. de Hullu, Zwolle 1994, p. 119–126).

33

Wil de regering reageren op de kritiek van de Hoge Raad in zijn advies van 14 maart 1995 onder 3.2, ten aanzien van het systeem waarbij de appelinstantie zelf verlof verleent?

Toelichting: De Hoge Raad vreest dat een dergelijk stelsel «niet effectief» is, omdat van geval tot geval een beslissing moet worden genomen en aangezien te verwachten valt dat in de overgrote meerderheid van de gevallen verlof zal worden gezocht. (blz. 5).

Inderdaad moet per geval worden beoordeeld of het buiten zitting kan worden afgedaan of niet. Dit is evenwel reeds vaste praktijk binnen de administratieve rechtspraak. Ook thans kunnen zaken ingevolge artikel 8:54 Awb buiten zitting worden afgedaan zonder partijen te horen. Dat is het geval indien de rechtbank van oordeel is dat zij kennelijk niet bevoegd is, het beroep kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk niet gegrond is, dan wel het beroep kennelijk gegrond is.

Aan de hand van de uitspraak waartegen hoger beroep is ingesteld, beoordeelt het appelcollege of er aanleiding bestaat de zaak buiten zitting af te doen. Het kan daarbij beschikken over een gemotiveerd beroepschrift dat de gronden bevat waarop dat hoger beroep in concreto berust, en dat is opgesteld door een professionele rechtsbijstandverlener.

36

Hoe lang duurt de totale procedure vanaf de eerste aanvraag tot de beslissing in beroep gemiddeld indien hoger beroep wordt ingesteld? Waarop is dit cijfer gebaseerd? Met hoeveel tijd zouden de gemiddelde totale procedures worden verlengd bij invoering van het door de regering voorgestelde hoger beroep? (blz. 5).

Voor een toelichting op de studie naar de doorlooptijden verwijzen wij naar de kwartaalrapportage van de tweede ondergetekende en de Staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken en van Buitenlandse Zaken, (Kamerstukken II 1995–1996, 19 637, nr. 179, blz. 3).

Bij invoering van het door de regering voorgestelde hoger beroep zouden de procedures gemiddeld worden verlengd met 11 weken.

Hierbij wordt uitgegaan van een duur van:

- 2 weken voor het instellen van het appel;
- 4 weken van de beoordeling voor de afdoening al dan niet buiten zitting;

- 10 weken voor de behandeling ten gronde van het appel.

Bij de berekening van de gemiddelde duur van deze procedure is geschat dat 50% van de zaken voor behandeling ten gronde in aanmerking zullen worden gebracht. In het antwoord op vraag 42 gaan wij hierop nader in.

38

Dient de beslissing dat geen verlof wordt verleend, te worden gemotiveerd? (blz. 5).

De beslissing na afdoening buiten de zitting zal op de gebruikelijke wijze worden gemotiveerd.

39

Brengt de uitsluiting van verzet voor vreemdelingenzaken geen rechtsongelijkheid in het administratief procesrecht teweeg in vergelijking met de overige administratiefrechtelijke procedures? (blz. 5).

De uitsluiting van de mogelijkheid van verzet bij de behandeling van het hoger beroep in vreemdelingenzaken is ingegeven door de wens om de procedure niet langer te maken dan strikt noodzakelijk is. Duidelijk is dat toekenning van dit rechtsmiddel weliswaar rechtsbescherming toevoegt, doch anderzijds ook een mogelijkheid biedt voor verlenging van de procedure. Wij menen dat het verantwoord is om af te zien van een tweede rechterlijke toetsing gelet op de aard van de beslissing.

40

Is overwogen als voorwaarde voor de ontvankelijkheid voor het hoger beroep te eisen dat tegen de beslissing in eerste aanleg grieven zijn ingediend? (blz. 5).

Het ligt inderdaad in onze bedoeling om de appellant te verplichten bij het instellen van het hoger beroep gemotiveerd aan te geven op welke gronden hij tegen de beslissing in eerste aanleg opponeert.

41

Heeft invoering van hoger beroep in vreemdelingenzaken gevolgen voor de capaciteit die beschikbaar is voor de afdoening van andere categorieën zaken door de rechterlijke macht? (blz. 5).

Zonder inzet van extra capaciteit, heeft de invoering van hoger beroep in vreemdelingenzaken direct gevolgen voor de capaciteit die beschikbaar is voor de afdoening van andere categorieën zaken door de rechterlijke macht.

42

Hoe groot is in beginsel het totale aantal zaken dat zich leent voor een behandeling ten gronde in hoger beroep in de door de regering voorgestelde modaliteit? (blz. 5).

Op grond van ramingen komt 3,3% van het totaal aantal vreemdelingenzaken in de door ons voorgestelde modaliteit in aanmerking voor een behandeling ten gronde.

Uitgegaan is van de volgende berekening: van de 1000 vreemdelingenzaken gaan 445 zaken in bezwaar of administratief beroep; na behandeling van het bezwaarschrift wordt in 209 zaken beroep gedaan op de rechter. Van deze 209 zaken zijn 59 zaken uitgesloten van hoger beroep en gaan er 66 in hoger beroep. Van deze 66 zaken zal de helft in aanmerking komen voor behandeling ten gronde. Dit betekent dat in 6,6% van het totaal aantal vreemdelingenzaken de mogelijkheid van hoger beroep kan worden benut, terwijl de helft daarvan (3,3%) een behandeling ten gronde zal vergen. De andere helft zal buiten zitting worden afgedaan.

Thans kan niet in volle omvang en exact worden voorzien in welke mate daadwerkelijk hoger beroep zal worden ingesteld; datzelfde geldt voor de schatting van de zaken waarin een behandeling ten gronde zal volgen.

43

Wordt in iedere beroepsprocedure de beslissing of verder geprocedeerd kan worden ter kennis van de appellant gebracht, of alleen bij een afwijzing? (blz. 5).

Beide beslissingen zullen ter kennis worden gebracht van de appellant.

44

Wat is het verschil in afdoening door de hoger beroepsinstantie van het beroep dat is ingediend tegen een op formele gronden van hoger beroep uitgesloten beslissing enerzijds en het ingediende beroep dat als kansloos moet worden aangemerkt anderzijds? (blz. 5).

47

Waarom is ervoor gekozen de appelinstantie de mogelijkheid te geven zaken die kansloos zijn, buiten zitting af te doen en waarom is er niet voor gekozen om deze zaken niet in behandeling te nemen? (blz. 6).

Het hoger beroep tegen een beslissing, waartegen ingevolge een wettelijke bepaling geen hoger beroep is open gesteld, zal kennelijk niet

ontvankelijk worden verklaard. Aan de voorwaarden om een zaak inhoudelijk in behandeling te nemen is dan niet voldaan.

Het hoger beroep dat kansloos moet worden geacht, maar dat is ingesteld in een zaak waarin dit rechtsmiddel formeel openstaat, zal wel in behandeling worden genomen met als uitkomst: kennelijk ongegrond.

Beide beslissingen zullen buiten zitting worden gedaan.

45

Waar worden de asielzoekers opgevangen die niet in de opvang terecht kunnen, omdat hun plaatsen worden ingenomen door asielzoekers in afwachting van hun hoger beroep? (blz. 6).

Gelet op de sterk verminderde instroom van asielzoekers, is er thans geen sprake van capaciteitsgebrek in de opvang. Niettemin is bij de raming van de kosten van dit wetsvoorstel rekening gehouden met extra beslag op de capaciteit in de opvang.

46

Hoe is de globale begroting van de kosten van f 42 mln structureel per jaar opgebouwd?

Van hoeveel beroepszaken wordt er hierbij uitgegaan?

Is er naast de structurele kosten tevens sprake van eenmalige investeringen? Zo ja, hoe hoog zijn deze?

Waarom wordt de benodigde f 42 mln onttrokken? Kan een specificatie worden gegeven van de kosten, zijnde 42 miljoen gulden, die met de gekozen modaliteit van hoger beroep zijn gemoeid? (blz. 6).

De kosten voor hoger beroep hebben betrekking op de IND (6 miljoen), de rechtspleging (7 miljoen), de rechtshulp (9 miljoen) en de opvang van asielzoekers (20 miljoen).

Voor de berekening van deze kosten is uitgegaan van een geraamd aantal hoger beroepen van circa 6400. Dit betreffen zowel zaken voor asielzoekers (2400), als zaken uit het reguliere traject (4000). Er is verondersteld dat de helft van deze zaken ten gronde wordt behandeld. Rekening is gehouden met een voorziene instroom van 35 000 asielzoekers en 29 000 beschikkingen op reguliere aanvragen. Wij tekenen daarbij aan dat de feitelijke instroom thans lager ligt.

De kosten voor de opvang hebben betrekking op de asielzoekers die gedurende het hoger beroep langer in de opvang verblijven.

Over de extra middelen en voorzieningen die voor de invoering van het hoger beroep in vreemdelingenzaken benodigd zijn, zal besluitvorming plaatsvinden bij de begrotingsvoorbereiding 1997.

48

De invoering van het hoger beroep dient de uniformiteit en de rechtszekerheid. De Hoge Raad gaat er daarom in zijn advies van uit dat slechts één gerecht met de behandeling van het hoger beroep zal worden belast. Wat is de reactie van de regering daarop? (blz. 6).

49

Kan een opsomming worden gegeven van de colleges die zouden kunnen worden aangewezen voor de behandeling van hoger beroep in vreemdelingenzaken? Is inmiddels bekend welke instantie zal fungeren als hoger beroepsinstantie? (blz. 6).

Wij onderschrijven het uitgangspunt van de Hoge Raad dat één gerecht met de behandeling van de zaken waarin op grond van de Vreemdelingenwet hoger beroep kan worden ingesteld, moet worden belast.

In theorie kunnen de volgende rechterlijke colleges in aanmerking komen: a) een der gerechtshoven, b) de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State c) de Centrale Raad voor Beroep en d) de Hoge Raad.

Over de uitkomst van de discussie die plaatsvindt over de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie, kunnen wij u thans nog geen uitsluitel geven.

50

Hoe verhoudt zich de zin: «Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel met een uitwerking van de hiervoor geschetste opzet, zullen eveneens mogelijkheden worden onderzocht voor verdere stroomlijning van de bestaande procedure.», zich met de toezegging van de Staatssecretaris, gedaan in december 1995, dat er op een aantal onderdelen reparatiewetgeving zal worden ingediend? Wat wordt bedoeld met «verdere stroomlijning van de bestaande procedure»? (blz. 6).

Voor een overzicht van de wijzigingsvoorstellen die zullen worden voorbereid, verwijzen wij naar de eerder genoemde kwartaalrapportage (Kamerstukken II 1995–1996, 19 637, nr. 179, bijlage 5).

Het spreekt vanzelf dat iedere reële kans om de bestaande procedure met behulp van ingrepen in de wetgeving op verantwoorde wijze te bekorten zal worden aangegrepen. Bij gelegenheid van de behandeling van het Stappenplan heeft de tweede ondergetekende evenwel herhaaldelijk te kennen gegeven dat majeure ingrepen in de Vreemdelingenwet dan wel een stelselherziening thans in genen dele aan de orde zijn.

51

Is er toch sprake van een soort hoger beroep door de appelinstantie de mogelijkheid te geven een zaak buiten zitting af te doen? (blz. 6).

De afdoening buiten zitting is een wijze waarop de appelinstantie het ingestelde hoger beroep behandelt; zij schept geen extra mogelijkheden.

52

Beslist de hoger beroepsinstantie in alle gevallen als meervoudige kamer? (blz. 6).

In het systeem van het administratief procesrecht is gebruikelijk dat behandeling van zaken in hoger beroep aan de meervoudige kamer is opgedragen, tenzij zij enkelvoudig kunnen worden afgedaan. Ook is steeds de mogelijkheid van verwijzing van de enkelvoudige kamer naar de meervoudige kamer opgenomen. Wij zullen bij de verdere vormgeving van het voorstel hieraan aandacht besteden.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

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