

Vergaderjaar 1996–1997

24 424

Hoger beroep in vreemdelingenzaken

Nr. 4

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 8 oktober 1996

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft op 11 september 1996 overleg gevoerd met minister Sorgdrager en staatssecretaris Schmitz van Justitie over **de invoering van hoger beroep in vreemdelingenzaken** (24 424, nrs. 2 en 3).

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Rijpstra** (VVD) memoreerde dat, voordat in 1994 de nieuwe Vreemdelingenwet van kracht werd, het vreemdelingenrecht geen hoger beroep kende en dat geen enkel verdrag Nederland verplicht een hoger beroep in vreemdelingenzaken te hebben. Verder stelde hij vast dat er nagenoeg geen EU-lidstaten zijn die een vorm van hoger beroep in vreemdelingenzaken kennen. Dat laatste is natuurlijk geen doorslaggevend argument om ook in Nederland geen hoger beroep te hebben.

De heer Rijpstra vroeg zich nadrukkelijk af of het nu het goede moment is om middels een wetswijziging hoger beroep in vreemdelingenzaken te introduceren en of niet beter door een stroomlijning van procedures de gewenste verbetering kan worden bereikt. Er zijn immers voldoende gevallen bekend waarin ook de Staat der Nederland gebaat zou zijn bij een hoger beroep. In dit verband refereerde hij aan de uitspraak van de Zwolse rechtbank inzake het terugsturen van Somalische asielzoekers. Zal overigens nog cassatie in belang der wet worden ingesteld? Aan de andere kant is er ook veel kritiek van de advocatuur op gerechtelijke uitspraken: vergelijkbare gevallen worden kennelijk anders beoordeeld door de verschillende rechtbanken.

In het voorstel van de regering is sprake van een beperkt hoger beroep. Wat wordt bedoeld met «complexe, feitelijke en juridische vragen»? Er wordt van uitgegaan dat slechts 3,3% van de gevallen zal worden toegelaten tot het hoger beroep. Wat dit betreft kunnen er echter geen garanties worden gegeven, terwijl het antwoord op vraag 46 (6400 beroepen bij 35 000 asielzoekers en 29 000 beschikkingen op reguliere aanvragen) het percentage van 3,3 bepaald in een ander daglicht stelt. Ook al daalt het aantal asielzoekers, het aantal reguliere zaken zal naar verwachting niet afnemen.

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, M.M. van der Burg (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Aiking-van Wageningen (Groep-Nijpels), Rabbiae (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), 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), Van Heemst (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Vliegthart (PvdA), Meijer (Groep-Nijpels), Sipkes (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Passtoors (VVD), Van Bortel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD), De Koning (D66).

Als het rechterlijk college besluit een zaak niet voor hoger beroep in aanmerking te laten komen, heeft de advocaat feitelijk geen rechtsmiddelen meer. Kan de commissie alle zaken, die voor hoger beroep worden aangedragen, wel aan? De bewindslieden gaan ervan uit dat het hoger beroep elf weken zal gaan duren, maar tegelijkertijd wordt in het antwoord op vraag 36 uitgegaan van de volgende termijnen: twee weken voor het instellen van het appèl, vier weken voor de beoordeling van de afdoening, al dan niet buiten zitting en tien weken voor de behandeling ten gronde van het appèl. Dat is dus zestien weken. Wat daar ook van zij, de termijnen komen bovenop de procedure die nu gemiddeld elf maanden duurt, terwijl de bewindslieden en ook de Hoge Raad van oordeel zijn dat de invoering van het hoger beroep niet mag leiden tot een substantiële verlenging van de procedure.

Ook wat betreft de kosten wordt een slag om de arm gehouden: langere procedures betekenen meer opvangkosten en meer zaken vergen meer capaciteit. De heer Rijpstra zei de indruk te hebben dat de regering in haar schattingen te optimistisch is.

De fractie van de VVD sluit niet uit dat zij na de evaluatie van het functioneren van de huidige Vreemdelingenwet tot de conclusie moet komen dat er een nieuwe wet moet komen die los staat van de AWB, omdat deze wet in veel zaken uitvoering van de Vreemdelingenwet frustreert. Bij het nadenken over een nieuwe Vreemdelingenwet dient zeker ook het hoger beroep te worden betrokken. Heldere wetgeving is uiterst noodzakelijk. Als wederom wordt gekomen tot gecompliceerde wetgeving voor het hoger beroep wordt de kans groter dat er mazen in de wet worden gevonden, die alleen maar leiden tot langere procedures. Vooralsnog meent de fractie dat het door de bewindslieden gedane voorstel te veel onzekerheden bevat en te weinig garanties biedt voor een verdere stroomlijning en verheldering van de vigerende wetgeving.

De heer **De Hoop Scheffer** (CDA) was van mening dat er in het voorstel van de regering te veel open einden zijn. Kernvraag is hoe instelling van hoger beroep zich verhoudt tot de wens de asielprocedures te verkorten. Hopelijk zal op niet al te lange termijn kunnen worden gediscussieerd over de evaluatie van de Vreemdelingenwet. Vinden de bewindslieden dat daarbij ook de kwestie van het hoger beroep zal moeten worden betrokken? Ook de CDA-fractie zal daarbij uitdrukkelijk het functioneren van de ABW in relatie tot de Vreemdelingenwet aan de orde stellen. De fractie zal in ieder geval niet instemmen met een maatregel waarvan niet duidelijk is hoe zij uitwerkt op de beslisketen.

Hoger beroep mag ook volgens de regering niet leiden tot een onaanvaardbare verlenging van de asielprocedure. Hoe ver denken de bewindslieden in dezen te kunnen gaan? Hoe oordelen zij over het nogal pessimistische oordeel en het alternatief van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACV)? Invoering van het hoger beroep, zeker als daaraan schorsende werking wordt verbonden, kan licht leiden tot niet-geschoten-altijd-misberoepen. Daarbij komt dat de buitenzitting-uitspraken weleens veel meer tijd kunnen vergen dan de vier weken waarvan de regering uitgaat. Hoeveel tijd is hiermee momenteel gemiddeld gemoeid?

Wat gebeurt er als de hogerberoepsinstantie de wettelijke termijnen niet haalt en welke gevolgen kan het instellen van een beroepstermijn van twee weken hebben? De kans is groot dat de advocaten een standaard-brief versturen waarin staat dat de beslissing moet worden vernietigd omdat de rechtbank de appellant ten onrechte niet als vluchteling heeft aangemerkt op grond van art. 1 van het Vluchtelingenverdrag en art. 15 van de Vreemdelingenwet. Wat moet eigenlijk precies worden verstaan onder een «gemotiveerd beroepschrift»?

Slaat de in antwoord 33 bedoelde verlenging met elf weken op alle procedures of alleen op procedures waarin hoger beroep is ingesteld?

Naar aanleiding van antwoord 41 vroeg de heer De Hoop Scheffer nog of er extra rechters zullen worden aangesteld.

Concluderend merkte de heer De Hoop Scheffer op dat het voorstel van de regering te veel open einden bevat waardoor een goede afweging van de voor- en nadelen van het invoeren van een hoger beroep niet wel mogelijk is. Vooralsnog heeft zijn fractie dan ook grote moeite met het voorstel.

De heer **Van Oven** (PvdA) merkte op dat zijn fractie in principe de invoering van een vorm van hoger beroep in vreemdelingenzaken ondersteunt en zich daarbij aansluit bij de argumenten van de Hoge Raad en de regering. Uit de regioplanevaluatie blijkt ook dat er in het veld vrij algemeen behoefte bestaat aan invoering van een hoger beroep. Dat kost uiteraard tijd en geld en beide zaken zijn schaars in vreemdelingenland; invoering van hoger beroep mag niet leiden tot onaanvaardbare kostenverhogingen en procedureverlengingen.

In de nu ter tafel liggende varianten van de Hoge Raad is sprake van een beperking van hoger beroep in bepaalde gevallen, maar de PvdA-fractie voelt daar weinig voor. Niet alleen omdat er sprake is van een oneigenlijke druk op de alleensprekende rechter, maar ook omdat tijdens de zittingen van deze rechter de advocaten hoogstwaarschijnlijk hun uiterste best zullen doen om aan te tonen dat hun zaken zeer ingewikkeld zijn en derhalve in aanmerking komen voor hoger beroep. Bovendien zijn niet alle zaken die door meervoudige kamers worden behandeld per definitie ingewikkeld terwijl deze zaken dan wel voor hoger beroep in aanmerking zouden komen. Ten slotte heeft de regering gelijk dat toegang tot hoger beroep niet afhankelijk mag worden gemaakt van het oordeel van de IND.

De PvdA-fractie voelt al met al meer voor de door de regering voorgestelde variant: een combinatie van formele criteria voor beslissingen die naar hun aard geschikt zijn voor hoger beroep en een verlostelsel zonder een mogelijkheid van verzet. Dat houdt in dat niet alle zaken in aanmerking komen voor hoger beroep, maar het garandeert wel dat juridisch ingewikkelde zaken aan hoger beroep kunnen worden onderworpen. Nu zijn er bezwaren geopperd tegen het uitsluiten van KONO- en bewaringszaken, onder andere door VluchtelingenWerk. De PvdA-fractie vindt die bezwaren steekhoudend. KONO-zaken worden als zodanig door de IND van dat stempel voorzien en dat betekent dus dat een van de procespartijen beslist over de vraag of in hoger beroep kan worden gegaan. Dat bezwaar vervalt als de rechter een dergelijke beslissing vernietigt, maar dan is hoger beroep niet meer aan de orde omdat de vreemdeling een titel verkrijgt. Als echter de rechter de KONO-beslissing vernietigt, maar vervolgens het asielverzoek afwijst, is er dan toch nog hoger beroep mogelijk? Daarnaast is er het argument dat er ook KONO-zaken kunnen zijn die een principieel karakter hebben of erg ingewikkeld zijn. De heer Van Oven voegde hieraan toe de indruk te hebben dat de IND al te gemakkelijk asielaanvragen die niet snel worden ingewilligd voorziet van een KONO-stempel. In dit verband vond hij antwoord 23 wat al te gemakkelijk en het leek hem dat de bewindslieden over de KONO-problematiek te rade zou moeten gaan bij de rechterlijke macht, vooral ook omdat het regeringsvoorstel op onderdelen afwijkt van dat van de Hoge Raad. Hoewel bij bewaringszaken de toegang tot de rechter snel en rechtstreeks openstaat, kunnen zich ook hierbij ingewikkelde problemen voordoen. Bovendien bestaat hierbij een sterke parallel met strafvorderlijke voorlopige hechtenis waarvoor wel een hoger beroep bestaat en is het aantal bewaringszaken relatief klein. De PvdA-fractie heeft geen bezwaar tegen uitsluiting van de voorlopige voorzieningen.

De heer Van Oven realiseerde zich dat zijn standpunt met betrekking tot de KONO- en bewaringsszaken inhoudt dat er meer gevallen voor hoger beroep in aanmerking komen. Dit is echter moeilijk te kwantificeren. Ongeveer de helft van het aantal zaken in eerste aanleg bestaat uit

KONO-zaken. Hoeveel verzoeken worden als KONO aangemeld en hoeveel vreemdelingen stellen in die gevallen beroep in? Hij wees er nog op dat instelling van een hoger beroep tot jurisprudentie leidt die van invloed kan zijn op de eerdere fasen van de procedure.

Een combinatie met het verlostelsel blijft dringend gewenst; kan dat stelsel niet nog verder worden gestructureerd, bijvoorbeeld door exacte criteria te formuleren voor hoger beroep? In het hoger beroep zou het dan moeten gaan om misslagen bij vaststelling van de feiten en/of toepassing van het recht, om onbegrijpelijke afwijkingen van jurisprudentie of om schending van het recht. Hoe strakker de structuur, hoe sneller de over het verlot beslissende magistraat in staat is een beslissing te nemen. In die omstandigheid is zes weken een haalbare termijn. Hoe oordelen de bewindslieden hierover?

Het is te begrijpen dat de minister thans nog niet wil uitspreken welk college zich zou moeten belasten met de hogerberoepszaken. In haar brief staat dat nog bekeken wordt op welke wijze een samenhangend pakket van bestuursrechtspraak aan de afdeling kan worden opgedragen. Er wordt kennelijk van uitgegaan dat er een rechtsprekende taak voor de Raad van State overblijft, maar dat is natuurlijk niet vanzelfsprekend na het Procola-arrest. Met de besluitvorming over de derde fase in zicht, zou het eerder voor de hand liggen nog eens rustig na te denken over het afstoten van de rechtsprekende taak van de Raad van State. Verder zouden in afwachting van die besluitvorming de gerechtshoven niet met typisch bestuursrechtelijke aangelegenheden moeten worden belast; het ligt veeleer voor de hand om in ieder geval voorlopig de hogerberoepszaken aan de Centrale raad van beroep toe te delen. Als deze raad in het kader van de derde fase van de reorganisatie wordt opgeheven, dan zouden zijn leden over de diverse gerechtshoven kunnen worden verdeeld.

De heer **Dittrich** (D66) zei zich te kunnen vinden in de argumenten van de Hoge Raad en de regering om te komen tot enigerlei vorm van hoger beroep in vreemdelingenzaken. Voor zijn fractie is het niet meer de vraag of er hoger beroep moet worden ingevoerd, maar hoe daaraan gestalte moet worden gegeven. Het is te begrijpen dat de minister in afwachting van de derde fase van de reorganisatie van de rechterlijke macht nog niet kan bepalen welke instantie zich zou moeten bezighouden met de zaken in hoger beroep, maar dit mag niet leiden tot vertraging. Gelukkig heeft de minister al kenbaar gemaakt dat indiening van het wetsvoorstel daardoor niet wordt opgehouden. Als het kabinet besluit niet de Raad van State aan te wijzen als hoger beroepsinstantie, doemt de vraag op of dit orgaan nog wel in staat zal zijn het wetsvoorstel objectief te beoordelen.

In de brief van de bewindslieden zijn de argumenten die pleiten voor een hoger beroep duidelijk omschreven. De mogelijkheid van hoger beroep zou daarnaast ook een positieve invloed kunnen hebben op de snelheid van de procedures in eerste instantie nu de rechters weten dat eventuele misslagen zullen worden gecorrigeerd door hogere rechters. Daarenboven kan het ook voor de staat dienstig zijn om in bepaalde zaken in beroep te gaan. Voor D66 wegen de nadelen (langere procedures en extra kosten) minder zwaar dan de argumenten die pleiten voor invoering van het hoger beroep. Nu uit de Regioplanevaluatie blijkt dat invoering van een vorm van hoger beroep een wens blijft van de respondenten uit de kring van rechtbanken en rechtshulpverleners, wilde de heer Dittrich op enige spoed aandringen.

Het kabinet is in tegenstelling tot de Hoge Raad niet van mening dat er hoger beroep mogelijk moet zijn als een enkelvoudige kamer een zaak doorverwijst naar een meervoudige kamer. De bewindslieden zijn bang dat de verwijzende rechter onder grote druk komt te staan en dat er ontzettende ingewikkelde procedures zullen komen. De heer Dittrich kon zich dat wel voorstellen, maar ging ervan uit dat de rechters zeer wel in

staat zijn om oneigenlijke argumenten van goede argumenten te onderscheiden. Bovendien is er na enige tijd ook jurisprudentie ontstaan. Hoe oordelen de bewindslieden hierover?

De heer **Dittrich** stelde vast dat het kabinet niet van mening is dat de beslissende rechter ook moet bepalen of in hoger beroep kan worden gegaan. Hij wees erop dat dit in veel andere landen wel gebeurt en dat het daar ook goed werkt. Uit de schriftelijke antwoorden kan de indruk ontstaan dat alleen pro-forma beroepen zullen worden uitgezeefd, maar zullen ook meer inhoudelijke beroepen worden uitgezeefd? Zal er in dit laatste geval nog wel sprake zijn van tijdswinst nu de rechter het dossier grondig zal moeten bestuderen?

Ten slotte vroeg de heer **Dittrich** of in het wetsvoorstel ook de bepaling wordt opgenomen dat de rechter in hoger beroep binnen een gegeven periode een beslissing moet nemen.

De heer **Rouvoet** (RPF) merkte allereerst op dat uitsluiting van het hoger beroep in vreemdelingenzaken in 1993 niet direct een logische keuze was, gezien de hoofdregel in het bestuursrecht met betrekking tot toetsing in twee instanties. Als daarop afwijkingen worden toegestaan, moeten er goede redenen voor zijn. Hij constateerde min of meer terzijde dat op andere terreinen van het bestuursrecht wordt afgeweken van de hoofdregel, maar dat daarvoor geen algemeen criterium bestaat. Het verdient wellicht overweging eens na te gaan hoe op de weg van dit ad-hocbeleid kan worden teruggekeerd.

Eigenlijk moest er in 1993 gekozen worden tussen twee kwaden: afwijken van de regel en afzien van hoger beroep of langere procedures en dus langer onzekerheid voor betrokkenen. De RPF-fractie heeft toen het meeste gewicht toegekend aan de langere procedures. Straks, als het wetsvoorstel van de bewindslieden ter bespreking voorligt, dient dezelfde afweging te worden gemaakt. Bij dit alles speelt ook een rol het feit dat leden van de Tweede Kamer vaak worden beschouwd als een soort van tweede feitelijke beroepsinstantie, zeker als er ambtsberichten in het geding zijn. Dat gegeven leidt tot de conclusie dat de behoefte aan toetsing in tweede instantie alleen maar groter is geworden en brengt ook met zich mee dat meer gewicht moet worden toegekend aan de positie van de asielzoeker. De heer **Rouvoet** vond echter dat pas een verantwoordde afweging kan worden gemaakt als de evaluatie van de Vreemdelingenwet voorligt. Hij benadrukte dat ingrijpende wijzigingen moeten passen in een zekere structuur. Als echter vooruitlopend op de evaluatie toch wordt gekozen voor een vorm van hoger beroep, zullen de asielprocedures onvermijdelijk langer worden. In de discussie moet zeer zeker ook ruimte zijn voor een principiële beoordeling van de positie van de asielzoeker.

Als gekozen wordt voor de optie van hoger beroep, spreekt de benadering van het kabinet de RPF-fractie meer aan dan andere modellen. Waarom is overigens niet voluit voor een verlostelsel gekozen, want zowel in het geval waarin de asielzoeker niet wordt toegelaten tot het hoger beroep als in het geval waarin de zaak buiten zitting wordt afgedaan, sneuvelt de zaak. Er wordt gestreefd naar een beperking van het aantal zaken dat in hoger beroep wordt afgedaan, niet alleen door een appèlinstantie in te schakelen maar ook door KONO- en bewaringszaken uit te sluiten. Is dit niet dubbelop en moet de bevoegdheid niet volledig bij de appèlinstantie worden gelegd?

Mevrouw **Aiking-van Wageningen** (groep-Nijpels) deelde mee dat haar fractie zich in grote lijnen kan scharen achter het voorstel van de bewindslieden, vooral ook omdat de praktijk uitwijst dat het ontbreken van hoger beroep een fundamenteel gebrek in het Nederlandse rechtstelsel is. Verlenging van de asielprocedure (een materieel aspect) moet wijken voor de noodzaak van een hoger beroep (een humanitair aspect).

Hoe denkt de staatssecretaris de invoering van het stappenplan, dat gericht is op verkorting van de procedure tot gemiddeld zeven maanden, te kunnen rijmen met de invoering van een (beperkt) hoger beroep? Mevrouw Aiking zei de vrees te hebben dat de constructie waarin een beroepsinstantie in de voorfase beoordeelt welke zaken wel en niet buiten zitting kunnen worden afgedaan, kan leiden tot een zekere willekeur. Hoe denkt de staatssecretaris dat te kunnen voorkomen?

Vervolgens wenste mevrouw Aiking meer duidelijkheid over de kostenramingen nu de schattingen van de bewindslieden (42 mln.) en de Hoge Raad (120 mln.) nogal uiteenlopen. De kans is groot dat veel meer dan 3,3% van de asielzoekers in aanmerking komt voor hoger beroep. Zij vroeg verder nog aandacht voor de personele en organisatorische gevolgen van een landelijke invoering van hoger beroep. Ten slotte merkte zij op dat haar fractie een definitief oordeel opschort totdat een concreet wetsvoorstel voorligt.

De heer **Rabbae** (GroenLinks) stelde het op prijs dat de regering opnieuw de kwestie van hoger beroep in vreemdelingenzaken aan de orde stelt. Het gaat immers om mensen van vlees en bloed en het is van levensbelang dat mensen in vraagstukken van leven en dood in beroep kunnen gaan tegen een hen onwelgevallige beslissing. Bedacht moet worden dat een rechtsstaat geld kost en dat ook wat dit betreft niemand voor een dubbeltje op de eerste rij kan zitten. Natuurlijk gelden hier ook zeker grenzen, maar het kan niet zo zijn dat mensen met een zeer zwakke positie ten opzichte van de staat geen beroepsmogelijkheid hebben.

Helaas is het voorstel van het kabinet beperkt van karakter, want er worden drie categorieën asielzoekers uitgesloten. GroenLinks vindt nadrukkelijk dat moet worden nagegaan of deze beperking niet in strijd is met enkele internationale verdragen. In dit verband vindt de Raad van State art. 16 van het Vluchtelingenverdrag niet relevant, maar er zijn juridische deskundigen die daar bepaald anders over denken. De heer Rabbae was in ieder geval van mening dat de KONO-gevallen een zorgvuldiger beoordeling verdienen dan de bewindslieden thans voorstellen.

Het recht van hoger beroep is ook niet aan de orde als het gaat om vreemdelingenbewaring. Naast de al genoemde argumenten die hiertegen pleiten wees de heer Rabbae er nog op dat het hierbij gaat om een accessoire maatregel waarbij de hoofdzaak – wel of niet worden toegelaten tot Nederland – buiten beschouwing blijft. In die zin wordt niet het gehele probleem van de asielzoeker gedekt.

De heer Rabbae vond het zeer merkwaardig dat in één wet zowel de asielaangelegenheden als de reguliere vreemdelingenaangelegenheden worden opgenomen. Omdat het om verschillende groepen gaat, leek het hem beter ook verschillende wetten te maken: reguliere vreemdelingenzaken in de Vreemdelingenwet en asielzaken in een asielwet. In beginsel dient voor beide groepen de mogelijkheid tot hoger beroep te bestaan. Het kabinet streeft een verkorting van de procedures, dus zo snel mogelijk duidelijkheid voor de betrokkene na. De heer Rabbae kon zich daarin vinden, maar meende dat die doelstelling ook kan worden bereikt door de resultaten van de experimenten te Oisterwijk en Schalkhaar en de uitspraak van de rechtbank te Zwolle te implementeren in de wet. De fractie van GroenLinks is voorstander van een gesloten verlofstelsel waarbij aan de advocaat volstrekt duidelijk is welke criteria (misslagen of strijdigheid met geldende jurisprudentie/wetgeving) worden gesteld om in aanmerking te komen voor hoger beroep.

Het antwoord van de regering

Minister **Sorgdrager** merkte allereerst op dat niet voor niets een advies aan de Hoge Raad is gevraagd; als dit college uitsprekt dat een vorm van hoger beroep in vreemdelingenzaken gewenst is, kan daaraan niet zonder meer voorbij worden gegaan. In ieder geval wil het kabinet dat over dit advies een open discussie wordt gevoerd. De minister was zich ervan bewust dat in de gevolgde procedure het Procola-arrest op de achtergrond meespeelt, zeker nu het kabinet een van het advies afwijkend standpunt heeft ingenomen. Het leek haar dat in de toekomst een zekere terughoudendheid moet worden betracht bij het vragen van advies aan rechterlijke colleges, die later gerechtelijke uitspraken moeten doen. Aan dit aspect zal zeker aandacht worden besteed in de derde fase van de reorganisatie van de rechterlijke macht, vooral ook omdat het arrest tot een strikte scheiding tussen advisering en rechtspraak leidt. Het leidt echter niet tot de conclusie dat alle rechtspraak bij de Raad van State moet verdwijnen. In principe moet het mogelijk zijn een scheiding aan te brengen tussen advisering en rechtspraak.

In het voorstel van het kabinet is een zeker evenwicht gezocht tussen enerzijds waarborgen van rechtszekerheid en rechtseenheid en aan de andere kant de noodzaak de procedures niet te ver laten uitdijen. De lengte van de procedure blijft een punt van zorg. Als het hoger beroep wordt ingevoerd, zal er een nieuwe instantie in het leven moeten worden geroepen die zich daarmee bezighoudt; er zal dus geen extra beroep hoeven te worden gedaan op de capaciteit van de bestaande organisaties.

Thans is de vraag aan de orde of een hoger beroep gewenst is en, zo ja, welke modaliteit het moet hebben. Los van deze inhoudelijke beoordeling staat de vraag welke instantie moet worden belast met de uitvoering ervan. De minister ging ervan uit dat binnen enkele maanden een antwoord zal kunnen worden gegeven op deze vraag. Zij kon nu reeds zeggen dat er geen sprake zal zijn van een verdeling over verschillende instanties.

Ten slotte zegde de minister toe de meer feitelijke vragen schriftelijk te zullen beantwoorden.

Staatssecretaris **Schmitz** zei dat de vraag naar de relatie tussen invoering van het hoger beroep en het beheersbaar houden van de asielprocedure en de daarmee gepaard gaande kosten volstrekt legitiem is, maar benadrukte dat in dit overleg vooral de meer principiële vraag aan de orde is of hoger beroep in vreemdelingenzaken gewenst en/of nodig is. In de brief geeft het kabinet aan waarom naar zijn mening een vorm van hoger beroep in vreemdelingenzaken gewenst is. Het is in ieder geval van mening dat er geen doorslaggevende argumenten zijn om in het vreemdelingenrecht in tegenstelling tot andere sectoren van het recht geen instantie van hoger beroep te hebben. Alleen al argumenten van humanitaire aard maken het nodig dat het vreemdelingenrecht twee instanties kent.

In 1996 wordt in het kader van het vreemdelingenrecht prioriteit gegeven aan het stappenplan; als eind 1997 een vervolgbeleidsdocument verschijnt, kan ook gediscussieerd worden over de vraag of er een nieuwe vereenvoudigde Vreemdelingenwet moet komen. Een eenvoudige wet behoeft overigens niet per definitie te betekenen dat ook de uitvoering eenvoudig is.

Het stappenplan is gericht op het wegwerken van de achterstanden en een verbetering van de kwaliteit. In dat laatste past een verkorting van de procedure tot gemiddeld 7 maanden. Invoering van hoger beroep zal inderdaad leiden tot een verlenging van enkele weken. Voor het overschrijden van termijnen door de rechter gelden geen sancties; het is uiteraard de bedoeling dat er een zodanige capaciteit is dat in redelijkheid aan de gestelde termijnen kan worden voldaan. De staatssecretaris zei

desgevraagd van mening te zijn dat invoering van het hoger beroep niet zal leiden tot een onaanvaardbare verlenging van de procedures. Bovendien zal in een groot aantal zaken verlenging van de procedures in het geheel niet aan de orde zijn.

Het kabinet heeft een andere variant op tafel gelegd dan was geadviseerd door de Hoge Raad, terwijl enkele commissieleden op hun beurt vraagtekens hebben geplaatst bij de uitzondering van bepaalde categorieën vreemdelingen als het gaat om mogelijkheden tot hoger beroep. De staatssecretaris zegde toe in de nadere schriftelijke beantwoording ook te zullen ingaan op de verschillende mogelijkheden tot het beperken van de toegang tot het hoger beroep met inbegrip van een verlostelsel. Zij was verder bereid in die beantwoording in te gaan – eventueel na advies te hebben ingewonnen bij deskundigen – op de kritiek van onder andere VluchtelingenWerk terzake. Ook zal aandacht worden besteed aan het alternatief dat door de ACV is gepresenteerd.

De staatssecretaris merkte ten slotte op geen voorstander te zijn van het maken van een onderscheid in de wetgeving tussen asielzoekers en vreemdelingen. Nederland heeft altijd één Vreemdelingenwet gekend en het leek haar niet gewenst de rechtsbescherming van enerzijds asielzoekers en anderzijds mensen die op andere titel een verblijfsvergunning vragen apart te beschouwen.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Rijpstra** (VVD) zei het jammer te vinden dat zijn pleidooi voor een terughoudende benadering voor wat betreft het nu al invoeren van hoger beroep in vreemdelingenzaken bij de bewindslieden geen weerklank heeft gevonden. Uiteraard zal de discussie verder worden gevoerd aan de hand van het nog in te dienen wetsvoorstel, maar vooralsnog wegen voor zijn fractie de argumenten tegen invoering van het hoger beroep zwaarder dan de argumenten pro.

De heer **De Hoop Scheffer** (CDA) zei dat voor zijn fractie zeer zwaar weegt dat de huidige asielprocedure de toets der kritiek volop kan doorstaan. De fractie wenst consistent te zijn in haar standpunt en zal tijdens de discussie over het wetsvoorstel de argumenten pro en contra zorgvuldig tegen elkaar afwegen. Uiteraard staat zij open voor hoor en wederhoor, maar vooralsnog kunnen de bewindslieden niet verzekerd zijn van de steun van de CDA-fractie voor invoering van hoger beroep in vreemdelingenzaken.

De heer **Van Oven** (PvdA) constateerde dat de argumenten pro en contra zijn uitgewisseld en zei dat zijn fractie voorstander blijft van invoering van hoger beroep in vreemdelingenzaken. Voor het overige wenste hij de nadere antwoorden alsmede het wetsvoorstel af te wachten. Hij ging ervan uit dat die antwoorden de Kamer zullen bereiken voordat het wetsvoorstel naar de Raad van State gaat.

De heer **Dittrich** (D66) zei dat zijn fractie de argumenten voor invoering van het hoger beroep zwaarder laat wegen dan de tegenargumenten en derhalve voorstander is van snelle invoering ervan. Over de modaliteiten ervan zal nog een discussie met de bewindslieden kunnen plaatsvinden. Hij hoopte dat er in het wetgevingsproces geen vertraging zal optreden.

De heer **Rouvoet** (RPF) wenste in dit stadium geen definitief oordeel te geven. Wel wilde hij nu al opmerken dat zijn fractie in vergelijking met haar standpunt in 1993 geneigd is iets meer accent te leggen op de rechtspositie van de asielzoeker, hetgeen ertoe zou kunnen leiden dat zij voorstander is van een vorm van hoger beroep.

Mevrouw **Aiking-van Wageningen** (groep-Nijpels) wenste de nadere antwoorden en het wetsvoorstel af te wachten. Wel wilde zij nu al zeggen dat, als het hoger beroep wordt ingevoerd en later blijkt dat dit de oorzaak is van een onverantwoorde verlenging van de procedure, het bijzonder moeilijk zal zijn de zaak terug te draaien.

De heer **Rabbae** (GroenLinks) sloot zich aan bij de heer Dittrich. Hij ging ervan uit dat in de nadere antwoorden ook aandacht zal worden besteed aan de suggestie met betrekking tot een gesloten verlofstelsel.

Minister **Sorgdrager** zei dat de resultaten van dit algemeen overleg de bewindslieden stimuleert verder te gaan met de voorbereiding van het wetsvoorstel.

Staatssecretaris **Schmitz** kon zich geheel vinden in de woorden van de minister.

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

De griffier van de commissie,
Pe