

Vergaderjaar 1996–1997

24 424

Hoger beroep in vreemdelingenzaken

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 11 oktober 1996

Met verwijzing naar het Algemeen Overleg d.d. 11 september 1996 (24 424, nr. 4) inzake het hoger beroep in vreemdelingenzaken en naar onze toezegging dat een aantal feitelijke vragen schriftelijk zou worden beantwoord, berichten wij u het volgende.

De heer Rijpstra heeft gevraagd naar het instellen van cassatie in het belang der wet ingevolge artikel 33g Vreemdelingenwet tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, nevenzittingsplaats Zwolle, van 3 september jl. over de terugkeermogelijkheden van een aantal afgewezen Somalische asielzoekers. Ik acht het – nog los van twee juridische vraagpunten – thans niet opportuun om te bevorderen dat deze concrete zaak wordt voorgedragen voor cassatie in het belang der wet. De rechter heeft zich uitgesproken over de omstandigheden waaronder veilige terugkeer van de betrokken asielzoekers naar Somalië kan plaatsvinden. Dit is een aspect van het beleid dat mijn voortdurende aandacht heeft en waar gelet op de zorgvuldigheid die in deze zaken past, zo spoedig mogelijk nader uitsluitsel zal moeten komen. Het afwachten van de uitkomst van een behandeling van cassatie in het belang der wet acht ik in dit verband niet wenselijk. Zoals ik in antwoord op de schriftelijke vragen van de leden Dittrich en Verhagen over deze zelfde vraag (toegezonden 30 september 1996) reeds heb aangegeven zal ik met het oog op een snelle en goed gefundeerde afdoening nadere informatie inwinnen en aan de hand daarvan overwegen om in een vergelijkbare zaak een verwijzing naar de Rechtseenheidskamer te vragen.

Vrijwel alle woordvoerders uitten zorg over de duur van de behandeling van verzoeken om toelating volgens de bestaande procedure en het daar nog bijkomende tijdsbeslag na de invoering van de mogelijkheid van hoger beroep. Aan het voorstel voor de invoering van hoger beroep op de wijze waarop wij deze hebben geschetst, ligt ten grondslag dat wij geen mogelijkheid zien voor de toekenning van algeheel hoger beroep. Eigen

aan de invoering van ieder rechtsmiddel is dat het instellen daarvan noodzakelijkerwijs betekent dat de totale procedure langer wordt.

De vrees voor verlenging van de procedure is bij de vernieuwing van de Vreemdelingenwet in 1993 het belangrijkste motief geweest om af te zien van hoger beroep. Door het verschaffen van onbelemmerde toegang tot hoger beroep wordt het nemen van een goed afgewogen beslissing over de zin van het instellen van hoger beroep niet aangemoedigd. Een ruime toegang tot het hoger beroep maakt het instellen van proforma-beroepen aantrekkelijk. Dat zou kunnen leiden tot een vrijwel automatische verlenging van de procedure in alle gevallen. Daarom is ervoor gekozen om slechts in een beperkt aantal gevallen hoger beroep mogelijk te maken.

In het Stappenplan is op heel concrete wijze aangegeven welke inspanningen worden verricht om de bestaande achterstanden in asielzaken weg te werken, terwijl voorts de aandacht is gericht op een verbetering van de kwaliteit bij de IND en het verder professionaliseren van de organisatie. Hiermee wordt een belangrijk fundament gelegd voor de zo gewenste versnelling van de procedure. Aannemelijk is immers dat door een goed gemotiveerde beslissing in eerste aanleg nodeloos verder procederen kan worden voorkomen. Wij beseffen terdege dat de wijze waarop de verzoeken om toelating thans worden behandeld met inbegrip van de termijnen binnen welke die behandeling plaatsvindt, het fundament vormt voor een goed functionerende voorziening in hoger beroep. Over de voortgang van de uitvoering van het Stappenplan over het derde kwartaal zal medio oktober aan de Tweede Kamer worden gerapporteerd.

Bij de uitwerking van het wetsvoorstel zal aandacht worden besteed aan de uitvoerbaarheid van de door ons genoemde termijnen voor de behandeling in hoger beroep. Datzelfde geldt voor de formulering van criteria bij de beoordeling van de vraag of een zaak al dan niet buiten zitting kan worden afgedaan, zoals verzocht door de heer Van Oven. Bij de uitwerking van het wetsvoorstel zullen wij ons laten bijstaan door een vertegenwoordiging uit de praktijk van de rechtspleging.

Een aantal woordvoerders, de heren Dittrich, Rouvout en Rabbae en mevrouw Aiking, spraken hun voorkeur uit voor de invoering van een min of meer strikt verlostelsel. Wij wijzen erop dat in de door het Kabinet voorgestelde modaliteit geen sprake is van een verlostelsel. Wij hebben aansluiting gezocht bij de reeds in het bestuursprocesrecht bestaande mogelijkheid (art. 8:54 AWB) dat zaken buiten zitting worden afgedaan zonder dat dit wordt aangemerkt als een verlostelsel. Wij geven er de voorkeur aan de principiële discussie over de invoering van een verlostelsel te voeren in het kader van de derde fase herziening rechterlijke organisatie, waarin deze kwestie primair thuishoort. Vooralsnog past de gepresenteerde modaliteit binnen de gebruikelijke wijze waarop de toegang tot hoger beroep in het algemeen wordt geregeld: het aangeven van de rechterlijke beslissingen waartegen hoger beroep wordt opengesteld; nieuw is de combinatie met de beoordeling of een zaak voor behandeling ten gronde in aanmerking komt of dat deze buiten zitting wegens kennelijke ongegrondheid of kennelijke niet-ontvankelijkheid kan worden afgedaan.

Nieuw is voorts het voornemen om het instellen van hoger beroep aan een korte termijn te binden, waarbij een gemotiveerd beroepschrift is vereist, gevolgd door een korte beslistermijn voor de afdoening buiten zitting. Het opnemen van deze voorzieningen heeft tot doel het voorkomen van pro forma-beroepen, waarvoor de heer De Hoop Scheffer

uitspraak beducht te zijn. Op diens vraag wat onder een gemotiveerd beroepschrift wordt verstaan, antwoorden wij dat daarin de gronden waarop het hoger beroep is gebaseerd dienen te worden vermeld. De rechtshulpverlener die volstaat met de enkele stelling dat appellant ten onrechte niet als vluchteling in de zin van artikel 1 van het Vluchtelingenverdrag en artikel 15 van de Vreemdelingenwet is aangemerkt, zonder dat deze in concreto is geadstrueerd, loopt het grote risico dat de zaak buiten zitting wordt afgedaan wegens kennelijke ongegrondheid.

Naar aanleiding van de heer Dittrich die vroeg of met de beoordeling met het oog op de afdoening buiten zitting niet evenveel tijd zal zijn gemoeid als met de beoordeling van de zaak ten gronde, merken wij op dat de aard van de beoordeling in aanzienlijke mate verschilt. Zoals uit het hiervoor gegeven voorbeeld blijkt gaat het bij de eerste beoordeling om gebreken die steeds aanstonds kennelijk en op eenvoudige wijze te constateren zijn.

De heer Van Oven stelde aan de orde dat KONO-zaken wellicht ook in aanmerking zouden moeten komen voor hoger beroep, omdat naar zijn mening de IND al snel geneigd is tot het nemen van zo'n beslissing. Ook zou bij KONO-zaken niettemin sprake kunnen zijn van complexe vragen. Wij houden evenwel vast aan onze opvatting dat indien de vreemdeling het niet eens is met de KONO-beslissing het bij één rechterlijke toetsing van die beslissing kan blijven. Het accent dient te liggen op de vraag of de beslissing zodanig was dat zij kennelijk, dat wil zeggen op eenvoudige wijze kon worden genomen. Als dat kenmerk ontbreekt – namelijk als er complexe vragen aan de orde zijn – dan vernietigt de rechter in eerste aanleg de beschikking en wordt de aanvraag op de gebruikelijke wijze afgedaan. Dat betekent inderdaad dat verder in de bodemprocedure, als aan de overige voorwaarden is voldaan, hoger beroep openstaat.

De heer Van Oven wilde weten in hoeveel gevallen beroep bij de Vreemdelingenkamer wordt ingesteld tegen KONO-beschikkingen. Er is onderzoek gedaan naar de gegevens beschikbaar uit 1994 en 1995.

Van de 52 576 vreemdelingen die asiel aanvroegen in Nederland in 1994 kreeg 44% ten minste één keer een KONO-beschikking in eerste aanleg of in bezwaar. Van deze groep hebben uiteindelijk 1770 personen tegen een KONO-beschikking beroep ingesteld bij de vreemdelingenrechter. Dat komt neer op 7,7% van het totaal aantal vreemdelingen dat een KONO-beschikking kreeg uitgereikt.

In 1995 lijkt in deze percentages een lichte daling te zijn opgetreden. Van 29 258 vreemdelingen die in dat jaar asiel aanvroegen, kreeg meer dan 55% ten minste een keer een KONO-beschikking in eerste aanleg of bezwaar. Van deze groep hebben vooralsnog 805 personen beroep ingesteld bij de Vreemdelingenkamer. Dit is 4,9% van het totaal aantal vreemdelingen, aan wie zo'n beschikking is uitgereikt. Omdat echter de bezwaarfase van een beperkt aantal zaken uit deze groep niet is afgerond, is het laatstgenoemde percentage nog niet definitief; er behoeft derhalve uiteindelijk geen sprake te zijn van een reële daling.

Mevrouw Aiking heeft verzocht om meer duidelijkheid over de kostenramingen voor de invoering van het hoger beroep. Het is onvermijdelijk dat voor de invoering van een nieuw rechtsmiddel gerekend moet worden met een aantal factoren, waarvan de omvang en grootte waarin deze zich zullen voordoen onbekend is. De ramingen berusten derhalve op aannames en op de huidige cijfers betreffende het aantal zaken dat van hoger beroep wordt uitgesloten: de KONO-zaken, de beslissingen in voorlopige voorziening en de z.g. bewaringszaken. In de kwartaal-rapportages over het stappenplan en het jaarverslag van de IND zijn de cijfers van deze groepen zaken opgenomen. Vooral het formeel uitsluiten van zaken leidt tot een substantiële vermindering van de geschatte kosten.

Bij het indienen van het wetsvoorstel zal op basis van de dan beschikbare informatie worden gezien of een preciezer kostenraming kan worden gegeven.

De heer De Hoop Scheffer vroeg om een reactie op het advies van de ACV dat over dit onderwerp is uitgebracht.

De ACV onderschrijft de uitgangspunten die aan de opzet voor het hoger beroep ten grondslag zijn gelegd:

in beginsel hoger beroep, maar alleen wanneer belangrijke vragen van feitelijke of juridische aard een rol spelen. Invoering mag niet leiden tot een substantiële verlenging van de procedure, terwijl de kosten van opvang betaalbaar en beheersbaar moeten blijven.

De ACV deelt eveneens de vooronderstelling dat van primair belang is dat geïnvesteerd wordt in een verbetering van de kwaliteit van de beslissingen die voorafgaan aan het beroep op de rechter.

De ACV kan zich voorts vinden in het uitsluiten van hoger beroep zoals wij hebben voorgesteld ten aanzien van:

- de beslissing over conservatoire maatregelen,
- de beslissing op verzoeken om voorlopige voorziening,
- de beslissing dat het beroep in een KONO-zaak ongegrond is.

De ACV heeft twijfels over de mogelijkheid of de beslissing over het al dan niet afdoen buiten zitting binnen de voorgestelde strakke termijnen kan worden genomen. Wij zullen daar bij de uitwerking van de geschetste hoofdlijnen stellig nadere aandacht aan besteden. De ACV stelt ten slotte een modaliteit voor die min of meer voortbouwt op het door de Hoge Raad voorgestelde aanvullende criterium.

Deze modaliteit houdt in:

wel hoger beroep tegen uitspraken van een meervoudige kamer van de Vreemdelingenkamer, tenzij de uitspraak in overeenstemming is met het in die zaak eventueel uitgebrachte eenstemmige advies van de ACV;

geen hoger beroep tegen uitspraken van de enkelvoudige kamer van de Vreemdelingenkamer, tenzij de uitspraak afwijkt van het in die zaak eventueel uitgebrachte advies van de ACV.

De hiervoor weergegeven aanvullende modaliteiten spreken ons niet aan. In de eerste plaats niet vanwege het argument dat ook reeds tegen dit deel van het voorstel van de Hoge Raad is gebruikt: de vreemdeling kan geen invloed hebben op het inwinnen van advies bij de ACV. In de Vreemdelingenwet is opgenomen in welke soort zaken altijd advies moet worden ingewonnen, maar daarnaast kan de IND ook eigener beweging zaken aan de ACV voorleggen. De vreemdeling heeft die mogelijkheid niet.

In de tweede plaats achten wij het in het algemeen niet wenselijk om de vraag of hoger beroep wordt opengesteld te binden aan de uitkomst van een advies van een adviesorgaan. Wij herinneren eraan dat bij gelegenheid van de behandeling van de herziening van de Vreemdelingenwet de invoering van het hoger beroep mede is afgewezen met een verwijzing naar het functioneren van de ACV in het voortraject. Wij delen het oordeel dat het van essentieel belang is dat de initiële beslissing op het verzoek om toelating aan kwaliteit wint. Dat brengt evenwel mee dat naarmate het bereiken van deze doelstelling dichterbij komt, dit op

langere termijn een herwaardering van de positie van de ACV kan meebrengen, te meer daar de duur van de procedure in eerste aanleg een bron van voortdurende zorg blijft.

Wij hopen u met het voorgaande voldoende te hebben ingelicht.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

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