

Vergaderjaar 1997–1998

25 829

Wijziging van de Vreemdelingenwet in verband met de invoering van hoger beroep in vreemdelingenzaken

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Over de redenen die de regering heeft om thans een vorm van hoger beroep in vreemdelingenzaken voor te stellen, heeft reeds een uitvoerige gedachteswisseling met de Tweede Kamer plaats gevonden. Deze is neergelegd in de kamerstukken II, 1995/96, 24 424, nrs. 1–3 en 1996/97, 24 424, nrs. 4–6. Wij verwijzen daar kortheidshalve naar, maar schetsen voor een beter begrip van het onderstaande nog de volgende hoofdlijnen van de opzet die ons destijds voor ogen stond:

Ingevoerd wordt een beperkte vorm van hoger beroep:

- alleen in de bodemprocedure, waarin het gaat om toelating tot Nederland of niet;
- geen hoger beroep tegen beslissing op verzoek om voorlopige voorziening;
- geen hoger beroep tegen de toepassing van conservatoire maatregelen;
- geen hoger beroep tegen een beslissing waarbij een asielaanvraag kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk is verklaard (hierna te noemen: KONO-beslissing).

Wij onderschrijven het oordeel van de Hoge Raad dat in beginsel hoger beroep moet open staan tegen beschikkingen in vreemdelingenzaken. Het is inderdaad wenselijk om in het vreemdelingenrecht ter bevordering van de rechtseenheid en de rechtszekerheid en ten behoeve van de correctie van misslagen een tweede feitelijke instantie in te voeren. De toegang tot die voorziening zou evenwel niet onbeperkt moeten zijn. Invoering van dit rechtsmiddel geschiedt niet alleen in het belang van de vreemdeling, maar ook in het belang van een juiste uitvoering van de Vreemdelingenwet. Beperkingen daarop lijken in het bijzonder gerechtvaardigd om te voorkomen dat na de reeds overbelaste rechter in eerste aanleg ook de rechter in hoger beroep zo zwaar wordt belast dat daardoor de procedure te lang wordt. Voor vreemdelingen die niet voor toelating in aanmerking, doch wier zaken langdurig in procedure blijven en die de uitkomst daarvan in Nederland afwachten, kunnen dientengevolge onbedoelde aanspraken ontstaan. Bovendien leidt overbelasting van de appelrechter tot het eveneens onwenselijke gevolg dat vreemdelingen met kansrijke zaken langer dan nodig in onzekerheid moeten verkeren. Ten

slotte is het algemeen belang er niet mee gediend dat opvang wordt geboden aan vreemdelingen, ten aanzien van wie niet valt aan te nemen dat zij voor toelating in aanmerking komen, louter omdat de rechtsmiddelen tegen de weigering hen toe te laten nog niet zijn uitgeput.

In de eerste opzet is destijds uitgegaan van het indienen van een gemotiveerd beroepschrift en een snelle beslissing over de vraag of het hoger beroep buiten zitting wordt afgedaan of niet. Voor de termijn binnen welke de beslissing over de afdoening buiten zitting moet worden genomen en voor de periode waarop men de behandeling van het hoger beroep ten gronde mag afwachten, was in het voorstel schorsende werking voorzien. In deze opzet kon nog geen mededeling worden gedaan over het rechterlijke college dat met de behandeling van het hoger beroep zou worden belast.

De voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel heeft moeten wachten op nadere besluitvorming ten gevolge van diverse ontwikkelingen op het terrein van de tweede en de derde fase van de herziening rechterlijke organisatie. Over de voornemens die ten aanzien daarvan bestaan, is de Tweede Kamer bij brief van 25 juni 1997 geïnformeerd (Kamerstukken II, 1996/97, 25 245, nr. 1). Wij stellen voor het hoger beroep op te dragen aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De tussenliggende periode is benut voor een bezinning op de kanttekeningen die vanuit de Tweede Kamer en in de wetenschap zijn gemaakt. Vervolgens is rekening gehouden met de praktische ervaringen die zijn opgedaan met de vernieuwde Vreemdelingenwet na afloop van het eerdere evaluatieonderzoek, de uitvoering van het Stappenplan en de feitelijke ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan bij de instroom van asielzoekers en de afhandeling van reguliere verzoeken om toelating. Wij hebben bijzondere aandacht besteed aan de aarzelingen die zijn geuit bij de categoriale uitsluiting van de KONO-beslissing. Wij hebben voorts stil gestaan bij de vragen die zijn gesteld over de wijze waarop wij hadden gepoogd het hoger beroep tot de behandeling van complexe juridische of feitelijke vraagpunten te beperken. Dit heeft in de eerste plaats geresulteerd in een aanpassing en nuancering van de uitsluiting van KONO-beslissingen.

Door het opnemen van een lijst van beschikkingen en rechterlijke uitspraken waartegen het rechtsmiddel van hoger beroep niet kan worden ingesteld, hebben wij in de uiteindelijke vormgeving gekozen voor een duidelijke opsomming van categorieën beslissingen die van hoger beroep worden uitgesloten.

2. Wijze van beperking van de toegang tot het hoger beroep

Van de hierboven genoemde uitgangspunten blijft het grootste deel gehandhaafd:

- hoger beroep alleen in de bodemprocedure, waarin het gaat om toelating tot Nederland of niet;
- geen hoger beroep tegen:
 - a) de beslissing op een verzoek om voorlopige voorziening;
 - b) de toepassing van conservatoire maatregelen.

Met de Hoge Raad zijn wij van mening dat hoger beroep het meest noodzakelijk is voor de beslechting van complexe juridische of feitelijke geschillen. Het is mogelijk gebleken een aantal categorieën aan te wijzen van zaken waarin deze zich per definitie in mindere mate zullen voordoen of het belang van de betrokken vreemdeling niet zo zodanig zwaar weegt dat het openstellen van een extra beroepsmogelijkheid strikt noodzakelijk is.

Hieronder gaan wij in op de opsomming van de zaken die worden uitgesloten van hoger beroep, zoals weergegeven in artikel 33e, eerste lid.

ad a) de vreemdeling geniet reeds op enige wettelijke grond toelating

Met deze uitsluiting van hoger beroep wordt voorkomen dat de vreemdeling die reeds op basis van enige titel voortvloeiend uit de Vreemdelingenwet toelating geniet, doorprocedeert omdat hij een betere titel wil hebben.

Hierbij valt denken aan degenen die zijn toegelaten met een vergunning tot verblijf en die doorgaan met het oog op het verkrijgen van toelating als vluchteling.

ad b) de uitspraak van de rechtbank heeft betrekking op een beschikking als bedoeld in artikel 29, aanhef en onder a, of artikel 32

- artikel 29, aanhef en onder a, het gaat hier om KONO-beslissingen in asielzaken, terwijl een conservatoire maatregel is opgelegd. In dergelijke zaken kan geen bezwaarschrift worden ingediend, maar moet direct (sprong)beroep worden ingesteld. Het zou in strijd zijn met de ratio van deze voorziening, namelijk een snelle beslissing in evidente gevallen, om hoger beroep open te stellen;
- artikel 32 ziet op de schorsingsbeslissing in bezwaar. Artikel 29, aanhef en onder b, verzekert dat niet afzonderlijk bezwaar kan worden aangetekend tegen deze schorsingsbeslissing. Teneinde te voorkomen dat toch een aparte beroepsgang met hoger beroep ontstaat, hebben wij artikel 32 uitdrukkelijk opgenomen.

ad c) de rechtbank heeft geoordeeld dat terecht toepassing is gegeven aan artikel 7:3, onder a en b, dan wel artikel 7:17, onder a en b, van de Algemene wet bestuursrecht

Deze artikelen betreffen bezwaarschriften en administratief beroepschriften die door het bevoegde overheidsorgaan als kennelijk ongegrond of kennelijk niet-ontvankelijk worden afgedaan. Indien de rechtbank in deze zaken geen aanleiding ziet om het door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond te verklaren, dient hoger beroep tegen deze beslissing te worden uitgesloten.

ad d) de uitspraak is gedaan door de alleenrechtsprekende rechter in beroep, nadat het bezwaar tegen een beschikking die strekt tot niet inwilliging van de aanvraag om toelating wegens niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid ervan, ongegrond is verklaard;

Ook deze categorie omvat een nuancering van de algehele uitsluiting van KONO-beslissing die in onze aanvankelijke opzet was beoogd. De uitsluiting van KONO-beslissingen die in eerste aanleg zijn genomen, vervolgens in de bezwaarschriftprocedure opnieuw zijn overwogen en ongegrond zijn verklaard, terwijl het beroep tegen die ongegrondverklaring door de enkelvoudige kamer van de rechtbank eveneens wordt afgewezen, achten wij gewenst. Wij menen dat de rechtsbescherming die in een dergelijke procedure reeds ligt besloten toereikend is. Wel zien wij aanleiding om in de gevallen dat het beroep tegen het bezwaarschrift door de meervoudige kamer wordt behandeld, tegen die uitspraak wel hoger beroep open te stellen. Dat geldt in de praktijk voornamelijk voor de vreemdeling wiens beroep wordt afgewezen, maar ook de Minister kan tegen de beslissing waarbij het beroep van de vreemdeling gegrond wordt verklaard, belang hebben bij hoger beroep.

ad e) de uitspraak is gedaan op grond van artikel 34a, vierde lid

Het betreft hier de uitsluiting van hoger beroep na een rechterlijke uitspraak over de toepassing van conservatoire maatregelen. Wij hebben kennis genomen van de bezwaren die tegen deze uitsluiting naar voren zijn gebracht. Weliswaar staat buiten kijf dat het belang van de betrokken vreemdeling, namelijk het opponeren tegen (het voortzetten van) vrijheidsbeneming, zeer zwaar weegt. Niettemin menen wij dat het hier om accessoire procedures gaat. Alleen in de bodemprocedure dient naar onze mening hoger beroep open te staan. Uit de evaluatie van de vernieuwde Vreemdelingenwet is gebleken dat het vreemdelingenrecht in aanzienlijke mate gecompliceerd wordt door het voeren van verschillende accessoire procedures die naast de bodemprocedure lopen en die het zicht op de uiteindelijke hoofdzaak benemen. Wij zijn van oordeel dat het huidige stelsel van ten minste één rechterlijke toetsing van de vrijheidsbeneming vanuit het oogpunt van een redelijke rechtsbescherming aanvaardbaar is.

ad f) de uitspraak van de rechtbank heeft betrekking op een beschikking omtrent het weigeren van de toegang of de afgifte van visa voor kort verblijf

Deze uitsluitingen zijn voornamelijk ingegeven door het relatief geringe belang van de aanvrager. De beschikkingen omtrent het weigeren van de toegang tot Nederland hebben betrekking op de beslissingen tot weigering aan de grens. De beslissingen die betrekking hebben op het weigeren van een zo genaamde mvv, die eveneens de toegang tot Nederland betreffen, zijn wel vatbaar voor hoger beroep. Het gaat kwantitatief om een gering aantal zaken.

Artikel 33d bepaalt dat beschikkingen omtrent de afgifte van visa of machtigingen tot voorlopig verblijf voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep, worden gelijkgesteld met beschikkingen aangaande toelating, gegeven op grond van de Vreemdelingenwet. Om te voorkomen dat de eerstbedoelde beslissingen vatbaar worden voor hoger beroep, dient de uitsluiting ervan uitdrukkelijk te worden bepaald. Daarop ziet artikel 33e, eerste lid, onder f.

ad g) de uitspraak van de rechtbank heeft betrekking op een besluit als bedoeld in artikel 4:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht dan wel de beschikking, bedoeld in artikel 15, vierde lid, laatste volzin is uitgereikt

Het betreft hier besluiten om een aanvraag niet in behandeling te nemen, omdat niet is voldaan aan procedurele of formele vereisten of omdat de vreemdeling onvoldoende gegevens en bescheiden heeft verstrekt. In de tweede plaats worden uitgesloten de gevallen waarin de vreemdeling geen aanvraag om toelating kan doen, omdat onderzoek van de minister heeft uitgewezen dat de vreemdeling na het verlaten van het land van herkomst heeft verbleven in een veilig derde land, terwijl de minister bevoegd is tot uitzetting daarheen. Ook hier is het belang voor het openstellen van hoger beroep gering.

ad h) de uitspraak heeft betrekking op ingevolge artikel 16, tweede lid, verschuldigde leges

Ook deze uitspraken kunnen gelet op het relatief geringe belang worden uitgesloten.

ad i) de uitspraak betrekking heeft op een handeling als bedoeld in artikel 1a

De uitsluiting van deze categorie wordt ingegeven door het grote aantal feitelijke handelingen van de administratie die hier onder vallen, terwijl deze voor het overgrote deel accessoir zijn.

ad j) de uitspraak is gedaan met toepassing van artikel 33b

Als bekend beoogt artikel 33 b in die gevallen waarin de president dit verantwoord acht, de procedures te versnellen. Het zou in strijd zijn met de bedoeling van artikel 33b Vreemdelingenwet (het z.g. doorpakken) om in deze gevallen toch hoger beroep open te stellen. Een dergelijke uitspraak wordt alleen gedaan in zaken waarin de beslissing evident is. De president wordt immers slechts gevraagd te bepalen dat de beslissing van de minister op het bezwaarschrift door de vreemdeling in Nederland mag worden afgewacht. Bij toepassing van artikel 33b neemt de rechter tevens een beslissing op het bezwaarschrift. Hij zal van deze bevoegdheid geen gebruik maken, indien het een complexe zaak betreft. In een belangrijke – maatgevend gebleken – uitspraak is dit als volgt weergegeven: «Bij toepassing van artikel 33b past de president terughoudendheid. Alleen indien zonder meer aannemelijk is dat de bodemprocedure niet tot een andere uitkomst zal leiden en de president van oordeel is dat nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak (vergelijk art 8:86 Awb) – partijen dienen daarop tijdens de mondelinge behandeling in te gaan – kan er sprake zijn van kortsluiting, waarbij de hoofdzaak in een voor de vreemdeling negatieve of positieve zin kan worden afgedaan.» (president Rechtbank Den Haag 27 juli 1994, nr AWB 94/4435 VRWET, RV 1994, 57).

In afwijking van wat ons eerder in het kader van de opzet van het hoger beroep voor ogen stond, stellen wij voor af te zien van een bijzondere regeling voor het verlenen van schorsende werking in hoger beroep. Dat betekent dat de huidige regeling in eerste aanleg wordt uitgebreid tot de behandeling van het hoger beroep. Alleen indien het beroep van de vreemdeling door de rechtbank gegrond wordt verklaard, zal het aan de betrokkene worden toegestaan de uitkomst van de verdere behandeling van zijn zaak af te wachten. In de overige gevallen zal als regel geen schorsende werking aan het instellen van hoger beroep worden toegekend; daarmee wordt de thans bestaande situatie in eerste aanleg, waarbij aan het instellen van beroep geen schorsende werking wordt toegekend doorgetrokken.

Het instellen van rechtsmiddelen heeft als zodanig, overeenkomstig het gebruik in het bestuursrecht, geen schorsende werking. De vreemdeling die wil afdwingen dat hem wordt toegestaan de door hem aanhangig gemaakte procedure in Nederland af te wachten, kan daartoe bij de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een voorlopige voorziening vragen. Tegen de eerdere afwijzing van een verzoek om voorlopige voorziening om de behandeling van het beroep bij de rechtbank af te wachten, staat geen hoger beroep open. Destijds is geschat dat het aantal procedures teneinde te bereiken dat de behandeling in hoger beroep in Nederland mocht worden afgewacht, zou leiden tot een zo grote toeloop op de rechter, dat het eenvoudiger was om categorisch schorsende werking toe te kennen. Bij nadere overweging menen wij dat er geen reden is voor afwijking van het gebruikelijke patroon, te weten geen toekenning van schorsende werking.

3. Gevolgen van het Verdrag van Amsterdam en voor de toepassing van overige verdragen

Verdrag van Amsterdam

Wij wijzen hier nog op de omstandigheid dat na inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen te Luxemburg jurisdictie krijgt ten aanzien van de nieuwe titel in het verdrag over het vrij verkeer van personen, asiel en immigratie. Artikel 73 P bepaalt dat: «indien een vraag wordt opgeworpen in verband met de uitlegging van deze titel of de geldigheid of de uitlegging van op deze titel gebaseerde handelingen of instellingen van de Gemeenschap in een zaak aanhangig bij een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, is deze instantie gehouden, indien zij een beslissing op dit punt noodzakelijk acht voor het wijzen van haar vonnis, het Hof van Justitie te verzoeken over deze vraag een uitspraak te doen.» In de huidige situatie (voor de invoering van het hoger beroep) zou dit betekenen dat alle vreemdelingenrechtshouders in staat zijn een prejudiciële vraag aan het Hof voor te leggen.

Na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel verandert de situatie. Dan is voor het merendeel van de zaken de Raad van State als hoogste rechter aan te merken, maar kunnen de rechtbanken voor de zaken die op grond van de zgn. negatieve lijst van hoger beroep zijn uitgesloten, ook de mogelijkheid benutten zich tot het Hof van Justitie te wenden. Het voorleggen van een prejudiciële vraag aan het Hof kan derhalve in een zeer beperkt aantal gevallen leiden tot een verdere verlenging van de procedure. Het wetsvoorstel heeft evenwel als positief gevolg dat deze bevoegdheid voor een groot deel geconcentreerd wordt bij de Raad van State. In de loop van de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel zal in samenhang met de voorbereiding van de goedkeuringsprocedure van het Verdrag van Amsterdam zodra mogelijk nader worden ingegaan op de precieze gevolgen van het verdrag op het hierboven besproken punt.

Overige relevante verdragen

Met betrekking tot de mogelijke aanspraken die voortvloeien uit communautaire wetgeving en daarmee verband houden rechtsbescherming merken wij het volgende op. Het betreft aanspraken die gebaseerd zijn op twee verschillende discriminatieverboden. Het ene verbod ziet op discriminatie op grond van nationaliteit en het andere op discriminatie op grond van de herkomst van het recht waaraan aanspraken worden ontleend.

Artikel 8 van richtlijn 64/221/EEG¹, artikel 7 van het Europees Vestigingsverdrag² en artikel V van het Verdrag van vriendschap, handel en scheepvaart tussen Nederland en de Verenigde Staten³ verbieden discriminatie op grond van nationaliteit. Deze bepalingen verplichten de verdragsluitende staten om elkaars onderdanen op dezelfde wijze als eigen onderdanen te behandelen ten aanzien van de rechtsbescherming tegen – onder meer – bestuursrechtelijke besluiten.

Het verbod van discriminatie op grond van de herkomst van het recht waaraan aanspraken worden ontleend, is verder uitgelegd door het Hof van Justitie EG. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie EG volgt dat het verboden is om in de nationale procesregels een onderscheid te maken tussen aanspraken die berusten op het nationale recht en aanspraken die berusten op het EG recht. Omdat een desbetreffende gemeenschapsregeling ontbreekt, is het een aangelegenheid van de nationale rechtsorde van elke lidstaat om de bevoegde rechter aan te wijzen en de procesregels te geven voor rechtsvorderingen met het oog

¹ Richtlijn nr. 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid, PbEG 4 april 1964, nr. 56.

² Trb. 1957, 20; Trb. 1970, 56; Trb. 1972, 27 en Trb. 1973, 14 en 169.

³ Trb. 1956, 40; Trb. 1957, 234 en trb. 1963, 54.

op de bescherming van communautaire rechten. De in het gemeenschapsrecht toegekende rechten moeten worden uitgeoefend voor de nationale rechter, met inachtneming van de door het nationale recht vastgestelde vereisten. Het is dus aan de lidstaten om hun eigen regels van procesrecht vast te stellen. Particulieren die de naleving van door het gemeenschapsrecht toegekende rechten willen afdwingen, zijn daartoe aangewezen op de regels van nationaal procesrecht. Deze procesregels mogen evenwel niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen. Bovendien mogen de nationale procesregels het in geen geval onmogelijk maken de door het communautaire recht toegekende rechten uit te oefenen.

De Raad van State adviseert nader in te gaan op de relatie tussen het wetsvoorstel en de aanspraken op rechtsbescherming die kunnen voortvloeien uit bovengenoemde discriminatieverboden.

Wij zijn van mening dat het wetsvoorstel voldoet aan zowel de eisen die gesteld worden in bovengenoemde verdragen, als aan de voorwaarden zoals het Hof van Justitie EG die heeft geformuleerd in zijn jurisprudentie.

Herkomst van het recht waaraan een aanspraak wordt ontleend

In het wetsvoorstel wordt geen onderscheid gemaakt tussen vorderingen die berusten op het EG recht en vorderingen die berusten op het nationale vreemdelingenrecht. Evenmin heeft het wetsvoorstel tot gevolg dat het onmogelijk wordt de door het communautaire recht toegekende rechten uit te oefenen. Overigens merken wij op dat voorzover geen hoger beroep openstaat krachtens het voorgestelde artikel 33e, eerste lid, dit in veel gevallen geen EU of EER onderdanen zal betreffen, gezien de aard van de besluiten waarbij hoger beroep uitgesloten is.

Nationaliteit van de justitiabele

Ook het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit dat in een aantal verdragen is neergelegd wordt gerespecteerd in het wetsvoorstel. Dit verbod vereist in het onderhavige geval een vergelijking tussen het voorgestelde regime van rechtsbescherming dat van toepassing is op de desbetreffende vreemdelingen en het regime van bestuursrechtelijke rechtsbescherming dat van toepassing is op Nederlanders. Een dergelijke vergelijking is echter moeilijk omdat er in Nederland geen sprake is van één uniform regime van rechtsbescherming. Per rechtsgebied of per wettelijke regeling kunnen er verschillen zijn. Uiteraard zijn er wel een aantal gemeenschappelijke kenmerken aan te wijzen. In grote lijnen is er sprake van eerst een bestuurlijke voorprocedure waarbij voorzien is in bezwaar of administratief beroep, en vervolgens beroep op een rechterlijke instantie. Vaak, maar niet in alle gevallen, bestaat bovendien de mogelijkheid om na het beroep in eerste instantie nog hoger beroep in te stellen. Ook het regime van rechtsbescherming voor vreemdelingen zoals dat voor de Vreemdelingenwet is voorzien, is vormgegeven volgens deze gemeenschappelijke kenmerken. Het feit dat niet in alle gevallen hoger beroep openstaat, is niet uitzonderlijk. Ook buiten het vreemdelingenrecht zijn er rechtsgebieden of gevallen waar niet in hoger beroep voorzien is. Daarvoor kunnen verschillende beweegredenen bestaan. Één van de redenen om hoger beroep uit te sluiten kan zijn dat het geheel van procedures niet te lang mag duren. Een voorbeeld hiervan is te vinden in artikel 20.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Een van de redenen om in dat geval slechts beroep in één instantie open te stellen tegen besluiten genomen op grond van de Wet milieubeheer of één van de wetten opgesomd in het derde lid van dat artikel, was het aspect van de tijdsduur. Een andere reden kan zijn dat hoger beroep slechts noodzakelijk is voor de beslechting van complexe juridische of feitelijke geschillen. Beide

redenen hebben een rol gespeeld bij de afweging om in het wetsvoorstel in een beperkte vorm van hoger beroep te voorzien.

Gezien het bovenstaande zijn wij van mening dat het niveau van rechtsbescherming dat het wetsvoorstel de vreemdeling biedt gelijkwaardig is aan het niveau van rechtsbescherming dat een Nederlander tegen bestuursrechtelijke besluiten geniet.

4. Invoering hoger beroep in de Wet arbeid vreemdelingen

Ingevolge artikel 21 van de Wet arbeid vreemdelingen worden voor beschikkingen op grond van die wet de wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep van de Vreemdelingenwet van toepassing verklaard. Dat betekent dat met de invoering van het onderhavige rechtsmiddel ook hoger beroep voor een aantal van deze beschikkingen mogelijk wordt. Gelet op het relatief gering aantal zaken, waarin procedures worden gevoerd, zijn wij ervan uitgegaan dat dit geen noemenswaardige verzwaring van de werklast kan inhouden.

5. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Het opschrift van dit hoofdstuk moet worden aangepast aan de uitbreiding van de inhoud.

Onderdeel B

De afwijkende regeling in het vreemdelingenrecht waarbij de termijn voor het indienen van een beroepschrift wordt bekort, wordt hierbij doorgetrokken voor het instellen van het hoger beroep. In het tweede lid wordt een aanvullende eis gesteld aan de motivering van het beroepschrift. Van de professionele rechtshulpverlener die de vreemdeling veelal reeds bij de behandelingen van het bezwaar en beroep heeft bijgestaan, kan verwacht worden dat deze in staat is gemotiveerd aan te geven op welke gronden vernietiging van de bestreden uitspraak wordt gevraagd. Datzelfde geldt a fortiori voor de Staat. Het is derhalve uitdrukkelijk de bedoeling dat in het beroepschrift niet wordt volstaan met het noemen van b.v. de enkele grond dat de bestreden beslissing in strijd is met het gelijkheidsbeginsel of met het Vluchtelingenverdrag, doch dat wordt aangeven waarom dat in het concrete geval zo zou zijn. Strikt genomen is het bepaalde in artikel 33c, eerste lid, niet nodig, gelet op hetgeen in het verderop toe te lichten artikel 33e, tweede lid, is opgenomen. Wij hebben echter een voorkeur voor het uitdrukkelijk opnemen van deze afwijkende regeling, gelet op de parallelie met de afwijkende regeling voor het indienen van een beroepschrift.

Onderdeel C

Voor de toelichting op de uitsluiting van verschillende categorieën, die zijn genoemd in artikel 33e verwijzen wij naar de opmerkingen hiervoor gemaakt in paragraaf 2.

Ter verduidelijking nog het volgende over de consequenties die moeten worden verbonden aan het uitgangspunt dat alleen in de bodemprocedure over de beslissing op het verzoek om toelating hoger beroep wordt opengesteld. Geen hoger beroep staat open tegen de beslissing om

een voorlopige voorziening. Dit vloeit ook al voort uit artikel 37 van de Wet op de Raad van State.

Wat het voorgestelde tweede lid betreft merken wij op dat het voor de vreemdeling van groot belang is op korte termijn definitief uitsluitel te verkrijgen over zijn verzoek om toelating. Daarom wordt voorgesteld dat de Afdeling bestuursrechtspraak de zaak versneld behandelt en binnen 23 weken uitspraak doet.

Onderdeel D

Ten gevolge van de toepasselijkheid van het bestuursprocesrecht zou de vreemdeling die wil opponeren tegen de afwijzing van zijn verzoek om toelating een griffierecht van f 300,- moeten betalen, voordat zijn zaak door de Raad van State in behandeling kan worden genomen. Daarbij komt nog een extra griffierecht van f 300,- indien hij verzoekt om een voorlopige voorziening om de uitkomst van het hoger beroep in Nederland te mogen afwachten. Dit is gelet op de inkomenspositie van de meeste vreemdelingen niet aanvaardbaar. In afwijking van het bestaande procesrecht hebben wij het griffierecht tot f 50,- teruggebracht.

Onderdeel E

De invoering van de mogelijkheid van cassatie in het belang der wet is bij de vernieuwing van de Vreemdelingenwet ingevoerd, omdat bij de parlementaire behandeling de afwezigheid van de mogelijkheid van hoger beroep als een ernstig gemis werd ervaren. Niettemin schaarde een kamermeerderheid zich destijds achter de opvatting van het toenmalige kabinet dat de invoering van hoger beroep zou leiden tot onaanvaardbare verlenging van de procedure en navenant hoge kosten van opvang voor in het bijzonder asielzoekers. Bij de invoering van de thans voorgestelde vorm van hoger beroep is duidelijk dat de noodzaak voor het handhaven van de bestaande voorziening voor een belangrijk deel is komen te vervallen. De vraag kan worden opgeworpen of voor de overige gevallen deze niet alsnog bewaard zou moeten blijven. Dit is naar ons oordeel niet het geval. Met de keuze voor het opdragen van het hoger beroep aan de Raad van State is dit Hoge College van Staat de hoogste rechter in vreemdelingenzaken geworden. Daar past geen beoordeling van een restcategorie vreemdelingenzaken van relatief belang door de Hoge Raad bij.

6. Financiële consequenties

De invoering van hoger beroep heeft uitvoeringsconsequenties voor verschillende betrokkenen in de procedure. Zo brengt de procedure een extra werklast mee voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (procesvertegenwoordiging) en in lichte mate ook voor de administratieve ondersteuning van de rechterlijke macht (RM) bij uitspraken in beroepszaken. Tevens zal het beroep op de gefinancierde rechtsbijstand toenemen. De Raad van State als beroepsinstantie krijgt te maken met een taakuitbreiding waarvoor het toekennen van extra formatie noodzakelijk is. De belangrijkste financiële consequenties zijn er voor de opvang, omdat asielzoekers gedurende de verlengde procedure voor een groot deel nog in de opvang zullen verblijven. Bij het opstellen van de ramingen zijn wij uitgegaan van een aanbod van zaken in hoger beroep van 1700; voorts is aangenomen dat in al die zaken een verzoek tot voorlopige voorziening zal worden ingediend. Bij de wijze van afdoening door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is rekening gehouden met een schatting dat in asielzaken 50% van de gevallen met de beslissing over de voorlopige voorziening eveneens een beslissing in de

hoofdzaak kan worden gegeven; voor de reguliere zaken is dit percentage op 25% geschat.

De financiële consequenties, uitgaande van de huidige inzichten en veronderstellingen, zijn in onderstaande tabel samengevat. Daarbij moet bedacht worden dat een stijgende instroomtendens en ook de geconstateerde professionalisering van de advocatuur een opwaarts effect op deze kosten zou kunnen hebben. Bij de begroting 1997 zijn reeds structureel middelen beschikbaar gesteld voor de invoering van het hoger beroep. De praktijk van de komende jaren zal moeten aantonen in hoeverre de gehanteerde veronderstellingen en aannamen juist blijken te zijn. De onvoorspelbaarheid van de praktijk van de toepassing van de Vreemdelingenwet dwingt tot een voortdurend volgen en bijstellen van de ramingen.

	kosten 1999 in mln	kosten 2000 e.v. in mln
IND	12	9
RM	1	0,5
Rechtsbijstand	4	4
Raad van State	9	9
Opvang	18	15
Totaal	44	37,5

Artikel II

Ten aanzien van het tijdstip van inwerkingtreding menen wij dat het hoger beroep kan worden opengesteld in zaken die nieuw en voor de eerste keer door de IND of de korpschefs in behandeling zijn genomen vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet. Dat wil zeggen dat hoger beroep open kan staan voor aanvragen om toelating die na inwerkingtreding van deze wet zijn ingediend. Iedere toekenning van hoger beroep in reeds lopende procedures zal grote organisatorische problemen – in het bijzonder voor de Raad van State – meebrengen.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

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