

Vergaderjaar 1997–1998

25 829

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

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 19 februari 1998

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek naar dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

1. Inleiding

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij betreuren het dat de voorbereiding zoveel tijd in beslag heeft genomen dat indiening van dit wetsvoorstel pas heeft kunnen plaatsvinden tegen het einde van deze kabinetsperiode. Wel zijn zij verheugd over het feit dat de gedachtenwisseling vooraf met de Tweede Kamer heeft geleid tot een nuancering ten aanzien van de totale uitsluiting van de kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk (KONO-)beslissing van hoger beroep.

Het heeft de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid verbaasd dat in het wetsvoorstel, zonder nadere motivering, gekozen is voor de Raad van State als hoger beroepsinstantie. Immers, bij de gedachtenwisseling van de Tweede Kamer met de regering hebben de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid reeds aangegeven dat, met de besluitvorming over de derde fase van de herziening rechterlijke organisatie in zicht en gelet op de Procola-uitspraak, het bepaald niet voor de hand ligt de Raad van State te belasten met deze rechtsprekende taak. Het ligt veel eerder voor de hand de Centrale Raad van Beroep, die thans ook is belast met hoger beroepsrechtspraak in sociale verzekeringszaken, met het hoger beroep te belasten. De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben zowel bij de behandeling van de justitiebegroting 1998, als in het algemeen overleg over de herziening rechterlijke organisatie op 6 oktober 1997, aangedrongen op het nog in deze kabinetsperiode nemen van een beslissing over de derde fase herziening rechterlijke organisatie. Is de regering bereid dit te betrekken bij het bepalen van een standpunt naar aanleiding van het rapport van de commissie Leemhuis? Voorts zou de regering nog komen met een notitie over de positie van de Raad van State naar aanleiding van het Procola-arrest. Wanneer kan de Kamer deze notitie tegemoet zien?

¹ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Korthals (VVD), Janmaat (CD), 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), Van Heemst (PvdA), Aiking-van Wageningen (Groep Nijpels), Rabbae (GroenLinks), Koekkoek (CDA), J. M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoel (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Rouvoet (RPF), B. M. de Vries (VVD), Van Boxtel (D66), O. P. G. Vos (VVD), Van Vliet (D66).

Plv. leden: Smits (CDA), Van den Berg (SGP), Van Blerck-Woerdman (VVD), Marijnissen (SP), Bremmer (CDA), Doelman-Pel (CDA), vacature PvdA, Feenstra (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Apostolou (PvdA), R. A. Meyer (Groep Nijpels), Sipkes (GroenLinks), Biesheuvel (CDA), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Passtoors (VVD), Van Boxtel (D66), Van der Heijden (CDA), Leerkes (U55+), Van den Doel (VVD), Roethof (D66), Weisglas (VVD), De Koning (D66).

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel ter wijziging van de Vreemdelingenwet in verband met de invoering van hoger beroep in vreemdelingenzaken. Deze leden herinneren eraan dat door het vorige kabinet niet gekozen is voor hoger beroep in vreemdelingenzaken om de procedures in vreemdelingenzaken kort te houden. De lange duur van de asielprocedure blijft voor de leden van de CDA-fractie het meest prangende probleem. Te lange onzekerheid en onduidelijkheid over de toekomst is niet in het belang van de asielzoeker. Deze leden herinneren in dit verband aan de actie van Vluchtelingenwerk Nederland, waarbij aandacht werd gevraagd voor de negatieve consequenties voor vluchtelingen in de opvangcentra die al lang op een beslissing wachten. De lange onzekerheid en de beperkte ontplooiingsmogelijkheden veroorzaken vaak psychische klachten. Ondanks het stappenplan komt het naar de mening van de leden van de CDA-fractie nog teveel voor dat asielzoekers jarenlang op een definitieve beslissing moeten wachten. Deze leden verwijzen eveneens naar de motivering van het kabinet om destijds niet voor de invoering van hoger beroep te kiezen, maar voor een stelsel, waarbij de rechtspraak in vreemdelingenzaken werd opgedragen aan de rechtbank te 's-Gravenhage. Men voorzag bij invoering van een hoger beroep in vreemdelingenzaken extra problemen vanwege het feit dat langdurige procedures – die langduriger worden door de mogelijkheid van hoger beroep – uiteindelijk de uitzetbaarheid beletten, ook in het geval dat de vreemdeling eigenlijk op grond van de feiten géén recht heeft op een status. De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe zij thans aankijkt tegen die motivering.

De leden van de CDA-fractie kunnen begrip opbrengen voor het feit dat de motivering van de brief van 19 december 1995 niet in zijn geheel wordt herhaald (TK 1995–1996, 24 424 nr. 2), maar kunnen geen genoegen nemen met de buitengewoon summiere motivering thans. Zo schrijft de regering in haar brief van 19 december 1995 dat in een voorfase – voor de zitting – door de hoger beroepsinstantie bezien wordt of de zaak voor behandeling in hoger beroep ten gronde in aanmerking moet worden gebracht. In het wetsvoorstel is hiervan niets terug te vinden. Gaarne ontvangen deze leden hierop een toelichting.

Gevallen waarin het hoger beroep kennelijk niet ontvankelijk of kennelijk ongegrond wordt geacht, worden buiten zitting afgedaan zonder mogelijkheid van verzet. De buitenzittinguitspraak is naar de mening van de leden van de CDA-fractie, hoewel een eenvoudige wijze van afdoening, wel degelijk een behandeling ten gronde. Is dit de procedure die ook volgens het wetsvoorstel wordt gevolgd? En wordt verzet uitgesloten? Zo nee, betekent dit dat verzet nu toch mogelijk is? Zo ja, waarom is hier dan nu voor gekozen?

Deze leden merken op dat na de invoering van het hoger beroep vier instanties achter elkaar over de verlening van een verblijfsstatus zullen oordelen. Allereerst de beslissing van de staatssecretaris, vervolgens de beslissing van de staatssecretaris in herziening, dan de rechter in eerste instantie en tot slot de Raad van State in hoger beroep. De procedure voor de ACV is dan nog niet meegerekend. Kan de regering aangeven of en zo ja, welke andere landen een even uitgebreide procedure hebben? Kan de regering aangeven wat de totale kosten zijn van één procedure die deze vier stadia doorloopt? Wat is de duur van de te onderscheiden stadia en wat is de duur van het totaal? De leden van de CDA-fractie kunnen zich niet voorstellen dat deze gehele procedure binnen 6 maanden kan worden afgerond.

De leden van de CDA-fractie hebben in de schriftelijke vragen van 21 mei 1996 (TK 1995–1996, 24 424, nr. 3) gevraagd waar de asielzoekers zouden worden opgevangen die niet in de opvang terecht kunnen omdat hun

plaatsen ingenomen worden door asielzoekers in afwachting van hun hoger beroep (vraag 45). De regering antwoordde dat er geen sprake was van capaciteitsgebrek, maar dat in het wetsvoorstel rekening was gehouden met extra beslag op de opvangcapaciteit. Inmiddels is de situatie in de opvang echter weer drastisch gewijzigd. Er ontstond het afgelopen jaar weer een tekort aan opvang. Uit de brief van 10 februari 1998 blijkt dat de situatie zelfs zeer nijpend is. Hoe beantwoordt de regering vraag 45 van 21 mei 1996 thans?

In de schriftelijke vragen van 21 mei 1996 vroegen de leden van de CDA-fractie onder meer (vraag 52) of de hoger beroepsinstantie in alle gevallen als meervoudige kamer zou beslissen. Aan die vraag zou bij de verdere vormgeving van het voorstel aandacht worden besteed. Tot op heden hebben de leden van de CDA-fractie echter nog geen inzicht in het antwoord op deze vraag gekregen.

Tevens missen de leden van de CDA-fractie een motivering voor de keuze voor de Raad van State in plaats van een gerechtshof. Zou de regering op deze vraag kunnen ingaan? Het gaat hier immers om een zeer fundamentele keuze in het licht van de derde fase van de herziening rechterlijke organisatie. Ook hebben deze leden een behoefte aan een toelichting op de positie van de ACV in het nieuwe stelsel. Is nog behoefte aan een dergelijk zware adviesinstantie in de huidige vorm?

Op welke wijze meent de regering dat onbedoelde aanspraken op verblijf in Nederland, middels de langere tijd dat men in Nederland verblijft voordat de definitieve uitspraak tot stand komt, kunnen worden voorkomen? Is de regering, zo zouden de leden van de CDA-fractie willen vernemen, bereid maatregelen te treffen die de tijdsduur van het hoger beroep uitsluiten van de tijd die samenhangt met het driejarenbeleid? Is daarnaast de regering bereid om het driejarenbeleid ter discussie te stellen?

Kan de regering aangeven in hoeveel gevallen in de afgelopen vier jaar verblijfsvergunningen zijn verleend omdat de driejarentermijn is overschreden, en wat de oorzaken van overschrijding zijn?

De leden van de CDA-fractie zouden graag vernemen of de rechtspraak in eerste aanleg geconcentreerd blijft bij de rechtbank Den Haag met nevenzittingsplaatsen. Voor de rechtseenheid is deze concentratie immers niet meer nodig. Deze leden gaan er van uit dat de rechtseenheidskamer zal verdwijnen. Voor het stelsel van een rechtseenheidskamer was gekozen om de rechtseenheid te waarborgen. Blijkbaar heeft dit systeem niet voldaan. Is het functioneren van de rechtseenheidskamer geëvalueerd bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel? Zo ja, kan de Tweede Kamer de beschikking krijgen over deze evaluatie? Hadden de door de regering blijkbaar gevoelde onvolkomenheden in het functioneren van de rechtspraak door de rechtseenheidskamer niet op een minder drastische wijze kunnen worden verholpen, dan door invoering van een extra beroepsinstantie? Is deze mogelijkheid overwogen?

De leden van de CDA-fractie willen voorts, nu in de memorie van toelichting gesteld wordt dat de invoering van het hoger beroep niet slechts gebeurt in het belang van de vreemdeling doch ook in het algemeen belang, gelegen in een juiste uitvoering van de Vreemdelingenwet, van de regering vernemen in welke gevallen de uitspraken van de rechtseenheidskamer in het verleden aanleiding hebben gegeven te veronderstellen dat er op dit moment niet in alle gevallen sprake is van een juiste uitvoering van de Vreemdelingenwet. In verband hiermee willen de leden van de CDA-fractie vernemen of hun analyse juist is dat nooit gebruik is gemaakt van cassatie in het belang der wet, een middel dat

eveneens bedoeld was om een juiste uitvoering van de vreemdelingenwet te garanderen. Kan in dat geval wel worden staande gehouden dat het huidige systeem niet voldoet? De werking is immers nooit in zijn geheel getest.

In het algemeen willen deze leden vernemen of, naar het oordeel van de regering er van de bestaande mogelijkheden op het gebied van het waarborgen van de rechtseenheid, als ook het waarborgen van het algemeen belang, gelegen in een juiste uitvoering van de vreemdelingenwet, wel voldoende gebruik gemaakt is in de afgelopen periode?

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van de wijze waarop de regering beperkingen wil aanbrengen op de invoering van het hoger beroep om daarmee te vermijden dat de appelrechter onnodig overbelast wordt en opvang wordt geboden aan vreemdelingen waarvan niet valt aan te nemen dat zij voor toelating in Nederland in aanmerking komen. Deze leden willen graag een nadere toelichting verkrijgen op de in dit kader thans voorgestelde beperkingen. Zij vragen of de voorgestelde beperkingen voldoende zijn om deze ongewenste gevolgen te voorkomen.

De leden van de VVD-fractie hebben kennis genomen van het voorstel van wet tot wijziging van de vreemdelingenwet in verband met de invoering van hoger beroep in vreemdelingenzaken. Alvorens een standpunt in te nemen, willen zij eerst nog een aantal vragen aan de regering stellen.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze leden ondersteunen de invoering van een vorm van hoger beroep in vreemdelingenzaken. Zij vinden het principieel onjuist dat een onderscheid wordt gemaakt tussen administratieve rechtspraak ten aanzien van Nederlanders en administratieve rechtspraak ten aanzien van vreemdelingen, terwijl het gaat om voor de vreemdeling zeer belangrijke beslissingen. Door het ontbreken van hoger beroep ontbreekt bovendien iedere mogelijkheid om achteraf foutieve uitspraken te herstellen en bestaan onvoldoende mogelijkheden om de uniformiteit te verzekeren en de rechtszekerheid te bevorderen. Hoger beroep bevordert het gehalte van de rechtspraak en versterkt mede daardoor het vertrouwen van het publiek in de rechtspraak.

De leden van de fractie van D66 stemmen er mee in dat geen onbeperkt appelrecht wordt ingevoerd. Het belang van korte procedures wordt ook door deze leden onderschreven. Zij merken in dit verband op dat er nog veel verbeterd kan worden aan de kwaliteit van de eerste fase van de asielprocedure. Dit zal een positieve uitwerking hebben op alle volgende stappen. Beter gefundeerde beschikkingen zullen tot minder procedures leiden en zullen rechters beter in staat stellen in minder tijd tot een oordeel te komen. De door de regering aangevoerde argumenten spelen overigens in mindere mate een rol voor aanvragen van visa en voor reguliere vreemdelingenzaken.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn teleurgesteld over het voorliggende wetsvoorstel. Zij hadden gehoopt dat de eerder gemaakte grove inbreuk op algemene rechtsbeginselen echt hersteld zou worden. De nu voorliggende reparatie maakt volgens deze leden slechts in geringe mate goed wat er destijds is afgeschaft. Met dit voorstel wordt het standpunt dat vreemdelingen mogen worden uitgezonderd van de normale rechtsgang, bestendigd. De zaken die zijn uitgezonderd van het recht op hoger beroep zijn zo talrijk, dat kan worden gesproken van een uitgekleeft recht op hoger beroep, menen deze leden.

Het uitgangspunt is toch dat het hoger beroep dient ter bevordering van de rechtseenheid en de rechtszekerheid en ten behoeve van de correctie van misslagen? Zou een dergelijk uitgangspunt niet juist tot gevolg moeten hebben dat beslissingen in voorlopige voorzieningen,

KONO-zaken en conservatoire maatregelen ook vatbaar zijn voor hoger beroep?

In dit soort zaken is veel uiteenlopende jurisprudentie ontwikkeld, omdat de interpretatie van begrippen ook in deze zaken van cruciaal belang kan zijn voor het uiteindelijke vreemdelingenbeleid. Met name de (zij het genuanceerde) uitsluiting van KONO-zaken geeft het bestuursorgaan veel invloed op het recht op hoger beroep, immers het bestuursorgaan kan dit sturen door al dan niet een KONO-beschikking te slaan. Wat is het standpunt van de regering hierover? Kan de regering een overzicht geven van het aantal KONO-beschikkingen en het aantal gegrondverklaringen van bezwaar- en beroepschriften hiertegen?

Het argument dat op andere rechtsterreinen ook sprake is van een beperkt hoger beroep, vinden de leden van de GroenLinks-fractie niet overtuigend. Op elk terrein spelen andere afwegingen. Bij milieu kan een hoger beroepsprocedure meebrengen dat de tijdsduur fataal wordt voor de uitvoering van de oorspronkelijke beslissing. Bij het vreemdelingenrecht is eerder de omgekeerde situatie aan de hand. Hoger beroep kan fatale consequenties van een bepaalde beslissing alleen maar voorkomen. Hoe kijkt de regering hier tegen aan? Snijdt de regering zichzelf niet te veel in de vingers door de voorgestelde beperking? Zij heeft zelf ook vaak belang bij het verkrijgen van een uitspraak in hoger beroep. Ook het uitgangspunt dat hoger beroep het meest noodzakelijk is voor de beslechting van complexe juridische of feitelijke geschillen, overtuigt deze leden niet van de keuze voor zoveel uitzonderingen. Kunnen complexe juridische zaken of feitelijke geschillen zich niet ook bij voorlopige voorzieningen of conservatoire maatregelen voordoen?

Kan de regering aangeven welke overweging zij heeft om geen beperking na te streven in overeenstemming met de discussienota van 29 april 1994 (TK 1993–1994, 23 701, nr. 2)? Is het belang van de betrokken vreemdeling een nieuw criterium voor de beslissing of hoger beroep moet open staan? Kan de regering nader ingaan op de wijze waarop zij de zwaarwegendheid van de belangen beoordeelt?

De leden van de fractie van de RPF hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. In eerdere overleggen hebben de leden van deze fractie reeds te kennen gegeven de invoering van hoger beroep in vreemdelingenzaken in beginsel in welwillende overweging te willen nemen. Het niet-opnemen van hoger beroep in de herziene vreemdelingenwet in 1993 was immers in de ogen van deze fractie op zijn best als een noodoplossing te typeren, als het kiezen tussen twee kwaden: het belang van een snelle procedure, en het belang dat aan hoger beroep te allen tijde is verbonden, te weten de kwaliteit van de rechtspraak. Gezien de stand van zaken van de herziening van de rechterlijke organisatie ligt het voor de hand dat de rechter die in tweede instantie rechtspreekt, de Raad van State is. Daarmee wordt aangesloten bij andere onderdelen van het administratief recht. Bovendien is dan sprake van één rechter in hoger beroep, waarmee het belang van de eenheid van rechtspraak is gewaarborgd.

De invoering van hoger beroep geldt bepaald niet voor de volle breedte van de vreemdelingenwet. Daar valt, volgens de leden van de fractie van de RPF wel het een en ander voor te zeggen. Het belang van snelle en eenduidige afdoening van rechterlijke procedures, geldt ook anno 1998 nog volop. Wel rijst de vraag, hoe en of het belang van de rechtseenheid in de gevallen die niet voor hoger beroep open staan wordt gewaarborgd. Tot nu toe kennen we de rechtseenheidskamer, gevestigd bij de rechtbank te Den Haag. Blijft deze kamer in die hoedanigheid bestaan? Indien dat niet het geval is, is dan op enigerlei wijze voorzien in de waarborging van de rechtseenheid in die gevallen die niet voor hoger beroep open staan?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Zij onderschrijven het oordeel van de Hoge Raad dat in beginsel hoger beroep moet open staan tegen beschikkingen in vreemdelingenzaken. Zij stellen wel de vraag of beperking van de toegang tot die voorziening ten principale zelfstandig kan worden gemotiveerd met een verwijzing naar de mogelijkheid van overbelasting van de rechter in hoger beroep.

Deze leden kunnen zich verenigen met het voorstel het hoger beroep op te dragen aan de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Deze leden stellen de vraag of, gegeven de voorgestelde beperkingen van het hoger beroep, het effect niet kan zijn dat per saldo in minder gevallen dan thans onder de rechtseenheidskamer de mogelijkheid bestaat om, waar dat mogelijk wordt geoordeeld, tot rechtseenheid, rechtszekerheid en de correctie van misslagen te komen.

Deze leden vragen verder of het percentage gegrondverklaringen in beroep bij vreemdelingenzaken vele malen hoger ligt dan overigens in de administratieve rechtspraak. Zo ja, welke factoren kunnen volgens de regering dit verschil verklaren?

Is het bij een hoog percentage gegrondverklaringen door de rechtbank waarschijnlijk te achten dat het aantal zaken, waarin de vreemdeling hoger beroep instelt, hoog zal zijn?

De uitsluiting van hoger beroep bij conservatoire maatregelen doet de leden van deze fractie de vraag stellen hoe de rechtseenheid, rechtszekerheid en de rechtsvorming met betrekking tot toepassing van deze bepalingen bereikt kan worden als de rechtseenheidskamer op dit punt geen uitspraken meer kan doen.

De leden van de GPV-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat een beperkt hoger beroep in vreemdelingenzaken mogelijk maakt. Deze leden kunnen ermee instemmen dat het hoger beroep in vreemdelingenzaken wordt ondergebracht bij de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State.

Deze leden zijn van opvatting, dat de beperkingen die aan het hoger beroep worden gesteld zodanig moeten zijn, dat de rechtseenheid en rechtszekerheid in vreemdelingenzaken daadwerkelijk worden bevorderd. De categorische uitsluiting van bepaalde beslissingen van hoger beroep heeft enerzijds het voordeel van de eenvoud, anderzijds kan volgens de leden van de GPV-fractie niet worden uitgesloten, dat het ook bij deze beslissingen kan gaan om voor de vreemdeling ingrijpende beslissingen. Wanneer de complexiteit van een vreemdelingzaak daar aanleiding toe geeft, zou de mogelijkheid van hoger beroep de rechtszekerheid van de betrokken vreemdeling kunnen vergroten. Gelet op de werkbelasting, die zou kunnen voortkomen uit een te ruime mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep in vreemdelingenzaken, vragen deze leden welke mogelijkheden de regering ziet om de evident complexe vreemdelingenzaken te selecteren. Zou voor die gevallen het hoger beroep ook juist niet moeten worden opengesteld, gelet op de doelstelling van het wetsvoorstel om een tweede feitelijke instantie in te voeren ter bevordering van de rechtseenheid en de rechtszekerheid en ten behoeve van de correctie van misslagen?

De beperking van het hoger beroep wordt door de regering onder meer gerechtvaardigd door te wijzen op de overbelasting die zouden kunnen optreden voor de rechter in hoger beroep, gelet op de reeds overbelaste rechter in eerste aanleg. Voor een goede taxatie van deze motivering is het volgens de leden van de GPV-fractie van belang na te gaan waaraan die overbelasting van de rechter in eerste aanleg precies moet worden geweten. Is deze overbelasting vooral niet te wijten aan de gebrekkige kwaliteit van een substantieel aantal beschikkingen? Is het dan wel gerechtvaardigd de rechtsmogelijkheden van vreemdelingen daarvan

afhankelijk te stellen? In hoeverre kan een mindere kwaliteit van de beschikkingen van invloed zijn op de mate waarin hoger beroep wordt ingesteld?

De leden van de GPV-fractie plaatsen ook een kanttekening bij de opmerking in de memorie van toelichting, dat beperking van het hoger beroep wenselijk is omdat vreemdelingen ten gevolge van het aanwenden van dit rechtsmiddel langer in onzekerheid verkeren. De langdurige procedures kunnen immers niet alleen worden geweten aan het aanwenden van rechtsmiddelen. Welke rol speelt bijvoorbeeld het overschrijden van beslissingstermijnen bij het oplopen van de termijn die een vreemdeling in de opvang moet verkeren?

De leden van de GPV-fractie hebben behoefte aan enige verduidelijking over de wijze waarop de rechtseenheid en rechtsvorming met betrekking tot toepassing van de bepalingen van de Vreemdelingenwet kunnen worden gewaarborgd, nu een aantal beslissingen aan het hoger beroep worden onttrokken. Waar de rechtseenheidskamer zich in beginsel kan buigen over alle beroepszaken waarin een rechtseenheidsoordeel wenselijk wordt geacht, zal de hoger beroepsinstantie zich over veel aspecten van de toepassing van de Vreemdelingenwet niet kunnen uitspreken, bijvoorbeeld als het gaat om het nemen van conservatoire maatregelen. Hoe moet het ontbreken van de mogelijkheid tot het instellen van een hoger beroep tegen conservatoire maatregelen worden beoordeeld in het licht van de wetswijzigingen die zijn voorzien ten aanzien van de mogelijkheden tot het opleggen van conservatoire maatregelen? De leden van de GPV-fractie vragen op dit punt een nadere uiteenzetting te geven. Ook is het deze leden niet duidelijk op welke grond het hoger beroep tegen een uitspraak van de rechtbank inzake het niet verlengen of intrekken van de voorlopige vergunning tot verblijf (vvvtv) zal kunnen worden uitgesloten.

De leden van de CDA fractie vrezen met de Raad van State dat niet kan worden uitgesloten dat ook andere geschillen dan die welke de regering voor ogen heeft voor hoger beroep vatbaar zijn. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie neemt de regering hiermee het risico dat de grenzen van de mogelijkheid om hoger beroep in te dienen zullen worden opgezocht. De regering merkt op dat het naar haar oordeel niet goed doenlijk is om limitatief de gevallen op te sommen waarin wel hoger beroep mogelijk is. De leden van de CDA-fractie wensen echter een nadere onderbouwing van deze stelling. Immers, de Raad van State is een heel andere mening toegedaan. Deze leden gaan er vanuit dat de regering voor ogen staat in welke gevallen men de mogelijkheid van hoger beroep wil openstellen, vandaar dat het in hun ogen eveneens mogelijk moet zijn deze gevallen limitatief op te sommen. Ook wensen deze leden te vernemen wat de opstelling van de regering zal zijn indien er door de gekozen systematiek in een bepaald geval hoger beroep wordt aangegaan, terwijl dat niet de bedoeling was van de wetgever, zal dan een wetswijziging volgen om het betreffende geval uit te sluiten van hoger beroep?

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader te motiveren waarom is gekozen voor een «negatieve lijst» in het voorgestelde artikel 33e, en niet voor een limitatieve opsomming van gevallen, waarin hoger beroep openstaat.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie de regering nader uiteen te zetten, wat de gevolgen van het invoeren van hoger beroep zijn voor het driejarenbeleid. Hoe groot is de kans dat de termijn van drie jaar wordt overschreden?

Het aantal zaken in hoger beroep kan op verschillende wijzen beperkt worden. De leden van de RPF-fractie menen dat dit in het onderhavige voorstel zeer rechtstreeks is gedaan. Is overwogen om ook andere vormen van beperking in te voeren, bijvoorbeeld via een verlofstelsel? Zo nee, waarom niet? Valt niet te overwegen in die gevallen die nu van hoger beroep zijn uitgesloten, dan wel een verlofstelsel in te voeren?

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

Zoals ook reeds naar voren is gebracht in de gedachtenwisseling tussen regering en Kamer over het hoger beroep in vreemdelingenzaken, delen de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid het uitgangspunt dat de invoering van het hoger beroep niet mag leiden tot onaanvaardbare kostenverhogingen en procedureverlengingen en het hoger beroep beperkt moet blijven tot feitelijk of juridisch ingewikkelde zaken. In dit licht bezien achten de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid het ook juist dat de KONO-beslissingen niet geheel worden uitgesloten van hoger beroep. Zij begrijpen het wetsvoorstel aldus, dat zaken waarin een KONO-beslissing is genomen en tevens een conservatoire maatregel is opgelegd, niet voor hoger beroep in aanmerking komen. Zaken waarin een KONO-beslissing is genomen, maar waar geen conservatoire maatregel is opgelegd en waarin de zaak door de meervoudige kamer van de rechtbank is behandeld, komen wel in aanmerking voor hoger beroep. Hoe vaak doen deze zaken zich voor? Is hoger beroep ook mogelijk wanneer in de loop van de procedure de bewaring wordt opgeheven, bijvoorbeeld wanneer de enkelvoudige kamer besluit de zaak door te verwijzen naar de meervoudige kamer en besluit tevens tot opheffing van de bewaring?

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid kunnen zich voorstellen dat er sprake is van een feitelijk en/of juridisch ingewikkelde zaak, maar dat er toch reden is de bewaring voort te zetten. Het komt de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid voor dat ook in deze zaken hoger beroep mogelijk moet zijn. Wat zijn de gevolgen voor het aantal zaken die voor hoger beroep in aanmerking komen, indien laatstgenoemde categorie ook in aanmerking komt voor hoger beroep? Ondanks de door de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid geuite bezwaren heeft de regering er toch voor gekozen om zaken betreffende de oplegging van conservatoire maatregelen niet voor hoger beroep in aanmerking te brengen. De vreemdelingenbewaring is thans nog onderwerp van discussie voor mogelijke verbetering van de procedure. Graag zien de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid de notitie die door de staatssecretaris van justitie op dit onderwerp is toegezegd, tegemoet. Hoewel verbetering van de procedure in eerste aanleg niet zonder meer betekent dat hoger beroep ongewenst is, willen deze leden toch eerst de notitie omtrent de vreemdelingenbewaring afwachten, alvorens een nader standpunt in te nemen over de mogelijkheid van hoger beroep bij conservatoire maatregelen.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering heeft overwogen andere gevallen, waarin geen hoger beroep open zal staan, in de limitatieve lijst op te nemen? Zo ja, om welke gevallen gaat het? Hoe groot acht de regering de kans, dat als geen hoger beroep mogelijk is, dat zal worden omzeild via een tweede asielverzoek? Hoe zal daar mee worden omgegaan?

Hoe groot acht de regering de kans, dat als de asielzoeker in hoger beroep in het ongelijk is gesteld, er een tweede asielverzoek zal worden ingediend? Hoe zal daar mee om worden gegaan? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

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

Wordt met het begrip «enige wettelijke grond toelating genieten» in het voorgestelde artikel 33e lid 1 sub a, ook bedoeld de situatie dat de vreemdeling een voorwaardelijke vergunning tot verblijf heeft gekregen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De regering heeft in het wetsvoorstel gekozen voor een duidelijke opsomming van categorieën beslissingen die van hoger beroep worden uitgesloten. De leden van de fractie van D66 hebben hierover een aantal vragen.

Geen hoger beroep staat open indien de vreemdeling reeds op enige wettelijke grond toelating geniet (artikel 33e eerste lid, onder a). Met deze uitsluiting van hoger beroep wil de regering 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. Daarbij wordt specifiek gerefereerd aan asielzoekers die, terwijl hun een vergunning tot verblijf is verleend, doorprocederen voor het verkrijgen van een vluchtelingenstatus.

Kan de regering hier een nadere toelichting op geven? Op grond van deze categoriale uitsluiting zullen grote groepen asielzoekers per definitie geen hoger beroep in kunnen stellen, ook niet als de uitspraak van de rechtbank daar, bijvoorbeeld vanwege de complexe feitelijke en juridische vragen, inhoudelijk wel voor in aanmerking lijken te komen. Moeten aan de asielzoeker die meent op basis van het bestaande recht in aanmerking te komen voor toelating als vluchteling, niet de gebruikelijke rechtsmiddelen ten dienste staan? De beperking heeft bovendien tot gevolg dat een asielzoeker aan wie een vergunning tot verblijf of een voorwaardelijke vergunning tot verblijf is verleend, geen hoger beroep in kan stellen, terwijl het bij de KONO-beslissingen, waarbij het bezwaarschrift ongegrond is verklaard en tevens het daarop ingestelde beroep door de meervoudige kamer ongegrond is verklaard, wel mogelijk is om hoger beroep in te stellen. Dit komt de leden van de fractie van D66 enigszins merkwaardig voor.

Betekent deze bepaling dat de staatssecretaris van Justitie de mogelijkheid van een hoger beroep kan blokkeren door voorafgaande aan of kort na de beslissing van de rechtbank in eerste aanleg een mindere verblijfstitel te verlenen?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het niet zo is dat statushouders die doorprocederen om een sterkere verblijfstitel, hierbij per definitie een groot belang hebben? Te denken valt aan mensen met een vergunning tot verblijf zonder beperkingen, die bij een aanvraag om gezinshereniging de inkomenseis krijgen tegengeworpen, of mensen die er belang bij hebben dat ze in aanmerking komen voor studiefinanciering. Of mensen voor wie het van principieel belang is dat zij worden erkend als vluchteling. Wat is de reactie hierop van de regering? Kan de regering nader toelichten waarom deze groep de mogelijkheid van hoger beroep wordt onthouden? Is het wel terecht om ook houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf het recht op hoger beroep te ontnemen, terwijl hun verblijfstitel onzekerheid meebrengt en hun rechtspositie zwak is, zo vragen deze leden.

Staat hoger beroep open als in een rechterlijke uitspraak het beroep slechts gegrond wordt verklaard wat betreft de «mindere» verblijfstitel, maar het beroep op de «betere» verblijfstitel wordt afgewezen? Op zo'n moment wordt de zaak verwezen naar het Ministerie van Justitie voor een nieuwe beslissing, waarmee nog niet is gezegd dat er ook zeker een verblijfstitel wordt afgegeven (bijvoorbeeld indien het beroep gegrond is verklaard in verband met een motiveringsgebrek). Bestaat er in zo'n geval recht op hoger beroep, vragen deze leden.

De leden van de fractie van de RPF komen nog terug, in navolging van de Raad van State, op degenen die wel tot Nederland zijn toegelaten, maar procederen over de titel van het verblijf. In zekere zin is hun belang bij hoger beroep inderdaad geringer. Aan de andere kant is het bezwaar om in die gevallen hoger beroep toe te passen eveneens geringer. Het belang van een snelle procedure is daar niet zo groot, omdat uitzetting niet aan de orde is. Het belang bij een snelle, definitieve beslissing voor de vreemdeling is dus evenmin zo groot. De uitsluiting van hoger beroep in deze gevallen is derhalve hoofdzakelijk gegrondvest op de werkbelasting bij de rechterlijke macht. Echter, men dient voorzichtig te zijn dergelijke argumenten in zaken die verder niet zo heel duidelijk liggen, de doorslag te laten geven. Beperking van hoger beroep om reden van werkoverlast bij de rechterlijke macht blijft, is ook nu immers niet meer dan een noodoplossing.

Voor wat betreft de uitsluiting van hoger beroep in geval de vreemdeling al op enige wettelijke grond toelating geniet, stellen de leden van de SGP-fractie de volgende vraag; Is een merkwaardig gevolg van deze beperking niet dat een asielzoeker aan wie een vtv of een vvtv is verleend (en er dus per definitie geen sprake is van een kennelijk ongegrond asielverzoek) géén hoger beroep kan instellen als het beroep tegen de afwijzing van het asielverzoek ongegrond is verklaard door de rechter in eerste aanleg, terwijl het bij de KONO-beslissingen (en dus de relatief kansloze zaken) waarbij het bezwaarschrift ongegrond is en ook het daarop ingestelde beroep door de meervoudige kamer ongegrond is verklaard, wél mogelijk is om hoger beroep in te stellen?

In dit verband vragen zij tevens of het niet verlengen of intrekken van een vvtv tot gevolg zal hebben dat tegen deze beslissing in beginsel wel het hele rechtsmiddelen traject (bezwaar, beroep, hoger beroep) zal kunnen worden aangewend.

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

De leden van de CDA-fractie hebben in verband met de beperkingen van de toegang tot het hoger beroep eveneens vragen over de veranderde opstelling van de regering met betrekking tot KONO-zaken. Zij wensen graag een nadere toelichting op de in het onderhavige wetsvoorstel gekozen nuancering van de uitsluiting van KONO-beslissingen voor hoger beroep. Deze leden zijn op voorhand niet overtuigd van de wenselijkheid van een beperking en nuancering van de categoriale uitsluiting van KONO-beslissingen. In de beslissing kennelijk ongegrond of niet ontvankelijk, ligt naar de mening van deze leden een op voorhand duidelijke uitspraak die naar hun gevoel niet hoeft te leiden tot de mogelijkheid van een correctie in twee rechterlijke instanties. De wijze waarop de regering nu KONO-beschikkingen enerzijds wel en anderzijds niet voor hoger beroep in aanmerking laat komen, komt op deze leden over als een erg gekunsteld compromis. De leden van de CDA-fractie stellen de vraag of hoger beroep mogelijk is in het voorstel van de regering in de beslissing om beroep bij enkelvoudige dan wel bij meervoudige kamer te behandelen. Dat legt een veel zwaarder gewicht bij die beslissing dan naar de mening van de CDA-fractie wenselijk is. Tevens vermogen de leden van de CDA-fractie niet in te zien waarom KONO-beslissingen genomen door een meervoudige kamer wel en die door een enkelvoudige kamer niet voor hoger beroep open zouden staan. Men kan immers zonder probleem het tegenovergestelde verdedigen. Men huldigt dan de stelling dat de beslissing van een meervoudige kamer meer zekerheid geeft op een goede beslissing dan een enkelvoudige, hetgeen juist de meervoudige van hoger beroep zou uitsluiten. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie kan de regering niet om de beslissing heen van hoger beroep

van KONO-zaken in zijn algemeenheid. De leden van de CDA-fractie ontvangen hierop gaarne een reactie.

Geen hoger beroep staat open bij KONO-beslissingen in asielzaken, terwijl een conservatoire maatregel is opgelegd (artikel 33e eerste lid, onder b). Ook KONO-beslissingen die in eerste aanleg zijn genomen, vervolgens in bezwaarschrift opnieuw zijn overwogen en ongegrond zijn verklaard, terwijl het beroep door de enkelvoudige kamer van de rechtbank eveneens wordt afgewezen, zijn uitgesloten van hoger beroep (artikel 33e eerste lid, onder d). De leden van de D66-fractie vragen hoe de uitsluiting van het hoger beroep moet worden gezien als de rechtbank een beroep gegrond verklaart (en dus oordeelt dat de KONO-beslissing ten onrechte is gegeven) maar de gevolgen in stand laat? Moet de vreemdeling dan niet in de positie worden gebracht alsof er in eerdere instanties geen KONO-beslissing was gegeven?

Realiseert de regering zich dat de staatssecretaris van Justitie volgens deze bepalingen geen hoger beroep tegen een beslissing inzake een KONO-beslissing heeft indien het beroep gegrond is verklaard, ook als de rechtbank (de enkelvoudige kamer) ten aanzien van de toepassing van de betrokken wetsbepaling, bijvoorbeeld waar het de uitleg van de overeenkomst van Dublin betreft, een principieel belangrijke beslissing neemt? Kan de regering inzicht geven in het aantal KONO-beslissingen sinds 1994 zowel absoluut als procentueel, alsmede over het aantal daartegen ingediende bezwaarschriften en de wijze waarop deze zijn afgedaan, alsmede over het aantal beroepen tegen ongegrond verklaarde bezwaarschriften en de wijze waarop deze zijn afgedaan?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het uit het oogpunt van recht op een eerlijke rechtsgang en de mogelijkheid van correctie van rechterlijke uitspraken, niet juist van belang zou zijn om KONO-beslissingen die een conservatoire maatregel hebben gekregen, aan een tweede toetsing te onderwerpen? Er is immers geen bestuurlijke heroverweging geweest, zodat er maar één toetsing heeft plaatsgehad. Vervalt het argument dat er juist een snelle beslissing moet zijn in evidente gevallen niet doordat het hoger beroep niet per definitie schorsende werking heeft?

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

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regeling dat bij bezwaarschriften die kennelijk ongegrond of kennelijk niet-ontvankelijk zijn verklaard, na een verwerping van het beroep door de rechter geen recht meer bestaat op hoger beroep, niet teveel invloed geeft aan het bestuursorgaan. Deze kan immers door een bezwaarschrift kennelijk ongegrond in plaats van ongegrond te verklaren, het recht op hoger beroep blokkeren. Zou dit niet tot gevolg moeten hebben dat de criteria op grond waarvan kennelijk ongegrond en kennelijk niet-ontvankelijk mag worden verklaard, duidelijker en strikter moeten worden vastgelegd? Wat is de consequentie van een uitspraak waarbij de rechter het beroep gegrond verklaard, maar de rechtsgevolgen in stand houdt?

ad d) de uitspraak is gedaan door de alleensprekende 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

Er wordt voorgesteld geen hoger beroep in te stellen tegen een uitspraak die is gedaan door een alleensprekende rechter in beroep, nadat het bezwaar tegen een beschikking die strekt tot het niet inwilligen van de

aanvraag om toelating wegens niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid ervan, ongegrond is verklaard. Als het beroep tegen het bezwaarschrift door de meervoudige kamer wordt behandeld, staat tegen de uitspraak wel hoger beroep open.

De leden van de VVD-fractie vragen of het niet voor de hand ligt juist een zaak, waarin de meervoudige kamer van de rechtbank heeft beslist, uit te sluiten van hoger beroep, nu de rechtsbescherming in dergelijke zaken meer toereikend moet worden geacht dan die waarin een alleenzittende rechter oordeelt? De leden van de VVD-fractie vragen de regering de in artikel 33e lid 1 sub d gemaakte keuze nader te motiveren.

Wanneer het beroep tegen het bezwaarschrift door de meervoudige kamer wordt behandeld is wel hoger beroep mogelijk. De leden van de D66-fractie vragen de regering deze nuancering van de uitsluiting van KONO-beslissingen nader toe te lichten. Hoe is het voorstel te rijmen met de eerdere brief van de regering (TK 1995–1996, 24 424, nr. 2)? In deze brief stelt de regering dat het voorstel van de Hoge Raad, dat hoger beroep afhankelijk maakt van de verwijzing naar de meervoudige kamer, zal leiden tot meer druk op de verwijzingsbeslissing. Realiseert de regering zich dat de vraag of een vreemdeling in hoger beroep kan gaan, beïnvloed kan worden door de vraag of een alleensprekende rechter zijn uitspraak wel of niet onderworpen zou willen zien door een hogere rechterlijke instantie? Ontstaat hierdoor niet in feite rechtsongelijkheid, vragen deze leden.

Is de regering bekend met de praktijk dat zaken die «normaal» gesproken zouden worden afgedaan door een enkelvoudige kamer ook wel in een meervoudige «opleidings»-kamer worden behandeld? Ontstaat hierdoor geen rechtsongelijkheid?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering een overzicht van het aantal zaken dat door een meervoudige kamer worden behandeld. Vanuit de praktijk is deze leden bekend dat het leeuwendeel van beroepszaken door een enkelvoudige kamer wordt behandeld, ook al omdat het budget geen ruimte biedt voor veelvuldige zittingen door de meervoudige kamer. Is dit juist? Zo ja, is het dan terecht om zo'n ingrijpende beperking aan te brengen met betrekking tot het recht op hoger beroep? Is er niet juist iets voor te zeggen dat het risico van een alleensprekende rechter op een misslag groter is dan wanneer de zaak is behandeld door een meervoudige kamer?

De leden van de SGP-fractie vragen in verband met het uitsluiten van hoger beroep tegen KONO-uitspraken van de enkelvoudige kamer of het gevolg zal zijn dat de hoger beroepsinstantie alleen in uitzonderlijke gevallen de gelegenheid zal krijgen om zich te buigen over de toepassing van artikel 15b en artikel 15c Vw.

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

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering het met deze leden eens is dat er veel jurisprudentie is ontwikkeld omtrent conservatoire maatregelen, vanwege verschillende interpretatie van de grondslag voor vreemdelingenbewaring. Is hoger beroep dan niet juist van belang voor een meer uniforme lijn in de rechtspraak hierover? Doordat het belang in veel gevallen is komen te vervallen, verwachten deze leden een laag aantal hoger beroepen met betrekking tot conservatoire maatregelen. Deelt de regering deze verwachting? Zou het dan het belang van de rechtseenheid niet de doorslag moeten geven met betrekking tot de mogelijkheid van hoger beroep?

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.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid zijn niet overtuigd van de noodzaak tot uitsluiting van visa voor kort verblijf van het recht op hoger beroep. Juist gezien het feit dat het slechts een beperkt aantal gevallen zal betreffen en de betrokken vreemdeling niet in ons land verblijft, ontbreken voor deze leden ten aanzien van deze zaken de argumenten voor de uitsluiting van hoger beroep. Bovendien kunnen bij deze zaken juist wel zeer zwaarwegende belangen een rol spelen, zoals bijvoorbeeld dringende familieomstandigheden. Weigering van de toegang tot Nederland zou zelfs schending van artikel 8 EVRM tot gevolg kunnen hebben. Hoe vaak wordt thans beroep op de rechter gedaan na afwijzing van een aanvraag van een visum voor kort verblijf? Hoe vaak wordt hierbij de aanvrager in het gelijk gesteld?

In de memorie van toelichting staat vermeld dat zaken betreffende de machtiging voor voorlopig verblijf wel voor hoger beroep in aanmerking komen. Sluit artikel 33e lid 1 onder f van het wetsvoorstel dit niet uit door te spreken over een beslissing tot weigeren van toegang tot Nederland? Een machtiging tot voorlopig verblijf valt immers toch onder de beslissing tot het weigeren van toegang tot Nederland?

Artikel 33e eerste lid, onder f sluit uitspraken die betrekking hebben op beschikkingen omtrent het weigeren van toegang tot Nederland of de afgifte van visa voor kort verblijf uit van hoger beroep. De leden van de D66-fractie vragen wat de reden is dat apart melding wordt gemaakt van de visa voor kort verblijf. Valt deze categorie niet onder de term «beschikkingen omtrent het weigeren van toegang»? In de memorie van toelichting wordt benadrukt dat de beslissingen die betrekking hebben op het weigeren van een zogenaamde mvv wel vatbaar zijn voor hoger beroep. Dient de tekst onder f daar niet mee in overeenstemming te worden gebracht? Omvat de tekst «beschikking omtrent het weigeren van toegang» niet eveneens mvv-beslissingen?

Indien sprake is van een gering aantal zaken waar het gaat om procedures tegen weigering visa voor kort verblijf, is er dan nog een groot bezwaar tegen openstelling van hoger beroep, vragen de leden van de GroenLinks-fractie. Degenen die zo ver zullen doorprocederen, zullen daar een groot belang bij hebben, te denken valt aan bezoek aan kinderen of kleinkinderen, of andere voor de verzoeker belangrijke bezoeken. Er kan dus sprake zijn van strijd met artikel 8 EVRM. Bovendien speelt toch het belang van de rechtseenheid, zo menen deze leden.

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

Bovenstaande argumenten spelen ook bij de buitenbehandeling-stellingen. Zou het, vragen de leden van de GroenLinks-fractie, juist omdat slechts in enkele gevallen zal worden doorgeprocedeerd, in het belang van de rechtseenheid het niet op zijn plaats zijn om juist wel hoger beroep mogelijk te maken? Het niet kunnen indienen van een asiel-aanvraag bevat vele elementen die voor verschillende interpretatie vatbaar zijn, (wat is veilig, wanneer is een derde land aan te wijzen etc etc.) Ook betreft het hier een zeer principiële kwestie, omdat het raakt aan de verplichtingen van het Vluchtelingenverdrag. De beslissing om iemand niet toe te laten tot de asielprocedure, heeft bovendien verstrekken consequenties voor de persoon in kwestie. Hoger beroep maakt een

zorgvuldige procedure en toetsing gemakkelijker. Wat is het standpunt van de regering hierover?

Is de regering het met deze leden eens dat een mvv-aanvraag ambtshalve aan de hardheidsclausule moet worden getoetst? Zo nee, waarom niet? Zo ja, betekent dat niet dat er in principe al een inhoudelijke beslissing moet worden genomen, en dat niet kan worden volstaan met een buiten-behandelingstelling? Verzoekers kunnen in de toekomst niet meer zonder mvv naar Nederland komen. Zij zijn dus volledig afhankelijk van een goede en zorgvuldige procedure.

De leden van de GPV-fractie hebben bedenkingen tegen de categoriale uitsluiting van hoger beroep in zaken waarin het asielverzoek in eerste aanleg kennelijk ongegrond of niet ontvankelijk is verklaard. De hogere beroepsinstantie krijgt dan immers alleen in uitzonderlijke gevallen de gelegenheid zich uit te spreken over de toepassing van artikel 15b en artikel 15c van de Vreemdelingenwet. Deze leden betwijfelen of het juist is in deze zaken, die een substantieel deel uitmaken van de beschikkingen in eerste aanleg, volledig aan de mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep te onttrekken. Hoe wordt de rechtseenheid, rechtsvorming en rechtszekerheid bij de toepassing van deze bepalingen van de Vreemdelingenwet gewaarborgd wanneer het voorstel van wet op dit punt ongewijzigd in werking treedt? Welke betekenis heeft de genoemde categoriale uitsluiting van deze beslissingen in relatie tot het voornemen asielverzoeken van vreemdelingen, die zich moedwillig van hun papieren hebben ontdaan kennelijk ongegrond te verklaren?

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

De leden van de fractie van GroenLinks hebben de indruk dat er geen eenduidig beleid is ten aanzien van de interpretatie van artikel 1a. Is dit juist? Zou de rechtseenheid niet bevorderd worden door de mogelijkheid van hoger beroep in dit soort zaken? Deze leden gaan ervan uit, dat als het gaat om niet relevante handelingen, advocaten nauwelijks geneigd zullen zijn om tot de hoogste instantie door de procederen. Zou juist hier de Staat niet zelf de onmogelijkheid van hoger beroep gaan missen?

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

De leden van de VVD-fractie vragen of het opnemen van artikel 33e lid 1 sub j niet zal leiden tot het massaal intrekken van verzoeken om een voorlopige voorziening vlak voor de zitting, teneinde zo hoger beroep mogelijk te maken. En zal dat niet leiden tot een onaanvaardbare werkdruk voor zowel de rechtbanken als de Immigratie- en Naturalisatiedienst (Landsadvocaat)?

Hoger beroep tegen uitspraken waarin de president van de rechtbank gebruik maakt van de mogelijkheid van artikel 33b is niet mogelijk (artikel 33e eerste lid, onder j). In de praktijk is gebleken dat een aantal rechters (vooral in de rechtbanken Den Haag, Zwolle en Haarlem) de bepaling wel toepaste, terwijl de rechters van de rechtbank Den Bosch dat niet (of nauwelijks) deden en van de rechtbank Amsterdam zeer weinig. Is inmiddels onder vreemdelingenrechters meer duidelijkheid ontstaan over de toepassing van deze bepaling, vragen de leden van de D66-fractie. Kan de regering aangeven in hoeveel voorlopige voorziening procedures (absoluut een procentueel) sinds de invoering van artikel 33b de president heeft doorgepakt?

In een eerder stadium achtte de regering hoger beroep tegen de beslissing over de hoofdzaak wel mogelijk, ook wanneer in het kader van de voorlopige voorziening gelijktijdig is beslist over de hoofdzaak (TK

1995–1996, 24 424, nr. 3, bladzijde 7). Kan de regering nader toelichten waarom zij van haar oorspronkelijke standpunt is afgeweken? Is de regering niet van mening dat het openstellen van hoger beroep tegen uitspraken gedaan met toepassing van artikel 33b in overweging genomen moet worden, gegeven het feit dat in dergelijke zaken geen ambtelijke hoorcommissie of ACV is ingeschakeld en er geen heroverweging in bezwaar heeft kunnen plaatsvinden?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering aan te geven in hoeveel gevallen artikel 33b wordt toegepast door de rechter. De regering schrijft dat in dit soort gevallen terughoudendheid past, maar de rechters lijken in de loop der jaren steeds sneller te komen tot toepassing ervan. Is het niet zo dat de mogelijkheid van hoger beroep tegemoet kan komen aan het feit dat er maar één toetsingsmoment is geweest door één rechter? Er is geen ACV aan te pas gekomen, er is geen beslissing op bezwaar geweest. Tenslotte is één van de uitgangspunten van herinvoering van het hoger beroep dat er een correctiemogelijkheid moet bestaan van rechterlijke uitspraken. Als er geen sprake is van nova, heeft een asielzoeker geen enkele mogelijkheid meer en is hij met één uitspraak uitgeprocedeerd. Hier komen vaak de schrijnende gevallen uit voort waar geen juridisch verantwoorde oplossing voor is, menen deze leden.

Wat betreft de uitsluiting van hoger beroep na toepassing van artikel 33b Vreemdelingenwet, stellen de leden van de SGP-fractie de vraag of aangenomen moet worden dat inmiddels (sinds 1994) over het gebruik van de bevoegdheid van deze bepaling voldoende eenheid van opvatting is bereikt.

De leden de GPV-fractie vragen of het wenselijk is geen hoger beroep mogelijk te maken tegen uitspraken waarin de president van de rechtbank gebruik maakt van artikel 33b Vreemdelingenwet, gelet op verschillen van opvatting onder rechters over de toepassing van dat artikel. Geeft de evaluatie van de herziene Vreemdelingenwet geen aanleiding op dit punt enige nuancering aan te brengen?

De leden van de CDA-fractie stemmen in met het besluit geen schorsende werking toe te kennen aan hoger beroep. Via een voorlopige voorziening kan beslissing in hoger beroep in Nederland wel worden afgewacht. Wat is de gang van zaken indien iemand die zijn beroep niet in Nederland mag afwachten, onderduikt? Behoudt men in dat geval het recht op hoger beroep?

Voorgesteld wordt af te zien van een bijzondere regeling voor het verlenen van schorsende werking in hoger beroep. Alleen indien het beroep van de vreemdeling door de rechtbank gegrond wordt verklaard zal het aan de betrokkenen worden toegelaten de uitkomst van de verdere behandeling van zijn zaak af te wachten. Destijds werd geschat dat het aantal procedures teneinde te bereiken dat de behandeling van 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. Kan de regering nader toelichten waarom zij afwijkt van haar eerder ingenomen standpunt, vragen de leden van de D66-fractie. Is het nodig de Koppelingswet aan te passen, opdat vreemdelingen aan wie het zal worden toegestaan de beslissing op het hoger beroep in Nederland af te wachten niet uitgesloten zullen zijn van verstrekkingen en voorzieningen?

De regering ziet af van een bijzondere regeling voor het verlenen van schorsende werking in hoger beroep. De leden van de GroenLinks-fractie hebben de indruk dat dit met zo'n verregaande beperking van het recht op

hoger beroep niet nodig was geweest. Heeft de voorlopige voorziening hangende hoger beroep schorsende werking? Momenteel is het immers zo dat alleen het eerste verzoek om een voorlopige voorziening schorsende werking heeft. Als het verzoek geen schorsende werking heeft, kan er dan een termijn worden aangegeven waarbinnen het verzoek wordt behandeld? Zou de herinvoering van hoger beroep niet bij uitstek een aanleiding zijn om het recht op schorsende werking hangende bezwaar en beroep te verankeren in de Vreemdelingenwet, zodat er veel energie en geld vrijkomt om de wettelijke termijnen van deze procedures na te leven? Anders bestaat de kans dat er in de toekomst drie spoedprocedures ontstaan in een zaak, hetgeen veel onnodige rompslomp en opstopping veroorzaakt. Het argument dat «onbedoelde aanspraken» niet mogen ontstaan, is geen sterk argument, menen deze leden, zeker nu het hoger beroep geen schorsende werking toekent. Degenen die hun verzoek om voorlopige voorziening wel mogen afwachten, hebben kennelijk een kansrijke zaak. In het geval waarin de Staat in hoger beroep gaat, heeft de vreemdeling al aanspraak op voorzieningen omdat zijn beroep in eerste aanleg gegrond was verklaard. Hoe en wanneer gaat de regering materiewetten in de Koppelingswet aanpassen opdat de vreemdelingen aan wie het zal worden toegestaan de beslissing op het hoger beroep in Nederland af te wachten, niet uitgesloten zullen zijn van verstrekkingen en voorzieningen? Kan de regering nader toelichten waarom zij is gekomen tot de keuze voor de Raad van State en niet voor de Centrale Raad voor Beroep? Kan de regering voorts nader toelichten waarom zij niet heeft gekozen voor het zogeheten verlostelsel (eventueel met een «gesloten grievenstelsel»), waarbij de argumenten voor een categoriale uitsluiting niet meer zouden gelden? De schorsende werking zou dan tot de verlobbeslissing en bij goedkeuring tot aan de uitspraak in hoger beroep gegeven zijn. Kan de regering aangeven of er nog een rol voor de rechtseenheidskamer is weggelegd in de gevallen dat er geen hoger beroep mogelijk is? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe ziet de regering de verhouding tussen de rechtseenheidskamer en de Raad van State?

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het beginsel uit artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), en dan met name het begrip «fair trial before an impartial judge» zich verhoudt tot de mogelijkheid dat de lagere rechter (en één van de procespartijen, de IND) het hoger beroep uit kunnen sluiten, door benutting van de beslissingen zoals opgenomen in de leden 1 sub c, d en j?

Overige relevante verdragen

De leden van de CDA-fractie wijzen op de in Nederland in het algemeen geaccepteerde reden om hoger beroep uit te sluiten vanwege de noodzaak dat het geheel van procedures niet te lang mag duren. In de memorie van toelichting wordt ter verdediging van de mogelijkheid om, ondanks de invoering van het hoger beroep in vreemdelingenzaken toch te komen met een aantal beperkingen, verwezen naar de gang van zaken bij de Wet milieubeheer. Terecht wordt hier van de zijde van de regering gesteld, dat een van de redenen om beroep in één instantie open te stellen tegen besluiten genomen op grond van de Wet milieubeheer was gelegen in het aspect van de tijdsduur. Juist de tijdsduur bij asielprocedures is naar de mening van de leden van de CDA-fractie een aspect dat nauwlettend in het oog moet worden gehouden. In dit verband wijzen deze leden er op dat de discussie over hoger beroep gestart werd op een moment dat het aantal asielverzoeken leek terug te lopen, en de druk op de organen in de asielketen leek te verminderen. Maar inmiddels is de situatie weer geheel anders. De leden van de CDA-fractie hebben in de memorie van toelichting dit laatste aspect node

gemist. Graag verkrijgen zij van de zijde van de regering een nadere toelichting op de mogelijkheden om de procedure zo kort mogelijk te houden ook na de invoering van het hoger beroep. Kan daarnaast een inschatting gegeven worden van de gemiddelde verlenging van de procedures na invoering van het hoger beroep?

4. Invoering hoger beroep in de Wet arbeid vreemdelingen

De regering gaat summier in op het van toepassing verklaren van deze wet op de Wet arbeid vreemdelingen. Kan de regering aangeven om welke zaken het hier gaat, vragen de leden van de CDA-fractie. Gaat het bij die wet ook om beslissingen over de toelating tot Nederland? Zo nee, waarom is dan toch gekozen voor het van toepassing verklaren?

5. Artikelsgewijs verslag

Artikel I

Onderdeel B

De leden van de CDA-fractie merken op dat de staatssecretaris van justitie in haar brief van 19 december 1995 nog uitging van een gemotiveerd beroepschrift binnen twee weken. Thans wordt daar ongemotiveerd van afgestapt en wordt de termijn vier weken. Dit betekent een verlenging van de procedure. Wat betekent overigens dat gemotiveerd de gronden moeten worden aangegeven? Kunnen de gronden later worden aangevuld, of in het geheel niet? Deze leden ontvangen gaarne alsnog een toelichting. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie zou het de voorkeur verdienen als het aanvullen van gronden uitdrukkelijk in de wet was uitgesloten.

Ingevolge het voorgestelde artikel 33c lid 1 bedraagt de termijn voor het indienen van een beroepschrift vier weken. Eerder (TK 1995–1996, 24 424, nr. 3, vraag 36) ging de regering uit van twee weken voor het indienen van hoger beroep. Kan de regering nader aangeven waarom thans is gekozen voor vier weken, vragen de leden van de VVD-fractie.

Voorts vragen zij of de regering nader kan aangeven waarom het noodzakelijk is om artikel 33c, tweede lid, Vreemdelingenwet een aanvullende motiveringseis op te nemen? De vraag doet zich voor of dat niet overbodig is, gelet op artikel 6:5, aanhef en onder d van de Algemene wet bestuursrecht. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een nadere motivering van de regering.

De termijn voor het indienen van een beroepschrift bedraagt vier weken. De leden van de fractie van D66 vragen de regering of deze termijn voldoende is, nu het beroepschrift de concrete grieven die volgens de belanghebbende tot vernietiging van de bestreden uitspraak moeten leiden, moet bevatten. Bewijsmateriaal zal immers veelal uit het buitenland moeten komen en ook het opstellen van rapporten door bijvoorbeeld medici of mensenrechtenorganisaties zal de nodige tijd in beslag nemen.

In het tweede lid van artikel 33c wordt een aanvullende eis gesteld aan de motivering van het beroepschrift. Het is de leden van de fractie van D66 niet duidelijk waarom de Awb op dit punt zou moeten worden aangevuld. In de motivering van de regering ligt immers – impliciet – besloten dat artikel 6:5 Awb niet eist dat het beroepschrift concrete gronden bevat. Uit de jurisprudentie en de literatuur blijkt echter dat artikel 6:5 Awb reeds eist dat wordt aangegeven om welke concrete redenen het bestreden besluit

volgens de indiener geen stand kan houden. Kan de regering aangeven waarom zij het noodzakelijk acht een aanvullende motiveringseis op te nemen?

Wat betreft het voorgestelde artikel 33c, tweede lid, Vw. en de daarbij verstrekte toelichting is de leden van de SGP-fractie nog steeds niet duidelijk geworden waarom op het punt van de motivering van het beroepsschrift de Awb moet worden aangevuld. Is deze bepaling niet overbodig en vloeit hetgeen de regering wil bereiken niet reeds voort uit artikel 6:5 aanhef en onder d, Awb?

De leden van de GPV-fractie geven in overweging de aanvullende motiveringseis in het tweede lid te laten vervallen. De uniformerende werking van de Awb alsmede lagere rechtspraak waaruit blijkt, dat een verder niet gemotiveerde verwijzing naar wettelijke bepalingen of vaste jurisprudentie in beginsel niet kan worden aangemerkt als gronden in de zin van de Awb, vormen voor deze leden argumenten om van een aanvullende motiveringsvereiste af te zien.

Onderdeel C

De leden van de CDA-fractie vragen om een toelichting van de regering op de zin «(Het is) voor de vreemdeling van groot belang 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.» Deze leden dachten eerst aan een kennelijke schrijffout, maar ook in het wetsvoorstel staat deze termijn. Hoe kan dit nu als een versnelde termijn worden aangemerkt? Wat is de «normale» termijn, zo vragen deze leden, indien 23 weken als «versneld» geldt? Tot slot vragen deze leden over dit onderwerp wat de sanctie is indien de Raad van State deze termijn overschrijdt.

Er wordt voorgesteld dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uiterlijk 23 weken na de dag waarop het beroepsschrift is ontvangen, uitspraak doet.

Eerder (TK 1995–1996, 24 424, nr. 3, vraag 36) ging de regering uit van 10 weken voor de behandeling ten gronde van het appel. Kan de regering nader motiveren waarom thans is gekozen voor drieëntwintig weken, vragen de leden van de VVD-fractie. Leidt dit niet tot een substantiële verlenging van de totale procedure?

In het tweede lid wordt voorgesteld dat de Afdeling bestuursrechtspraak binnen 23 weken uitspraak doet. Kan de regering nader toelichten waarom is gekozen voor deze termijn, vragen de leden van de D66-fractie. In een eerder stadium ging de regering nog uit van een termijn van 11 weken. Wat is het gevolg van overschrijding van deze termijn?

Onderdeel D

De leden van de CDA-fractie hebben ook vragen over de hoogte van het griffierecht. Zij begrijpen de moeilijke inkomenspositie van vreemdelingen. Maar die positie is niet voor alle vreemdelingen gelijk. Met name kan er een wezenlijk verschil in inkomenspositie zitten tussen asielzoekers in de opvang en reguliere vreemdelingen. Daarbij zijn er ook niet-vreemdelingen voor wie het voeren van een wezenlijke procedure moeilijk kan zijn door de hoogte van de griffierechten. Deze leden verzoeken daarom om een nadere motivering. Zou, om de gelijke rechtspositie van vreemdelingen te benadrukken, niet juist een gelijk griffierecht aan dat van andere administratieve hoger beroepszaken moeten worden geheven?

Deze leden merken in dit verband voorts op dat de griffierechten in niet-vreemdelingenzaken als een prikkel worden gebruikt om hoger beroep goed af te wegen. Deze leden zien niet in waarom dit in het vreemdelingenrecht anders zou zijn. Zij wijzen er hierbij tevens op dat ook de rechtsbijstand kostenloos is. Tenslotte is er ook voor de advocaten in dit systeem geen prikkel om hoger beroep grondig af te wegen. Gelet op deze gegevens zouden deze leden willen vernemen of de regering heeft overwogen voor de rechtsbijstand in het vervolg een bedrag per cliënt toe te kennen, ongeacht de vraag of er beroep of hoger beroep wordt aangegaan, in plaats van, zoals nu het geval is, voor iedere procedure een apart bedrag voor de rechtsbijstand toe te kennen.

Onderdeel E

De mogelijkheid van cassatie in het belang der wet vervalt. In dit verband vragen de leden van de fractie van D66 of de regering nader kan toelichten welke gevolgen het wetsvoorstel heeft voor de positie van de rechtseenheidskamer. In de huidige situatie kan de rechtseenheidskamer zich in principe buigen over alle beroepszaken waarin een rechtseenheidsoordeel wenselijk wordt geacht. In het wetsvoorstel wordt een groot aantal zaken uitgesloten van hoger beroep, waardoor een taak voor de rechtseenheidskamer kan zijn weggelegd. Zijn het de rechters van de vreemdelingenkamer zelf die beslissen over de vraag of zij naar aanleiding van een bepaalde zaak een gezamenlijk te volgen lijn willen uitzetten?

6. Financiële consequenties

Komen de middelen die bij de begroting zijn vrijgesteld voor de invoering van het hoger beroep overeen met de kosten zoals deze berekend zijn bij de memorie van toelichting, vragen de leden van de PvdA-fractie. Wordt ook rekening gehouden met het feit dat er enige fluctuatie kan ontstaan door stijging van de instroom van asielzoekers?

In verband met de financiële consequenties willen de leden van de CDA-fractie graag een reactie verkrijgen op de recent door de minister van Financiën geponeerde stelling dat de kosten van de opvang van asielzoekers uit de hand lopen. Sprak de minister van Financiën namens het kabinet?

De leden van de CDA-fractie zouden gaarne een nadere toelichting ontvangen op de raming van 1700 zaken. Waarop is deze raming gebaseerd? Is deze raming gebaseerd op de instroom uit 1996, uit 1997 of op de verwachting voor 1998? Van een instroom van hoeveel zaken is concreet uitgegaan? De leden van de CDA-fractie maken zich zorgen over de kosten. Zij realiseren zich dat het kostenaspect niet de doorslaggevende argumentatie oplevert bij invoering van hoger beroep. Echter, zij constateren dat het hoger beroep in 1999 44 miljoen en in 2000 en verder 37,5 miljoen gulden op jaarbasis zal kosten. Dat betekent per zaak, uitgaande van 1700 zaken, 22 000 gulden vanaf het jaar 2000. De leden van de CDA-fractie vinden dit bedrag buitensporig hoog. Het legt een grote hypotheek op het binnen redelijke grenzen houden van het aantal beroepen. In dit verband vragen de leden hoe het komt dat thans uitgegaan wordt van 1700 zaken, terwijl in antwoord op vragen over de brief van 19 december 1995 nog werd uitgegaan van een aanbod van 6400 zaken. (TK 1995–1996, 24 424, nr 3 vraag 46). Toen overigens waren de totale kosten geraamd op 42 miljoen gulden. De leden van de CDA-fractie vragen een toelichting op de discrepantie tussen de huidige en de cijfers van destijds.

Overigens vragen deze leden of al een definitieve beslissing genomen is over de vraag waaraan de benodigde middelen zullen worden onttrokken. Kan de regering motiveren waarom zij er niet de voorkeur aan geeft het voor het hoger beroep benodigde bedrag te besteden aan vermindering van de procedures?

Bij het opstellen van de ramingen is de regering uitgegaan van een aanbod van zaken in hoger beroep van 1700. Gaarne vernemen de leden van de VVD-fractie nader hoe de regering tot deze schatting is gekomen.

De leden van de fractie van D66 vragen hoeveel extra formatieplaatsen worden aan de Raad van State worden toegekend. Zal het uitgangspunt zijn dat een meervoudige kamer de appelzaken afhandelt? Kan de regering aangeven op welke wijze zij tot het verwachte aantal van 1700 beroepen en even zo vele verzoeken voorlopige voorziening is gekomen? Kan de regering daarbij aangeven hoe naar haar verwachting de verdeling zal zijn over reguliere zaken en asielzaken?

Kan de regering nader toelichten waarop zij de verwachting baseert dat in 50% van de gevallen met de beslissing over een voorlopige voorziening eveneens een beslissing in de hoofdzaak kan worden gegeven (voor de reguliere zaken in 25% van de gevallen)?

ARTIKEL II

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie wanneer de staatssecretaris verwacht dat deze wet in werking zal treden. Zou niet een evaluatiemoment moeten worden ingebouwd, met name gelet op de vele vragen van beheersmatige aard?

Er wordt voorgesteld hoger beroep alleen in die gevallen open te stellen als de aanvraag tot toelating na het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voor de eerste keer is ingediend. Betekent dit dat een tweede aanvraag, ingediend na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, niet vatbaar is voor hoger beroep? Zo ja, hoe verhoudt zich dat tot het gelijkheidsbeginsel? Er is immers sprake van nieuwe feiten. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarover een beschouwing van de regering.

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

De griffier voor dit verslag,
Floor