

Vergaderjaar 1997–1998

25 829

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 maart 1998

Voor de grondige aandacht die de leden van de fracties aan dit wetsvoorstel hebben gegeven zeggen wij u graag dank. De vragen en opmerkingen die zijn gesteld en gemaakt beantwoorden wij als volgt.

1. Inleiding

De leden van de fractie van de PvdA willen, evenals de leden van de fractie van het CDA, een toelichting op de keuze voor de Raad van State als instantie voor hoger beroep. Zij vragen in het bijzonder of de uitspraak van het EHRM in de zaak Procola ertoe noopt de rechtsprekende taak van de Raad van State te beperken.

In de brief van 25 juni 1997 (25 425, nr. 1) over de tweede en derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie heeft de eerste ondergetekende meegedeeld dat de regering grote waarde hecht aan de rechtsprekende taak van de Raad van State en daarmee aan het behoud van een substantieel pakket rechtsprekende taken voor dit college in de toekomst. Met de keuze voor de opdracht van de behandeling van het hoger beroep in vreemdelingenzaken aan de Raad van State is aangesloten bij de huidige organisatie van de bestuursrechtspraak.

In het kader van de brief met het regeringsstandpunt inzake het rapport van de commissie Leemhuis is nog geen standpunt over de voortgang van de derde fase van de rechterlijke organisatie opgenomen. Over de verdere voortgang hiervan zal de eerste ondergetekende uw Kamer op korte termijn berichten.

Bij brief van 12 februari 1998 hebben de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken een notitie aan de Tweede Kamer toegezonden over de consequenties die aan de uitspraak van het EHRM moesten worden verbonden en de werkwijze van de Raad van State.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de vrees voor verlenging van de vreemdelingenprocedures bij de vernieuwing van de Vreemdelingenwet een belangrijke reden is geweest voor het niet opnemen van de mogelijkheid van hoger beroep. Uit de Evaluatie van de herziene Vreemdelingenwet (T. Visser en G. Homburg, 1995, Regioplan) is evenwel gebleken dat het ontbreken van een instantie voor hoger beroep door de vreemdelingenrechtshouders als een ernstig gemis werd ervaren. Het door het

kabinet in grote lijnen onderschreven advies van de Hoge Raad over de wenselijkheid van het invoeren van hoger beroep in het vreemdelingenrecht hield in dat ter bevordering van de rechtseenheid en de rechtszekerheid en ten behoeve van een correctie van misslagen een voorziening nodig was.

Het is juist dat de duur van de behandeling van vreemdelingenzaken nog steeds een punt van zorg is. Het is eveneens juist dat invoering van hoger beroep ertoe leidt dat in een beperkt aantal zaken verdere verlenging optreedt. Wij stellen de door de Hoge Raad zo kernachtig aangegeven belangen evenwel hoger dan de mogelijke praktische problemen die daaruit zullen voortvloeien. Wij achten het ontbreken van de hoger beroepsvoorziening zodanig ernstig dat daarin alsnog moet worden voorzien, waarvoor ook extra middelen in de meerjarenramingen op onze begroting zijn vrijgemaakt.

De vragen van deze leden naar de procedure die werd geschetst in onze brief van 19 december 1995, (Tweede Kamer 1995–1996, 24 424, nr 2) over een mogelijk onderscheid tussen zaken die al dan niet voor behandeling ten gronde in aanmerking zouden komen en de mogelijkheid voor het uitsluiten van verzet, moeten in de eerste plaats worden gezien tegen de achtergrond dat in die brief slechts een schets in zeer grote hoofdlijnen kon worden geboden. In de tweede plaats was op dat tijdstip nog geen definitieve keuze gemaakt voor de instantie, aan welke het hoger beroep zou worden opgedragen. Voor een eerste globale raming is ervan uitgegaan dat dit zou worden opgedragen aan een gerechtshof, waarbij de procedure in het algemeen zou kunnen worden ingericht met inachtneming van de specifieke eisen die de behandeling van vreemdelingenzaken stelt. Nu het hoger beroep wordt opgedragen aan de Raad van State is ons uitgangspunt geweest zo veel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande procedures voorzien in de Algemene wet bestuursrecht en de Wet op de Raad van State. Bovendien was in de opzet van 1995 nog besloten dat het indienen van hoger beroep schorsende werking zou hebben. Nu wij bij het onderhavige wetsvoorstel eveneens weer hebben aangesloten bij de hoofdregel in het bestuursprocesrecht dat geen schorsende werking toekomt aan het indienen van beroep, bestaat de mogelijkheid om een voorlopige voorziening te vragen. De verwachting is dat die mogelijkheid in ruime mate zal worden benut.

Bij de behandeling van de verzoeken om voorlopige voorziening zal de Raad van State al een beslissing moeten nemen of de zaken zo gecompliceerd zijn dat de appellant de behandeling van zijn zaak in Nederland mag afwachten. In de zaken waarin de voorlopige voorziening wordt afgewezen, kan hetzij in eenvoudige zaken meteen een beslissing in de hoofdzaak worden genomen, hetzij zal de appellant erin moeten berusten dat hij de uitspraak in de hoofdzaak niet in Nederland mag afwachten. Ook voor de regeling van het verzet sluiten wij aan bij de bestaande procedure in het bestuursprocesrecht.

Deze leden vragen vervolgens of, en zo ja, welke andere landen een even uitgebreide procedure als die van Nederland hebben. Bij de beantwoording van de vraag is uitgegaan van de normale asielprocedure, en niet van een versnelde procedure, voor zover niet uitdrukkelijk anders is vermeld.

a) België kent vier bevoegde autoriteiten belast met asielaanvragen. De Dienst Vreemdelingenzaken is bevoegd om te beslissen over de ontvankelijkheid van een aanvraag. Als deze dienst beslist dat de asielaanvraag ontvankelijk is wordt de zaak overgedragen aan het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen voor de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag.

Tegen een niet-ontvankelijkheidsbeslissing door de Dienst Vreemdelingenzaken kan spoed-appel worden ingesteld bij het Commissariaat. Als het

Commissariaat de beslissing van de Dienst Vreemdelingenzaken in stand laat, kan de asielzoeker in beroep bij de Raad van State. Dit beroep heeft in beginsel geen schorsende werking.

Als het Commissariaat een negatieve beslissing neemt op de asiel-aanvraag, kan de asielzoeker in beroep bij de Permanente Beroeps-commissie. Als deze commissie de negatieve beslissing van het Commissariaat bevestigt, kan de asielzoeker ten slotte nog in beroep bij de Raad van State.

b) In Duitsland is het federale bureau voor de erkenning van buitenlandse vluchtelingen bevoegd om op asielaanvragen te beslissen. Beroep kan worden ingesteld bij de administratieve rechtbanken (Verwaltungsgericht). Dit beroep heeft in sommige gevallen schorsende werking. Als de administratieve rechtbank het beroep ongegrond verklaart, is er een beroepsmogelijkheid (met betrekking tot feitelijke/juridische vragen) bij het Oberverwaltungsgericht als deze rechtbank dit beroep toestaat. In bepaalde gevallen is verder beroep mogelijk bij het Bundesverwaltungsgericht als dit is toegestaan door de rechtbank. Na uitputting van deze beroepsmogelijkheden kan een asielzoeker onder bepaalde omstandigheden een constitutionele klacht indienen bij het Federale Constitutionele Gerechtshof.

c) In het Verenigd Koninkrijk is the Asylum Directorate of the Home Office bevoegd om op asielaanvragen te beslissen. Beroep kan worden ingesteld bij een «special adjudicator of the Immigration Appeal Authority» met een verdere beroepsmogelijkheid bij een «Immigration Appeal Tribunal». Beroep heeft in beginsel schorsende werking. Met betrekking tot rechtsvragen is hoger beroep mogelijk bij het «Court of Appeal». Daarna staat onder bepaalde voorwaarden nog beroep open bij de «House of Lords».

d) In Denemarken ligt de verantwoordelijkheid voor de beslissing op asielaanvragen in eerste aanleg bij de Deense immigratiedienst. Als een asielaanvraag wordt afgedaan in de normale procedure kan een asielzoeker tegen een negatieve beslissing in beroep bij de Danish Refugee Board. In de zgn. versnelde procedure, die van toepassing is op kennelijk ongegronde asielverzoeken, is dit beroep niet mogelijk. In die procedure beslissen de Deense immigratiedienst en de Danish Refugee Board gezamenlijk over de ongegrondheid van de asielaanvraag. De Danish Refugee Board heeft in deze procedure een vetorecht. Als de Board een veto uitspreekt, zal de asielaanvraag in de normale procedure worden afgedaan.

Tegen beslissingen van de Danish Refugee Board kan beroep worden ingesteld bij gerechtshoven maar hiervan wordt nauwelijks gebruik gemaakt omdat dit beroep geen schorsende werking heeft. Bovendien kan in deze beroepsprocedure alleen geoordeeld worden over de rechtmatigheid van de beslissingen.

e) In Frankrijk beslist de OFPRA over asielaanvragen. Tegen negatieve beslissingen van de OFPRA kan beroep worden ingesteld bij de Commission des Recours des Réfugiés (CRR). Indien het CRR het beroep ongegrond verklaart is hoger beroep mogelijk bij de Conseil d'Etat. Dit beroep heeft geen schorsende werking.

Deze leden vragen voorts wat de totale kosten zijn van een procedure die vier stadia doorloopt (beslissing van de staatssecretaris, beslissing van de staatssecretaris in bezwaar, de rechter in eerste instantie en de Raad van State in hoger beroep). De kosten van een totale procedure die alle vier fasen doorloopt, bedragen globaal f 27 000,- voor een asielzaak, waarbij voor de hoger beroepsfase de kosten volledig op ramingscijfers gebaseerd zijn. Een procedure naar aanleiding van een aanvraag in een reguliere zaak is iets goedkoper. Hierin zijn niet meegeteld de kosten van opvang, onderwijs enz. Overigens doorloopt niet iedere asielzoeker alle fasen van

de procedure. De gemiddelde behandelingskosten van een asielverzoek liggen dus aanzienlijk lager.

In de tweede halfjaarlijkse rapportage asielketen (Tweede Kamer 1997–98, 19 736, nr 289) is informatie gegeven over de normen voor de behandelingsduur van asielverzoeken. Voor asiel eerste aanleg, inclusie het gehoor, is de behandelingsduur gesteld op zes weken, voor asiel in bezwaar op 12 weken. Over de behandelingsduur voor beroep bij de rechtbank kan geen specifieke informatie worden verstrekt. De zaken worden naar categorie en prioriteit geselecteerd en vervolgens volgens het principe first in, first out afgedaan. Bij soort zaak gaat het dan om de volgende categorieën: a) acute spoedeisende zaken; b) bewaringszaken; c) Rijsbergen/Schengen/Dublin/Zevenaar/Schiphol-zaken; bodemzaken asiel; d) bodemzaken regulier; e) gewone verzoeken om voorlopige voorziening. Met deze volgorde is tevens de prioriteit bepaald.

De leden van de CDA-fractie herhalen met het oog op de gewijzigde omstandigheden hun vraag waar de asielzoekers worden opgevangen die niet in opvang terecht kunnen omdat hun plaatsen worden ingenomen door asielzoekers in afwachting van hun hoger beroep. De huidige opvangsituatie zoals de tweede ondergetekende heeft beschreven in de brief van 10 februari 1998, 676179/98/DVB, is inderdaad anders dan die in mei 1996. In de eerstgenoemde brief zijn ook de maatregelen opgesomd die getroffen worden om meer opvangcapaciteit te creëren. Het is echter niet uitgesloten dat de situatie weer veranderd is op het moment van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel. Van belang blijft dat de opvang slechts open staat voor diegenen die rechtmatig in Nederland verblijven. Bij de raming van de kosten van dit wetsvoorstel is rekening gehouden met een extra beslag op de capaciteit in de opvang door die personen die het hoger beroep in Nederland mogen afwachten.

Deze leden willen weten of het hoger beroep in alle gevallen door een meervoudige kamer zal worden behandeld. Op grond van artikel 39, tweede lid, van de Wet op de Raad van State worden de zaken die aanhangig worden gemaakt bij de Afdeling bestuursrechtspraak in behandeling genomen door een meervoudige kamer. Indien de zaak naar het oordeel van de meervoudige kamer geschikt is voor verdere behandeling door één rechter, kan zij deze verwijzen naar een enkelvoudige kamer.

Het onderhavige wetsvoorstel brengt geen wijziging in de positie van de ACV; het laat de aan beroep voorafgaande fase onverlet.

Op welke wijze, zo vragen deze leden, meent het kabinet dat onbedoelde aanspraken op verblijf in Nederland, door middel van de langere tijd dat men in Nederland verblijft voordat de definitieve uitspraak tot stand komt, kunnen worden voorkomen. Zij informeren naar de bereidheid van het Kabinet maatregelen te treffen die de tijdsduur van het hoger beroep uitsluiten van de tijd die samenhangt met het driejarenbeleid en naar de bereidheid om het driejarenbeleid ter discussie te stellen.

De invloed van het driejarenbeleid zal pas op termijn merkbaar zijn omdat het hoger beroep alleen wordt opengesteld in zaken waarin de eerste aanvraag om toelating is ingediend na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Hoger beroep is dus niet mogelijk voor asielaanvragen die nu in procedure zijn en voor tweede asielaanvragen ingediend na inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

Het bestaande driejarenbeleid is gestoeld op een beleidsmatige beslissing en is nader ingevuld door jurisprudentie van onder andere de Rechts-eenhedskamer. De regering gaat er vooralsnog van uit, zoals ook is aangegeven in het nader rapport, dat het instellen van hoger beroep

onder bepaalde omstandigheden relevant kan zijn voor de toepassing van het bestaande driejarenbeleid. Een discussie over het driejarenbeleid kan niet op zichzelf worden gevoerd maar moet gezien worden binnen het totale vreemdelingenbeleid en eventuele herziening van de Vreemdelingenwet. De regering is bereid om een discussie over het driejarenbeleid in dat verband te voeren.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de rechtspraak in eerste aanleg geconcentreerd blijft bij de rechtbank Den Haag, met nevenzittingsplaatsen. In reactie op deze vraag wijs ik erop dat in zijn algemeenheid geldt dat nodeloze wijzigingen in de structuur moeten worden voorkomen in het belang van een goede voortgang van zaken. Het voornemen om te komen tot invoering van hoger beroep in vreemdelingenzaken brengt naar mijn mening niet de noodzaak met zich de thans bestaande organisatiestructuur in eerste aanleg te wijzigen. Voor zover door aanvaarding van het wetsvoorstel hoger beroep wordt ingevoerd, is er voor het bewaken van rechtseenheid door de Rechts-eenhedskamer (REK) in de zaken waarin hoger beroep wordt opengesteld in beginsel geen noodzaak meer. Wel rijst de vraag gesteld door de leden van de fracties van het CDA, D66 en SGP of er voor de gevallen waarin geen hoger beroep wordt opengesteld behoefte blijft aan voortzetting van het functioneren van de REK. Wij zijn vooralsnog van oordeel dat voor de gevallen waarin geen hoger beroep wordt opengesteld, onderzocht moet worden of de REK daarin een functie kan hebben. Bovendien speelt de REK een belangrijke rol in de afstemming tussen de vreemdelingen-kamers onderling.

Aanleiding voor het wetsvoorstel was gelegen in de onvrede over het feit dat bij de herziening van de Vreemdelingenwet het hoger beroep niet was opgenomen. Door de invoering van hoger beroep wordt aangesloten bij andere onderdelen van het administratieve recht. De wijze van functioneren van de rechtseenheidkamer staat los van de besluitvorming over de vraag of en zo ja op welke wijze hoger beroep in vreemdelingenzaken diende te worden vormgegeven. Daarom heeft, voorafgaand aan de voorbereiding van dit wetsvoorstel, geen evaluatie plaatsgevonden van het functioneren van de rechtseenheidkamer. Een dergelijke evaluatie is overigens wel voorzien. De voorbereidingen hiervoor zijn inmiddels ter hand genomen. De regering is bereid de Tweede Kamer te zijner tijd in te lichten over de bevindingen ter zake.

De leden van de CDA-fractie vragen naar een overzicht van de REK-zaken waaruit zou blijken van een niet juiste uitvoering van de Vreemdelingenwet in een aantal gevallen. Wij beschikken niet over een dergelijk overzicht. De stelling dat het invoeren van een hoger beroepsinstantie meer zal bijdragen aan een juiste uitvoering van de Vreemdelingenwet berust op het gezag, waarmee zo'n instantie naar haar aard bekleed is met inbegrip van de mogelijkheid tot vernietiging van de beslissing van een lagere rechter. Een probleem bij de REK is, zo is uit de evaluatie van de Vreemdelingenwet gebleken, dat uitspraken van collega's in dezelfde aanleg niet door alle vreemdelingenrechters als maatgevend werden erkend.

Wij hebben in het antwoord op eerdere vragen van Uw Kamer over de mogelijkheid van het bevorderen van cassatie in het belang der wet geantwoord dat er zich tot dan toe geen geval heeft voorgedaan, waarin een dergelijke voordracht zou kunnen worden verzocht. In deze situatie is geen wijziging gekomen.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de voorgestelde beperkingen toereikend zijn om overbelasting van de appèlrechter te voorkomen. Wij hebben de verwachting dat de aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggende ramingen een voldoende schatting geven, zij het dat

thans niet met enige mate van zekerheid is te voorspellen welke feitelijke ontwikkelingen zich op dit terrein zullen voordoen.

De leden van de fractie van D66 en van het GPV vragen of het uitgangspunt van het bevorderen van de rechtseenheid en de rechtszekerheid en het mogelijk maken van de correctie van misslagen, niet evenzeer geldt voor de beslissingen op verzoeken om voorlopige voorziening, KONO-zaken en beslissingen over conservatoire maatregelen. Wij hebben er in het voetspoor van het advies van de Hoge Raad voor gekozen deze belangen het zwaarste te laten wegen bij de beslissing over de hoofdzaak: het weigeren of verlenen van toelating tot Nederland. De KONO-zaken zijn uitgesloten vanwege hun relatief eenvoudig karakter. Het is inderdaad niet uitgesloten dat zich complexe juridische of feitelijke vragen zullen voordoen bij voorlopige voorzieningen en conservatoire maatregelen, maar gelet op het accessoire karakter van deze verzoeken is het naar onze mening niet wenselijk daar afzonderlijk hoger beroep voor open te stellen. In de eerste plaats is in het huidige systeem van de Vreemdelingenwet al de mogelijkheid opgenomen dat de rechter in een zaak met feitelijke of juridische complicaties de voorlopige voorziening toewijst, waarna de behandeling in de bezwaarfase wordt voortgezet. In de tweede plaats zou bij het openstellen van hoger beroep tegen de voorlopige voorziening, de beslissing daarop veelal moeten worden afgewacht, voordat de hoofdzaak kan worden afgedaan, waarna weer hoger beroep zou kunnen worden ingesteld tegen de beslissing in de hoofdzaak. Indien de beslissing op het hoger beroep op de beslissing op de voorlopige voorziening of over de conservatoire maatregel niet wordt afgewacht, rijst de vraag of er nog wel reële betekenis kan toekomen aan een eventuele gegrondverklaring van het hoger beroep in die accessoire zaak.

Deze leden informeren vervolgens naar:

- a. het aantal KONO-beschikkingen sedert 1994, zowel absoluut als in percentage;
- b. het aantal daartegen ingediende bezwaarschriften;
- c. aantal beroepen tegen de ongegrondverklaring van de bezwaarschriften, en de wijze van afdoening.

Ad a.: KONO-beschikkingen in asielzaken:

1994	10 464 = 18% van het totaal aantal beschikkingen
1995	21 566 = 55%
1996	15 867 = 51%
1997	13 528 = 52%

N.B.: de mogelijkheid om KONO te verklaren is pas sedert 1 januari 1994 in de wet verankerd; derhalve is het aantal KONO-beschikkingen in 1994 nog relatief laag.

Ad b en c: Er is aan de hand van de beschikbare gegevens geen relatie te leggen met het aantal bezwaarschriften dat is ingediend tegen de KONO-beschikkingen in asielzaken; er worden uitsluitend gegevens over het totaal aantal ingediende bezwaarschriften per jaar bijgehouden. Ditzelfde geldt voor het aantal beroepschriften.

In de door de leden van de GPV-fractie genoemde discussienota over de tweede fase van de rechterlijke organisatie, (kamerstukken II, 1993-94, 23 701 nr 2, 2, wordt een groot aantal differentiatiemogelijkheden voor de openstelling van hoger beroep in vreemdelingenzaken opgesomd. De afweging daarvan, zo is destijds reeds opgemerkt, dient plaats te vinden in het spanningsveld dat zich bij uitstek op dit terrein voordoet. Het gaat daarbij om het belang van een effectieve en zorgvuldige afdoening, waarbij de vreemdeling die in Nederland om toelating verzoekt op korte

termijn uitsluitel verkrijgt en de overige belangen (waaronder de belasting van het bestuurlijke en rechterlijke apparaat, de duur en de kosten van de opvang). Het belang van de betrokken vreemdeling is derhalve geen nieuw criterium, maar daarmee is telkens bij de opsomming van mogelijke modaliteiten in die discussienota rekening gehouden.

De vraag van de leden van de SGP-fractie naar het voortbestaan van de REK hebben wij hiervoor al beantwoord.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie over het aantal gegrondverklaringen in administratieve zaken en in vreemdelingen-zaken verwijzen wij naar de tabellen opgenomen in bijlage A.¹

De vraag van de leden van de GPV-fractie over het invoeren van een tweede feitelijke instantie ter bevordering van de rechtseenheid en rechtszekerheid en ten behoeve van de correctie van misslagen voor alle vreemdelingen-zaken is voor een deel reeds beantwoord naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van D66. In aansluiting daarop vragen deze leden naar een andere wijze van selectie van complexe zaken dan het uitsluiten van specifieke categorieën van beslissingen. Wij hebben uiteindelijk gekozen voor het vastleggen van deze formele criteria, waarbij de inhoudelijke vraag naar de complexiteit van de desbetreffende beslissing wel een belangrijke rol heeft gespeeld, maar waarbij dit niet de enige factor is geweest. Ook het belang dat de appellant bij een vernietiging in hoger beroep kan hebben is een factor geweest. Toepassing van een materieel inhoudelijk criterium leidt uiteindelijk tot de introductie van een verlostelsel, waarvan de overweging ook wordt bepleit door de leden van de fractie van de RPF. De discussie over de wenselijkheid van de invoering van een zo ingrijpende wijziging van ons stelsel van rechtsmiddelen kan niet meer binnen deze kabinetsperiode worden afgerond. Wij achten het in dit verband mede tegen de achtergrond van de in de aanhef genoemde brief van 25 juni 1997 over de voortgang van de herziening van de rechterlijke organisatie niet aangewezen de discussie over het introduceren van een voorloper van een verlot in het vreemdelingenrecht aan te vangen.

Het is als gezegd niet uit te sluiten dat zich in de categorieën die van hoger beroep zijn uitgesloten complexe problemen voordoen. Eigen aan de toepassing van formele criteria is dat zij daarmee geen rekening houden. De consequenties daarvan zijn ook op andere rechtsterreinen onder ogen gezien en aanvaard. Zo kunnen zich in strafzaken bij voorbeeld bij veroordelingen op basis van gemeentelijke plakverboden zeer principiële vragen van staatsrechtelijke aard over de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting voordoen. In de gevallen waarin de kantonrechter met een geldboete lager dan fl. 50,- volstaat, is hoger beroep of cassatie evenwel niet mogelijk. De voorstellen van de commissie Haak over de beperking van de werklust van de Hoge Raad die zijn overgenomen in het wetsvoorstel 25 240 bevatten ten aanzien van de appelgrens in strafzaken nog verdergaande consequenties.

De leden van de GPV-fractie vragen aandacht voor de kwaliteit van de beschikkingen die door de rechter in eerste aanleg moeten worden beoordeeld. Zij menen dat een verbeterde kwaliteit van de beschikkingen ertoe zal leiden dat in minder gevallen een beroep op de rechter zal behoeven te worden gedaan. Uit het onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen over de kwaliteit van de beschikkingen blijkt dat deze geenszins over de gehele linie aan ernstige gebreken lijdt. In de tweede plaats is uit het onderzoek naar OC- en AC experimenten naar voren gekomen dat de daarin beschreven procedure wel leidt tot een verbetering van de besluitvorming in eerste aanleg: de aanvrager krijgt meer en

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

eerder de gelegenheid om alle door hem relevante feiten naar voren te brengen, maar niet tot een substantiële vermindering van het aantal ingestelde beroepen.

Deze leden wijzen er voorts op dat het verlengen van de duur van de procedure niet alleen wordt veroorzaakt door het instellen van rechtsmiddelen, maar ook doordat de bestaande termijnen waarbinnen beslissingen moeten worden genomen worden overschreden. Er bestaat dezerzijds geen inzicht in de mate waarin deze factor bijdraagt aan de onzekerheid waarin de vreemdeling die nog geen definitieve beslissing op zijn aanvraag heeft gekregen, moet verkeren.

De leden van de GPV-fractie hebben behoefte aan een uiteenzetting van de consequenties van dit wetsvoorstel in verband met de herziening van de wetgeving over conservatoire maatregelen.

De thans aanhangige wijziging van de Vreemdelingenwet (kamerstukken II, 1995–96, 25 172) bevat een marginale aanpassing van de vreemdelingenbewaring, die voortkomt uit het samenvoegen van de A- en F-formulieren. Deze wijziging is niet van betekenis voor de uitsluiting van het hoger beroep van deze soort beslissingen. Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat door de tweede ondergetekende nog in dit voorjaar een aparte notitie over de vreemdelingenbewaring zal worden toegezonden (kamerstukken II, 1997–98, 25 172, nr. 15). Op voorhand kan reeds worden aangegeven dat hierin ten aanzien van hogerberoep geen andersluidend standpunt zal worden ingenomen.

De leden van de GPV en CDA-fracties vragen of hoger beroep tegen de beslissing tot niet verlengen of intrekking van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf nu is uitgesloten. Wij zijn van oordeel dat deze zaken niet vallen onder het criterium van artikel 33e, eerste lid, onder a, omdat de hoofdzaak betrekking heeft op de toelating tot Nederland. Het gaat hen niet om het verkrijgen van een betere titel voor rechtmatig verblijf, maar om het opponeren tegen een beslissing waardoor zij geen rechtmatig verblijf meer genieten.

De vraag van de leden van de CDA- en de VVD-fracties over de mogelijkheid van het opstellen van een lijst van beslissingen, waartegen hoger beroep wordt opengesteld, vereist een uitputtende inventarisatie van het aantal beslissingen en de verschillende modaliteiten daarin dat op grond van de gewijzigde Vreemdelingenwet kan worden genomen. Uit de evaluatie van deze wijzigingen weten wij in de eerste plaats dat het hier een zeer ruim scala betreft.

Het stelsel van uitsluiting van bepaalde categorieën sluit in de tweede plaats aan bij de systematiek die gebruikelijk is in het bestuursprocesrecht.

Ten derde wijzen wij erop dat in het door ons voorgestane stelsel meer ruimte bestaat voor de behandeling van twijfelgevallen. In het voorstel staat hoger beroep open, tenzij dit uitdrukkelijk is uitgesloten. In het omgekeerde stelsel staat geen hoger beroep open, indien dat niet uitdrukkelijk is toegestaan. Ook de gevallen waarin daar achteraf bezien wel goede reden voor zou zijn, kunnen dan per definitie niet in hoger beroep worden behandeld, omdat de appèlrechter daartoe niet bevoegd is. Hij zal dan moeten wachten totdat de wetgever hem die bevoegdheid heeft toegekend. De rechter in hoger beroep heeft in de door ons voorgestane systematiek meer armslag. Dit laat onverlet dat indien uit de jurisprudentie blijkt van specifieke categorieën van beslissing die vatbaar zijn voor hoger beroep, maar die uiteindelijk van marginaal belang blijken te zijn, aanvullende uitsluiting door de wetgever zou kunnen worden bevorderd. Het is begrijpelijk dat bezien vanuit het perspectief van de appèlrechter een duidelijke omschrijving van de zaken die in hoger beroep kunnen worden ontvangen gewenst is, doch wij menen dat in de praktijk

van de rechtspraak zich snel voldoende duidelijke contouren zullen aftekenen.

2. De wijze van beperking van het hoger beroep

De leden van de PvdA-fractie informeren of hoger beroep ook mogelijk is, wanneer bewaring wordt opgeheven en welke gevolgen dat heeft voor het aantal zaken als de bewaring wordt voortgezet. Het antwoord op deze vraag is afhankelijk van het moment waarop de bewaring wordt opgeheven. In de tot nu toe beslechte gevallen ligt voornamelijk de vraag voor of het opleggen van een maatregel als bedoeld in de artikelen 18a en b Vw rechtmatig is. Als de rechter oordeelt dat de maatregel rechtmatig was, ook al is de maatregel inmiddels opgeheven, dan zal hij de hoofdzaak op grond van artikel 29 Vw in beroep behandelen. Was de maatregel niet rechtmatig, dan volgt veelal verwijzing naar de bezwaarprocedure, waarbij de hoofdzaak geheel op haar merites kan worden bezien. In het geval dat de rechter tot het oordeel komt dat de maatregel niet terecht is opgelegd, valt de bezwaarprocedure in de hoofdzaak open en zal aan het eind daarvan duidelijk worden of er sprake is van een beslissing tegen welke hoger beroep is opengesteld. Voor de bewaring op grond van artikel 26 Vw geldt een analoge redenering.

De leden van de VVD-fractie informeren naar de kans, dat als de asielzoeker in hoger beroep in het ongelijk is gesteld, er een tweede asielverzoek zal worden ingediend.

De kans dat een vreemdeling die niet in Nederland mag blijven, een nieuwe aanvraag zal indienen wordt naar de mening van de regering in elk geval niet groter door het onderhavige wetsvoorstel. Een tweede asielverzoek heeft ook in de huidige procedure slechts kans van slagen indien er nieuwe feiten en omstandigheden worden aangevoerd. Worden er geen nieuwe feiten en omstandigheden aangevoerd, dan zal dit leiden tot een niet-ontvankelijkheidsbeslissing op grond van artikel 15bVw dan wel kennelijk ongegrondheidsbeslissing op grond van artikel 15c Vw en zal het bezwaarschrift veelal als kennelijk ongegrond worden afgedaan. Ingevolge het onderhavige wetsvoorstel staat tegen een dergelijke beslissing slechts hoger beroep open indien vervolgens een uitspraak is gedaan door een meervoudige kamer. In het algemeen beraadt de regering zich over mogelijkheden om het indienen van een tweede en volgende asielverzoeken te beperken.

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

De leden van de VVD-, D66- en GroenLinks-fractie vragen of op grond van dit artikel hoger beroep is uitgesloten voor een vreemdeling die een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv) heeft gekregen. Dat is juist. Wij zijn ervan uitgegaan dat het voornaamste doel van de vreemdeling, toelating tot Nederland hiermee is bereikt, zij het niet in de – naar het oordeel van de vreemdeling – gepaste modaliteit. Wij achten dit gelet op de zwaarte van de overige belangen die met de invoering van hoger beroep worden gediend van relatief minder belang. Wij verwijzen voorts naar ons antwoord, waarin is opgemerkt dat tegen de intrekking van de vvtv wel hoger beroep openstaat.

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 en GroenLinks fracties merken op dat de nuancering die is aangebracht bij het uitsluiten van de KONO-beschikkingen hen niet overtuigt op het punt dat juist na een meervoudige kamer-beslissing

hoger beroep wordt opengesteld. Zij menen dat eerder voor de hand ligt dat gevolg aan beslissingen van een enkelvoudige kamer toe te kennen. Wij zijn van oordeel dat aan het aanbrengen van zaken bij een meervoudige kamer in het algemeen een indicatie is te ontleen over de zwaarte en de complexiteit van een zaak. Daarom is juist ook aan de enkelvoudige kamer de bevoegdheid toegekend om de zaak door te verwijzen naar de meervoudige kamer. Een omgekeerde beweging is immers bij de behandeling in beroep niet mogelijk. Het ligt in de rede te veronderstellen dat een KONO-zaak die bij een meervoudige kamer wordt geïntroduceerd geen doorsnee-zaak zal zijn.

In het door de leden van de fracties van D66- en GroenLinks geschetste geval dat de rechtbank een beroep tegen een KONO-beslissing gegrond verklaart, doch de gevolgen in stand laat, staat geen hoger beroep open. Wij hebben dan immers van doen met een zaak waarin naar het oordeel van de rechter terecht een afwijzende beslissing is gegeven, zij het dat de gegrondverklaring van het beroep veelal aan een formeel gebrek te wijten zal zijn. Indien de rechter evenwel meent dat de aard van dit gebrek niet zodanig is dat de rechtsgevolgen van de KONO-beslissing niet in stand kunnen blijven, is er geen reden om deze zaken anders te behandelen dan de overige KONO-zaken in deze categorie. In het geval dat de rechter het vastgestelde gebrek wel ernstig oordeelt, zal hij het beroep gegrond verklaren, waarna de hoofdzaak op de gebruikelijke wijze in bezwaar zal worden behandeld. Aan het eind daarvan zal aan de hand van de beslissing blijken of hoger beroep openstaat of niet.

De regering realiseert zich dat in een aantal gevallen door de Minister van Justitie geen hoger beroep kan worden ingesteld tegen beslissingen van de enkelvoudige kamer, maar heeft dat onder ogen gezien en aanvaard. De vraag over de aantallen KONO-beslissingen hebben wij hiervoor reeds beantwoord.

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 GroenLinks-fractie vragen zich af of met dit criterium niet te veel bepalende invloed kan worden aangewend door het bestuursorgaan dat het in zijn macht heeft een bezwaarschrift gegrond dan wel kennelijk ongegrond te verklaren. Het is juist dat het bestuursorgaan beslist of een asielaanvraag kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk is. De mening dat het bestuursorgaan veel invloed heeft op het recht van hoger beroep wordt echter niet gedeeld. Een KONO-beschikking is ten eerste gebaseerd op de gronden in de Vreemdelingenwet. Ten tweede wordt een KONO-beschikking in eerste aanleg alleen uitgesloten van hoger beroep indien tevens het bezwaarschrift als kennelijk ongegrond is afgedaan en de uitspraak in beroep is gedaan door een enkelvoudige kamer. Bovendien heeft de asielzoeker zelf een belangrijke invloed op de beslissing op het bezwaarschrift. Het enkele feit dat er door het bestuursorgaan in eerste aanleg een KONO-beschikking is geslagen is dus niet voldoende.

Ten derde wordt de juistheid van de KONO-beschikking getoetst in bezwaar en bij handhaving in bezwaar door de rechter die terzake rekening houdt met de voor een deel reeds uitgekristalliseerde jurisprudentie. Als in deze procedures wordt vastgesteld dat de beslissing ten onrechte is genomen zal opnieuw moeten worden beslist (in eerste aanleg of in bezwaar) en zal hoger beroep in beginsel wel openstaan. Er is dus geen sprake van dat het bestuursorgaan de toegang tot het hoger beroep naar willekeur kan beïnvloeden.

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

Voor de beantwoording van deze vraag die eveneens is gesteld door de leden van de fracties van CDA en GroenLinks onder verwijzen wij naar de desbetreffende passage onder 2b.

De leden van de fractie van D66 merken op dat de voorgestelde nuancering een deel van het eerder in onze brief (TK 1995–96, 24 424, nr. 2) afgewezen criterium, dat het hoger beroep afhankelijk maakte van de omstandigheid of de uitspraak was gedaan door de meervoudige kamer, weer binnen haalde. Deze uitspraak is ten dele juist. Niet uit het oog mag worden verloren dat de Hoge Raad heeft voorgesteld het criterium van de meervoudige kamer-uitspraak voor de toegang van alle beslissingen tot het hoger beroep te hanteren. Het gaat hier evenwel om een aanzienlijk kleinere groep van beslissingen in KONO-zaken die door de meervoudige kamer in beroep zijn behandeld. Aannemelijk is dat een eenvoudige KONO-zaak in de regel door de alleenrechtsprekende rechter zal worden behandeld. Indien deze daarbij belangrijke problemen tegenkomt, kan hij de zaak verwijzen naar de meervoudige kamer. Dan is het niet onredelijk om in dergelijke gevallen alsnog hoger beroep open te stellen. Dat is een ander uitgangspunt dan het verbinden van het recht op hoger beroep aan iedere verwijzing van de enkelvoudige naar de meervoudige kamer. Daarmee blijft het andere uitgangspunt gehandhaafd dat eenvoudige zaken, waarin door de alleenrechtsprekende rechter geen behoefte aan een correctie van de beslissing van het bestuursorgaan wordt gevoeld, niet vatbaar behoeven te zijn voor hoger beroep. Voor het overige is enkelvoudige of meervoudige behandeling in het wetsvoorstel niet relevant. In dit voorstel kunnen wij geen rechtsongelijkheid zien, doch veeleer een waarborg voor een zorgvuldige beslissing. Deze leden vestigen er voorts de aandacht op dat zaken die normaal gesproken door de enkelvoudige kamer zouden worden afgedaan ook wel door een meervoudige (opleidings)kamer worden behandeld. Wij menen dat in dergelijke zaken inderdaad hoger beroep open staat in gevallen die daarvoor inhoudelijk wellicht niet in aanmerking zouden moeten komen. Wij accepteren dit, omdat daarin niet met behulp van regelgeving kan worden voorzien. In het toevallen van een voordeel dat de vreemdeling tevoren niet kan voorzien of beïnvloeden zien wij evenmin rechtsongelijkheid.

De leden van de fractie van Groen Links vragen of een overzicht kan worden gegeven van het aantal zaken dat door een meervoudige kamer wordt afgedaan. Dit overzicht is niet direct beschikbaar. Een overzicht van het aantal zaken dat in het verleden meervoudig is afgedaan geeft bovendien een vertekend beeld omtrent de zwaarte van deze zaken. Het is namelijk voorgekomen dat zaken meervoudig werden afgedaan om op die manier rechters met minder ervaring op het terrein van het vreemdelingenrecht in te werken. Dit gebeurde ook als het zaken betrof die op zichzelf voor afdoening door een enkelvoudige kamer in aanmerking kwamen.

De vreemdelingenkamers hebben te kennen gegeven dat zij gelet op de toename van de complexiteit van de gevallen, vaker willen overgaan tot afdoening door een meervoudige kamer. Uitvoering van dit voornemen zal zeker gevolgen hebben voor de werlast van de rechterlijke organisatie. De vraag naar de mogelijkheid van correctie van misslagen van de alleenrechtsprekende rechter hebben wij hiervoor reeds beantwoord.

De conclusie van de leden van de SGP-fractie dat de hoger beroepsinstantie slechts bij uitzondering de gelegenheid zal krijgen zich uit te laten over de toepassing van artikelen 15b en 15c lijkt ons juist.

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

Wij zijn het eens met de vaststelling van de leden van de fractie van GroenLinks dat veel jurisprudentie is ontwikkeld over conservatoire maatregelen. Om de hiervoor uiteengezette redenen (gevaar van het uiteenlopen van de procedure in de hoofdzaak en het geschil over de conservatoire maatregel gecombineerd met het accessoire karakter daarvan) handhaven wij ons standpunt dat het openstellen van hoger beroep hier niet moet worden opengesteld. In de reeds eerder genoemde en toegezegde notitie over de vreemdelingenbewaring zal de tweede ondergetekende ingaan op de aard en de wijze van rechterlijke toetsing van in het bijzonder de vreemdelingenbewaring. Wij delen evenwel niet de verwachting van de vragenstellers dat slechts in een gering aantal zaken betreffende conservatoire maatregelen hoger beroep zal worden ingesteld.

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 GroenLinks willen weten hoe vaak thans een beroep op de rechter wordt gedaan na afwijzing van een visum voor kort verblijf en hoe vaak de aanvrager hierbij in het gelijk wordt gesteld. Voor 1997 is het aanbod aan bezwaarschriften in visumzaken 3 977; daarbij is in 605 gevallen in 1997 de vreemdeling in de bezwaarfase in het gelijk gesteld. In 161 gevallen is in 1997 beroep ingesteld, waarvan in 28 gevallen het beroep van de vreemdeling gegrond was. De leden van de fracties van PvdA en D66 vragen naar de reden waarom het weigeren van de toegang en de weigering visum voor kort verblijf zijn uitgesloten van hoger beroep, terwijl de weigering van een mvv wel vatbaar is voor hoger beroep. Het uitsluiten van het weigeren van de toegang en van de visa voor kort verblijf is gebaseerd op het feit dat deze op een andere situatie betrekking hebben, namelijk het weigering van de toegang tot Nederland, zoals de weigeringen aan de grens. Het gaat bij de mvv om een visum voor langdurig verblijf op grond van een van de verblijfsdoelen, zoals genoemd in de Vreemdelingencirculaire. Een afgegeven mvv leidt in principe tot verlening van vergunning tot verblijf, mits nog steeds aan de voorwaarden wordt voldaan, waaronder de mvv is verleend. Het belang van het mogelijk maken van hoger beroep tegen het weigeren van bijvoorbeeld een toeristenvisum of een visum voor familiebezoek van korte duur hebben geringer geacht dan het substantiële belang van het verkrijgen van een mvv.

Of de enkele weigering van een visum strijd kan opleveren met artikel 8 EVRM, zoals opgeworpen door deze leden, valt buiten het bestek van dit wetsvoorstel.

ad g) de uitspraak van 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

De leden van de fractie van GroenLinks menen dat bij de buiten behandeling stelling juist wel in het belang van de rechtseenheid hoger beroep moet openstaan. Artikel 15, vierde lid, bepaalt dat er een onderzoek plaats vindt naar het

verblijf van de asielzoeker in een veilig derde land voor zijn komst naar Nederland, alvorens hij in de gelegenheid wordt gesteld een aanvraag om toelating als vluchteling te doen. Als veilige derde landen worden beschouwd: de landen die lid zijn van de Europese Unie, de landen die partij zijn bij het verdrag inzake de Europese Economische Ruimte, Polen, Tsjechië en Zwitserland. Voor wat betreft de landen van de Europese Unie zal de toepassing van artikel 15, vierde lid, samenvallen met een verzoek om over- of terugname op grond van de Dublin-overeenkomst. Dit betekent dat slechts in uitzonderlijke gevallen artikel 15, vierde lid, zal worden toegepast. Gelet op het beperkte bereik van deze bepaling en de aard van de beschikking – de vreemdeling wordt niet toegelaten tot de asielprocedure in Nederland omdat hij in een veilig derde land verbleven heeft, ten aanzien waarvan wij de bevoegdheid hebben om de betrokkene daarheen uit te zetten – is het belang van het openstellen van hoger beroep gering.

Van het standpunt dat de tweede ondergetekende inneemt ten aanzien van de toetsing van de hardheidsclausule bij het mvv-vereiste bent u reeds op de hoogte gesteld in het kader van de parlementaire behandeling van het initiatief-voorstel terzake (kamerstukken 24 544). Gegeven de voorgestelde uitsluiting van hoger beroep tegen beslissingen tot weigering van visa voor kort verblijf en de weigering tot toegang aan de grens, betekent dit dat de weigering van een machtiging tot voorlopig verblijf wel vatbaar is voor hoger beroep.

De vraag van de leden van de GPV-fractie over de categoriale uitsluiting van een aantal KONO-beslissingen hebben wij hiervoor al beantwoord. Ook de vraag over de bewaking van de rechtseenheid in de zaken die niet vatbaar zijn voor hoger beroep is hiervoor al beantwoord. Nadat het voorstel om het verzoek om toelating van degene die zich moedwillig van zijn (reis)documenten heeft ontdaan, te kunnen aanmerken als kennelijk ongegrond, tot wet zal zijn verheven, is het aantal KONO-gronden uitgebreid. Dat leidt ertoe dat deze gevallen op dezelfde wijze vatbaar worden voor hoger beroep als de bestaande KONO-beslissingen.

Deze leden hebben de indruk dat er geen eenduidig beleid is ten aanzien van de interpretatie van artikel 1a. Zij vragen zich af of de rechtseenheid niet bevorderd worden door de mogelijkheden van hoger beroep in dit soort zaken, waarbij zij ervan uitgaan dat ten aanzien van niet relevante handelingen, advocaten nauwelijks geneigd zullen zijn om tot de hoogste instantie door te procederen. Zij vragen zich ten slotte af of juist hier de Staat niet zelf de onmogelijkheid van hoger beroep gaat missen. De indruk van deze leden delen wij niet. Wel kan gesteld worden dat de reikwijdte van artikel 1a thans nog niet duidelijk is, in die zin dat geen uitputtende opsomming kan worden gegeven van de handelingen die onder dit artikel vallen. De regering heeft geconcludeerd dat het belang van de Staat bij hoger beroep in een zeer gering aantal zaken niet opweegt tegen een aanzienlijk groter potentieel aan zaken, waarin door vreemdelingen hoger beroep kan worden ingediend en waarbij het gaat om feitelijke handelingen die voor het overgrote deel accessoir zijn.

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

De leden van de VVD-fractie vragen of het opnemen van deze uitsluitingsgrond ertoe zal leiden dat verzoeken om een voorlopige voorziening vlak voor de zitting zullen worden ingetrokken, teneinde zo het recht op hoger beroep veilig te stellen. Het lijkt ons zeer onwaarschijnlijk dat dit zich op grote schaal gaat voordoen. Door het intrekken van het verzoek om een voorlopige

voorziening loopt de vreemdeling immers het risico dat hij aanstonds verwijderbaar wordt. Bovendien is tevoren moeilijk voorspelbaar of de rechter zal doorpakken, waardoor een extra onzekere factor wordt toegevoegd. Het is weinig aannemelijk dat professionele rechts-hulpverleners hun cliënten aldus zullen adviseren.

De leden van de fracties van D66, GroenLinks, SGP en GPV vragen of onder vreemdelingenrechters inmiddels meer duidelijkheid is ontstaan over de wijze van toepassing van de bepaling van artikel 33b. De in de memorie van toelichting aangehaalde uitspraak van de president van de rechtbank te Den Haag van 27 juli 1994, nr AWB 94/4435 VRWET, RV 1994, 57) kan inmiddels als maatgevend gelden. 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 artikel 8:86 Awb) kan er sprake zijn van kortsluiting, waarbij de zaak in een voor de vreemdeling positieve of negatieve zin kan worden afgedaan.

De leden van de fracties van D66, GroenLinks, GPV en SGP vragen naar de cijfers over het doorpakken in procedures over voorlopige voorzieningen. Deze informatie is niet uit de geautomatiseerde systemen te kunnen blijken.

De leden van de D66-fractie signaleren een tegenstelling in het antwoord over de appellabiliteit van de beslissing in de hoofdzaak, indien tegelijkertijd over de voorlopige voorziening werd beslist (TK II, 1995–96, 24 424, nr. blz 17) en het huidige voorstel. Het eerder gegeven antwoord hing samen met de aanvankelijke opzet dat de hoofdregel was dat in de beslissing in de hoofdzaak hoger beroep open stond, waarbij aan het instellen van hoger beroep schorsende werking was verbonden. In die opzet was het niet redelijk om de last tot uitzetting ten uitvoer te leggen. Nu wij ervan hebben afgezien om schorsende werking toe te kennen, blijft de huidige situatie in stand. Wij zijn in aanvulling hierop tot de conclusie gekomen dat het in de zaken waarin de rechter volgens het hiervoor weergegeven criterium voldoende aanleiding vindt om kort te sluiten, zeer onwaarschijnlijk is dat deze elementen bevatten voor welke een behandeling in hoger beroep zinvol zou zijn.

Schorsende werking

De leden van de fractie willen weten wat de gang van zaken zal zijn als iemand die de behandeling van zijn hoger beroep niet in Nederland mag afwachten onderduikt en of men dan het recht op hoger beroep behoudt. De vraag of hoger beroep open staat is, behoudens de in de wet genoemde uitzonderingsgronden, niet afhankelijk van de plaats waar men feitelijk verblijf houdt.

Wij hebben bij nader inzien ervoor gekozen aan te sluiten bij het gebruikelijke systeem in het bestuursprocesrecht om aan het instellen van hoger beroep geen schorsende werking toe te kennen. Ook aan het instellen van beroep is geen schorsende werking toegekend. Wij zagen bij nadere overweging onvoldoende aanleiding om deze incongruentie in beide procedures te handhaven. Bij het berekenen van de werklast van de Raad van State is ervan uitgegaan dat vrijwel alle appellanten een voorlopige voorziening zullen vragen. Met de beslissing op die verzoeken wordt reeds een selectie gemaakt in de zaken waarin het beroep al dan niet in enige mate kansrijk is. Daarmee wordt eenzelfde soort schifting bereikt als tussen de zaken die in onze eerste opzet al dan niet voor behandeling ten gronde in aanmerking kwamen.

De leden van de fracties van D66 en GroenLinks vragen of aanpassing van de Koppelingswet noodzakelijk is, als een voorlopige voorziening is

toegewezen. In de sociale zekerheidswetgeving is de mogelijkheid opgenomen dat de zogenaamde voortgezette verblijver, te weten de vreemdeling die tijdig verlenging heeft aangevraagd en de vreemdeling die bezwaar of beroep heeft ingesteld tegen de intrekking van het besluit tot toelating, totdat op de aanvraag is beslist, dan wel totdat op het beroep of bezwaar is beslist, zijn aanspraken behoudt. Degenen die in de asiel-procedure zijn opgenomen of op basis van de vvtv-regelgeving zijn toegelaten zullen dezelfde aanspraken behouden als die hen voordien toekwamen.

De vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of de voorlopige voorziening hangende het hoger beroep schorsende werking heeft, beantwoorden wij ontkennend. De strekking van het verzoek om een voorlopige voorziening is immers het bereiken van toestemming om de behandeling van het hoger beroep in Nederland af te wachten. Wij verwachten dat de mate waarin tot daadwerkelijke verwijdering uit Nederland zal worden overgegaan vergelijkbaar is met de gevallen waarin het beroep en de voorlopige voorziening zijn afgewezen. Wij hebben ook niet overwogen om aan het instellen van bezwaar en beroep schorsende werking toe te kennen. Wij verwachten niet dat een dergelijke maatregel kan bijdragen aan het bevorderen van een snellere afdoening dan nu reeds wordt beproefd.

De vragen naar de reden voor het opdragen van het hoger beroep aan de Raad van State en het voortbestaan van de REK zijn hiervoor reeds beantwoord.

De leden van de VVD-fractie vragen naar mogelijke strijd met artikel 6 EVRM door het opnemen van de uitsluitingsgronden, bedoeld onder c, d en j. Wij zijn van oordeel dat er geen sprake kan zijn van strijd met artikel 6, omdat dit artikel geen recht op een behandeling in hoger beroep garandeert. De toetsing of het beroep tegen de beslissing van het bestuursorgaan al dan niet gegrond is wordt genomen door een onpartijdige rechter, terwijl de andere vereisten voor een eerlijk proces evenmin in het geding zijn.

Overige relevante verdragen

De CDA-fractie wijst op de gewijzigde situatie ten aanzien van aantallen asielaanvragen en druk op de organen in de asielketen en verkrijgt in verband daarmee graag een toelichting op de mogelijkheden om de procedure zo kort mogelijk te houden ook na de invoering van het hoger beroep.

In de afgelopen jaren heeft de regering diverse maatregelen gepresenteerd om de (asiel)procedure zo kort mogelijk te houden. Een groot deel van die maatregelen zijn inmiddels geïmplementeerd. Verder is wetgeving in voorbereiding om bijvoorbeeld een rechtsbasis te creëren voor de afdoening van aanvragen van ongedocumenteerde asielzoekers. Het initiatief-wetsvoorstel Verhagen inzake het mvv-vereiste dient ertoe om te bewerkstelligen dat reguliere aanvragen om toelating alleen maar in het buitenland in behandeling behoeven te worden genomen als men over een mvv beschikt. vanuit het buitenland te kunnen laten aanvragen. Voor de toekomst beziet de regering de mogelijkheden om de procedure verder te stroomlijnen.

4. Invoering hoger beroep in de Wet arbeid vreemdelingen

De leden van de CDA-fractie willen weten wat de aard is van de zaken die vatbaar worden voor hoger beroep. De Wet arbeid vreemdelingen heeft betrekking op het verlenen van tewerkstellingsvergunningen en niet op de toelating tot Nederland. De minister van Sociale Zaken en Werkgele-

genheid heeft laten weten dat hij gelet op de zwaarte van het belang dat een vreemdeling kan hebben bij het verkrijgen van een tewerkstellingsvergunning geen reden ziet voor het uitsluiten van de mogelijkheid van hoger beroep in deze zaken. Bovendien kan de afgifte van een tewerkstellingsvergunning aan een werkgever onder omstandigheden van invloed zijn op de beslissing over de toelating c.q. de rechtmatigheid van het verblijf van de vreemdeling in Nederland. Het beschikken over zo'n vergunning door de werkgever van de betrokkene is één van de voorwaarden voor de verlening van een vergunning onder de beperkende voorwaarde voor het verrichten van arbeid, naast de eis dat de betrokkene beschikt over voldoende middelen van bestaan, een paspoort heeft en geen gevaar vormt voor de openbare orde.

5. Artikelsgewijs verslag

Onderdeel B

De leden van de fracties van het CDA, D66, SGP en GPV zijn niet overtuigd van de wenselijkheid om een aanvullende motiveringseis aan het beroepschrift te stellen.

Wij hebben het naast de jurisprudentiële uitleg van artikel 6:5, aanhef en onder d, Awb het nodig gevonden te verzekeren dat in het beroepschrift voldoende concrete gronden worden aangevoerd. Wij tekenen daarbij aan dat de uitleg in de jurisprudentie mede moet worden gezien tegen de achtergrond van het gegeven dat in het bestuursrecht geen verplichte rechtsbijstand bestaat. Dat betekent dat in de praktijk ten aanzien van dit motiveringsvereiste enige soepelheid wordt betracht en ook pro-forma beroep niet wordt uitgesloten (zie Tekst en Commentaar Algemene wet bestuursrecht bij artikel 6:5, 2e druk, blz 211). Wij achten het ontstaan van een dergelijke situatie bij de behandeling van het hoger beroep in vreemdelingenzaken niet wenselijk. Op de door ons voorgestelde wijze wordt niet alleen een bijdrage geleverd aan het bereiken van een effectieve afdoening in het algemeen, maar vooral ook omdat te verwachten is dat in veel gevallen een voorlopige voorziening zal worden gevraagd. Een goed gemotiveerd verzoekschrift zal de beslissing daarover vergemakkelijken. Wij zien hierin geen benadeling van de vreemdeling, omdat van een professionele rechtshulpverlener mag worden verwacht dat deze in staat is de redenen op grond van welke het beroep gegrond moet worden verklaard en de gronden waarop een verzoek om voorlopige voorziening moet worden toegewezen helder en bondig uiteen te zetten. Hierbij moet niet uit het oog worden verloren dat het gelet op de voorafgaande procedure niet zeer waarschijnlijk is dat geheel nieuwe gezichtspunten aan de rechter in hoger beroep moeten worden voorgehouden. Wij verwachten dat deze aanvullende motiveringseis kan bijdragen aan een snellere en effectieve behandeling van deze zaken, zonder dat dit ten koste gaat van de rechtsbescherming van de appellant.

Dezelfde fracties verzoeken tevens een toelichting op de beroepstermijn van vier weken en de afwijking van de in de eerdere schets genoemde termijn van twee weken. Door het opdragen van de behandeling van het hoger beroep aan de Raad van State ligt het voor de hand aan te sluiten bij de reeds bestaande regelgeving neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht en de Wet op de Raad van State. De algemene beroepstermijn is daar zes weken; wij hebben het verantwoord geacht juist in verband met de daaraan vooraf gegane procedure de beroepstermijn in afwijking van de algemene regel te stellen op vier weken. Bij nader inzien bleek de termijn van twee weken die ons aanvankelijk voor ogen stond wel zeer kort, waarbij ook een belangrijke factor was dat bij de aanvankelijke voorziene schorsende werking de kosten van opvang zo veel mogelijk moesten worden beperkt. Anders dan de leden van de D66-fractie

veronderstellen behoeft de beroepstermijn niet zo ruim te zijn dat alsnog gewacht moet worden op alle schriftelijke stukken, waarop het beroep-schrift berust: b.v. bewijsmateriaal uit het buitenland of het opstellen van medische of mensenrechtenrapportages. In de eerste plaats merken wij op dat weinig aannemelijk is dat deze nieuwe feiten pas ten tijde van de hoger beroepsfase in het geding worden gebracht; veelal zullen zij reeds eerder in de procedure zijn gebracht. In de tweede plaats kunnen de concrete gronden heel goed benoemd worden, terwijl de desbetreffende specifieke schriftelijke stukken zo nodig nog later kunnen worden ingebracht.

Onderdeel C

De leden van de fracties van CDA, VVD en D66 willen een toelichting op de termijn van 23 weken voor versnelde behandeling door de Raad van State. Bij de keuze voor de duur van de termijn is aansluiting gezocht bij een eerder precedent in de Wet milieubeheer: artikel 20.1, eerste lid. Bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is in sinds de inwerkingtreding van de eerste tranche herziening van de rechterlijke organisatie in 1994 het beleid gericht geweest op het wegwerken van de voorraden. Inmiddels zijn deze voorraden afgehandeld en het streven is thans gericht op het terugdringen van de doorlooptijden naar uiteindelijk maximaal één jaar. In hoger beroep is de doorlooptijd gemiddeld 14 maanden; gestreefd wordt ook die duur terug te brengen tot één jaar. Het is overigens niet goed mogelijk aan te geven wat de gemiddelde behandelingsduur is. Dit is afhankelijk van een aantal factoren, zoals de aard, complexiteit van de zaak, en de tijd benodigd door de verweerder en eventuele deskundigen. Voorts is de lengte van de doorlooptijden afhankelijk van de werklast en de beschikbare capaciteit. Over de verwachte behandelingsduur van de hoger beroepszaken in het vreemdelingenrecht heeft overleg plaatsgevonden tussen de ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en de Raad van State in verband met de berekening van de werklast (die afhankelijk is van de instroom en van de beperkingen op de mogelijkheden om beroep in te stellen) en de daaraan verbonden kosten.

Aan de overschrijding van de termijn van 23 weken is geen wettelijke sanctie verbonden. Uitgangspunt is dat deze termijn in ieder geval als uiterste streeftermijn gaat functioneren. Daarnaast mag ervan uit worden gegaan dat de Afdeling bestuursrechtspraak zich zal richten op het afdoen van zaken binnen de gestelde termijn. De functie daarvan is bovendien dat indien onverhoopt zou blijken dat deze bijvoorbeeld structureel zou worden overschreden, de nodige maatregelen moeten worden getroffen. Het stellen van een sanctie heeft geen zin bij de beoordeling van de zaak in laatste instantie zoals in de onderhavige situatie.

Onderdeel D

De leden van de CDA-fractie zijn niet overtuigd van de noodzaak van verlaging van het griffierecht voor het instellen van hoger beroep. Zij menen dat om de gelijke rechtspositie van vreemdelingen te benadrukken ook eenzelfde griffierecht kan worden geheven. Wij merken in de eerste plaats op dat er geen sprake is van min of meer gelijke situaties voor Nederlandse burgers. Deze zullen immers nooit een dergelijke procedure behoeven te voeren. Deze leden erkennen dat ten aanzien van asiel-aanvragen een hoog griffierecht niet verantwoord is. Zij bepleiten evenwel een nadere differentiatie met het oog op de behandeling van reguliere aanvragen. Zij menen voorts dat in alle vreemdelingenzaken kosteloze rechtsbijstand wordt verleend. Wij wijzen erop dat voor zover de reguliere aanvrager geacht wordt in zijn eigen bestaan te kunnen voorzien, ook bij het aanvragen en toewijzen van rechtsbijstand de

gebruikelijke inkomenstoets wordt gehanteerd. Wij hebben ervan afgezien voor deze specifieke groep nog een wettelijke uitzondering te maken. Wij verwachten van de rechtshulpverlener dat deze zijn cliënt naar eer en geweten zal adviseren over de mogelijkheid van hoger beroep en de kans op een gunstige beslissing, zonder dat daarbij een eventuele toevoegingsvergoeding een rol speelt. De verplichting het beroepschrift concreet te motiveren zal ook in dit opzicht een prikkel zijn. Wij hebben niet overwogen om een wijziging te brengen in het bestaande vergoedingensysteem waarin per fase in de procedure tarieven zijn vastgesteld.

Onderdeel E

De vraag van de leden van de D66-fractie naar het voortbestaan van de REK hebben wij hiervoor reeds beantwoord.

6. Financiële consequenties

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de middelen die bij de begroting zijn vrijgesteld voor de invoering van het hoger beroep overeenkomen met de kosten zoals deze berekend zijn bij de memorie van toelichting. Zij willen voorts weten of ook rekening is gehouden met het feit dat er enige fluctuatie kan ontstaan door stijging van de instroom van asielzoekers.

In totaal komen de middelen die bij de begroting zijn vrijgesteld overeen met de kosten zoals in de memorie van toelichting zijn aangegeven, zij het dat de eerste kosten een jaar later optreden dan oorspronkelijk geraamd. Dit laatste is een gevolg van de verschuiving van de datum van invoering van hoger beroep waarop de raming is gebaseerd.

Bij het opstellen van de ramingen is gebruik gemaakt van de instroomgegevens op dat moment. Door de bijstelling van de criteria voor de openstelling van hoger beroep zou weliswaar een daling van het aantal hoger beroepszaken optreden, maar aan de andere kant kan er een fluctuatie in de cijfers ontstaan door stijging van de instroom van asielzoekers. Een raming is per definitie een momentopname, en mede gezien het feit dat in de praktijk nog geen ervaring is opgedaan met het instellen van dit rechtsmiddel, zien wij vooralsnog geen aanleiding om de ramingen aan te passen. Overigens is de raming niet alleen afhankelijk van de instroom van het aantal asielzoekers, maar tevens van het aantal reguliere vreemdelingen.

De leden van de CDA-fractie verkrijgen in verband met de financiële consequenties graag een reactie op de recent door de minister van Financiën geponeerde stelling dat de kosten van de opvang van asielzoekers uit de hand lopen. De minister van Financiën heeft tijdens een gastcollege voor studenten van de Erasmus Universiteit Rotterdam de verwachting uitgesproken dat er dit jaar, naast financiële meevallers, tegenvallers in de uitgaven voor opvang van asielzoekers en de gezondheidszorg zullen optreden.

De leden van de CDA-fractie zouden gaarne een nadere toelichting ontvangen op de raming van 1700 zaken en de gronden waarop deze raming is gebaseerd: op de instroom uit 1996, uit 1997 of op de verwachting voor 1998.

De raming van 1700 zaken is gebaseerd op de meest recent beschikbare cijfers over het procedeedrag van vreemdelingen: de instroom in de procedure in 1996. Op moment van de ramingen was het procedeedrag van de instroom van asielzoekers en reguliere verzoeken uit dat jaar het meest recente gegeven. Vanzelf spreekt dat met een wijziging van de instroom en het aantal procedures in eerste aanleg ook de ramingen

voor het aantal zaken in hoger beroep zullen wijzigen. Op dit moment bestaan daarover nog geen ervaringscijfers.

Deze leden vragen zich voorts af hoe het komt dat thans wordt uitgegaan van 1700 zaken, terwijl in antwoord op vragen over de brief van 19 december 1995 nog werd uitgegaan van een aanbod van 6400 zaken (24 424, nr 3 vraag 46). Toen overigens waren de totale kosten geraamd op 42 miljoen gulden. Zij signaleren een discrepantie tussen de cijfers van toen en nu.

Bij de schatting van de financiële consequenties is in 1995 uitgegaan van de zeer schetsmatig uitgezette hoofdlijnen van de procedure op basis van de toen bekende instroomcijfers, van de toen aangegeven uitsluitingsgronden voor hoger beroep en een ander procedeergedrag van betrokkenen, mede gelet op het toekennen van schorsende werking. Er is indertijd, toen er nog weinig indicaties over de invulling van het hoger beroep waren, uitdrukkelijk gestipuleerd dat slechts zeer globale schattingen van de kosten van de procedure konden worden gegeven. Nu er meer duidelijkheid is geschapen over de verdere inbedding van de procedure binnen de Vreemdelingenwet en de Wet op de Raad van State, waaronder het afzien van het toekennen van schorsende werking, terwijl een nadere differentiatie heeft plaatsgevonden in de categorieën die van het hoger beroep worden uitgesloten, zijn met inachtneming hiervan nieuwe berekeningen gemaakt. Ook ten aanzien hiervan geldt dat het noodzakelijkerwijs om extrapolatie van bestaande gegevens gaat, waarbij een aantal onzekere factoren voorshands nog niet in kaart te brengen is. Wij denken daarbij in het bijzonder aan de cijfers betreffende de instroom en het procedeergedrag van de appellanten.

De leden van de VVD- en D66 fractie vernemen graag hoe het kabinet is gekomen tot de schatting van het aantal zaken op 1700. De inschatting is gebaseerd op de instroomcijfers 1996 en procedeergedrag van die groep indieners van verzoeken. Zoals hierboven in het antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie al is opgemerkt, heeft de nadere uitwerking van het hoger beroep in het onderhavige wetsvoorstel geleid tot een aanpassing van de berekeningen. De belangrijkste wijzigingen zijn het toevoegen van de categorie bedoeld in artikel 33e, eerste lid, onder a: de uitsluiting van de vreemdeling die reeds op enige wettelijk grond toelating geniet, de nuancering in het uitsluiten van het aantal KONO-zaken in artikel 33e, eerste lid, onder b, c en d, alsmede het opnemen van de categorieën in artikel 33e, eerste lid, onder f tot met j. Een belangrijk verschil is ook veroorzaakt doordat in 1995 is uitgegaan van het toekennen van schorsende werking aan het instellen van hoger beroep, waarvan wij thans hebben afgezien.

Het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie over het aantal extra formatieplaatsen dat aan de Raad van State zal worden toegekend is: 67,2. De zaken die bij de meervoudige kamer aanhangig zijn gemaakt, worden op grond van artikel 39, tweede lid, van de Wet op de Raad van State door de meervoudige kamer behandeld, tenzij zij naar de enkelvoudige kamer worden verwezen. De verwachte verhouding tussen asiel- en reguliere zaken is 2/3 voor asielzaken en 1/3 voor reguliere zaken. Dit op basis van reeds eerder verstrekte cijfers (1995, 1996 en een deel van 1997). Deze verhouding zal naar rato wijzigen naarmate er meer reguliere zaken worden afgedaan. Immers, tot voor kort lag de nadruk heel sterk op het afdoen van asielzaken. De verwachting dat in 50% van de gevallen met een beslissing over een voorlopige voorziening ook een beslissing in de hoofdzaak kan worden gegeven is gebaseerd op een schatting.

Artikel II

De leden van de CDA-fractie vragen naar de mogelijke datum van inwerkingtreding. Dat tijdstip is afhankelijk van de omstandigheid of Uw Kamer voor de zomer nog de gelegenheid heeft om het wetsvoorstel mondeling te behandelen. Indien dat het geval is, dan kan inwerkingtreding worden gepland op 1 januari 1999. In het andere geval zal dat naar schatting een half jaar later zijn.

De leden van de VVD-fractie veronderstellen terecht dat een tweede aanvraag die is ingediend na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet vatbaar is voor hoger beroep. Ook al zou er sprake zijn van nieuwe feiten, dan nog gaat het om dezelfde zaak die is aangevangen voor inwerkingtreding van de voorgestelde regeling. Deze uitsluiting is niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Deze personen verkeren immers in dezelfde situatie als waarin vreemdelingen verkeren, op wier eerste aanvraag voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel definitief is beslist en in wier zaak zich nieuwe feiten voordoen. In die zaken staat evenmin hoger beroep open. Het openstellen van hoger beroep in zaken waarin voor de tweede keer een aanvraag wordt ingediend, komt neer op het openstellen van hoger beroep in alle in behandeling zijnde zaken, hetgeen wij niet wenselijk achten.

Wij hopen u met het voorgaande voldoende te hebben ingelicht.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

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