

Vergaderjaar 1997–1998

25 829

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

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 11 november 1997 en het nader rapport d.d. 17 december 1997, aangeboden aan de Koningin door de minister en de staatssecretaris van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 september 1997, no. 97.004434, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Staatssecretaris van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Vreemdelingenwet in verband met de invoering van hoger beroep in vreemdelingenzaken.

Blijkens mededeling van de Directeur van uw Kabinet van 17 september 1997, 97.004434, heeft Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde wetsvoorstel met toelichting rechtstreeks aan de eerste ondergetekende te doen toekomen. Het advies van de Raad van State, gedateerd 11 november 1997, doen wij u hierbij toekomen.

1. De Raad van State beoordeelt het voorstel van wet in het licht van de discussies sinds de totstandkoming van de wet van 23 december 1993 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en van het Wetboek van Strafrecht (Stb. 707). Ingevolge die wet is de voorziening van hoger beroep op grond van artikel 37 van de Wet op de Raad van State niet van toepassing in vreemdelingenzaken. Ter waarborging van de rechtseenheid is de rechtspraak opgedragen aan de rechtbank 's-Gravenhage en is beroep in cassatie in het belang der wet tegen een beperkt aantal besluiten genomen krachtens de Vreemdelingenwet mogelijk.

Voor dit stelsel werd gekozen om procedures in vreemdelingenzaken kort te houden. Daarvoor bestonden volgens de memorie van toelichting bij voornoemde wet drie gronden:

- langdurige procedures beletten uiteindelijk de uitzetbaarheid ook in gevallen waarin de vreemdeling eigenlijk op grond van de feiten geen recht heeft op titelverschaffing;*
- door langdurige procedures kunnen nova ontstaan waardoor alsnog tot titelverschaffing moet worden overgegaan;*
- zolang de aanvraag om toelating niet definitief is afgewezen, verblijft de aanvrager in een van overheidswege opgezet opvangtraject.*

Bij de behandeling van het voorstel van wet dat leidde tot de vorenbedoelde wet van 23 december 1993 zijn van vele kanten, zowel op principiële als op praktische gronden bezwaren geuit tegen de

uitsluiting van elke vorm van hoger beroep. Daarop heeft de Minister van Justitie een evaluatie van het stelsel toegezegd en de bereidheid uitgesproken als de evaluatie daartoe aanleiding zou geven een vorm van beperkt hoger beroep te overwegen.

Overeenkomstig het regeerakkoord 1994 is over de kwestie van hoger beroep in vreemdelingenzaken advies aan de Hoge Raad gevraagd. Over dat advies en het standpunt van de regering heeft daarna volgens de memorie van toelichting uitvoerig overleg plaatsgevonden.

Met het voorstel wordt thans in de Vreemdelingenwet beperkt hoger beroep geïntroduceerd. In de memorie van toelichting ware tot uitdrukking te brengen dat invoering van het rechtsmiddel niet slechts gebeurt in het belang van de vreemdeling doch ook in het algemeen belang, gelegen in een juiste uitvoering van de Vreemdelingenwet. Beperkingen daarbij lijken de Raad in het bijzonder gerechtvaardigd om te voorkomen dat na de overbelaste rechter in eerste aanleg ook de appèlrechter zo zwaar wordt belast, dat voor vreemdelingen die niet voor toelating in aanmerking komen, doch wier zaken langdurig in procedure blijven en die de uitkomst daarvan in Nederland afwachten, diensgevolge onbedoelde aanspraken op toelating kunnen ontstaan. Bovendien leidt overbelasting van de appèlrechter tot het onwenselijke gevolg dat vreemdelingen met kansrijke zaken langer dan nodig in onzekerheid moeten verkeren. Tenslotte is het algemeen belang er niet mee gediend dat langer dan nodig is opvang wordt geboden aan vreemdelingen waarvan niet valt aan te nemen dat zij voor toelating in aanmerking komen, louter omdat de rechtsmiddelen tegen de weigering hen toe te laten nog niet zijn uitgeput.

In de voor Nederland geldende mensenrechtenverdragen zijn naar het oordeel van de Raad geen belemmeringen gelegen voor een redelijke beperking van de toegang tot hoger beroep in vreemdelingenzaken. De Raad heeft geen bezwaren tegen de in de inleiding van paragraaf 2 van de memorie van toelichting vermelde uitgangspunten die de regering bij de beperkte openstelling van hoger beroep voor ogen hebben gestaan.

Hij vraagt zich echter af of de thans voorgestelde beperkingen voldoende zijn om voormelde gevolgen te voorkomen en adviseert in elk geval in paragraaf 4 van de memorie van toelichting te vermelden met welk aantal te behandelen zaken is gerekend bij de inschatting van de financiële consequenties.

1a. Aan de opmerking van de Raad dat in de memorie van toelichting tot uitdrukking moet worden gebracht dat invoering van het rechtsmiddel niet alleen in het belang van de vreemdeling is, maar ook in het algemeen belang van een juiste uitvoering van de Vreemdelingenwet, is voldaan.

1b. De Raad heeft begrip voor de overwegingen die de regering hebben geleid tot een beperking van de toegang tot het hoger beroep. Niettemin spreekt de Raad zorg uit over de feitelijke werkzaamheid van de voorgestelde beperkingen: hij adviseert uit dien hoofde uitdrukkelijk te vermelden van welke aantallen te behandelen zaken is uitgegaan bij de schatting van de financiële consequenties. Aan het verzoek van de Raad is voldaan, zij het dat aan de te regelen materie eigen is dat thans geen zekere voorspelling is te geven over de ontwikkelingen op dit terrein. Veel zal afhangen van de feitelijke ontwikkeling in het aantal binnengekomen aanvragen, maar bij voorbeeld ook van de snelheid van behandeling van de zaken in hoger beroep en van de desbetreffende jurisprudentie. Het voordeel van het vastleggen van de aanvangscijfers is dat de ontwikkeling in de aantallen en de werklust precies kan worden gevolgd.

2. *In het voorgestelde artikel 33e, eerste lid, van de Vreemdelingenwet worden de gevallen opgesomd, waarin geen hoger beroep open zal staan. Door deze wijze van regelen wordt niet uitgesloten dat ook andere geschillen dan die,*

welke de regering bij haar voorstel voor ogen heeft gehad, voor hoger beroep vatbaar zijn. Teneinde dat te voorkomen – onzekerheid op dat punt leidt bovendien tot extra belasting van de appèlrechter – adviseert de Raad de bepaling zo te formuleren dat ze limitatief regelt tegen welke uitspraken van de rechtbank het rechtsmiddel openstaat.

2. Uit de tekst en het systeem van de wet kan inderdaad worden afgeleid dat in de gevallen die zijn opgesomd in artikel 33e van de Vreemdelingenwet geen hoger beroep open staat en in de overige gevallen wel. Daarmee is niet bij voorbaat uitgesloten dat hoger beroep open staat in gevallen die de regering nu nog niet in volle omvang voor ogen hebben gestaan. Het limitatief opsommen van de gevallen waarin wel hoger beroep openstaat, lijkt echter niet wel doenlijk. De complexiteit en diversiteit van de beslissingen die voortvloeien uit de toepassing van de Vreemdelingenwet is zo groot, dat deze zich ook nu nog niet in volle omvang laten beschrijven. De gekozen modaliteit sluit aan bij de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht, waarin in de artikelen 8.2 tot en met 8.6 eenzelfde wijze van uitsluiting is opgenomen. Wij zien thans geen doorslaggevende reden om van deze systematiek af te wijken.

3. De procedures inzake bezwaar en beroep ingevolge de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) volgen op grond van artikel 21 Wav de procedures van de Vreemdelingenwet. In de memorie van toelichting mist de Raad een passage waarin wordt ingegaan op de gevolgen van het voorstel van wet voor de rechtsbescherming in het kader van de Wav. Deze behoeft op dat punt aanvulling.

3. De memorie van toelichting is voor wat betreft de gevolgen voor de Wet arbeid vreemdelingen overeenkomstig de suggestie van de Raad aangevuld.

4. Door de invoering van hoger beroep kan het door de regering gevoerde zogenoemde driejarenbeleid verderstrekkende betekenis krijgen dan het thans heeft. Volgens dit beleid telt de duur van de gerechtelijke procedure mee voor het opbouwen van een aanspraak op toelating wegens tijdverloop, waardoor het de vreemdeling uitnodigt om steeds alle procedurele mogelijkheden te benutten, hetgeen er in veel gevallen toe kan leiden dat de driejarentermijn wordt overschreden. De Raad adviseert aan de mogelijke gevolgen van het voorstel voor dit beleid in de memorie van toelichting aandacht te schenken.

4. Het instellen van hoger beroep kan voor de toepassing van het bestaande driejarenbeleid slechts onder bepaalde omstandigheden relevant zijn. Wij wijzen erop dat in het voorstel aan het instellen van dit rechtsmiddel geen schorsende werking is verbonden. De periode gedurende welke het hoger beroep aanhangig is, kan daarom slechts, mits aan de overige voorwaarden is voldaan, in de volgende twee situaties meetellen:

- a) indien de minister hoger beroep aantekent tegen een uitspraak waarbij het beroep van de vreemdeling gegrond is verklaard;
- b) indien het verzoek om voorlopige voorziening teneinde te bereiken dat de vreemdeling de behandeling van het hoger beroep in Nederland mag afwachten, door de Voorzitter van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (hierna te noemen de Afdeling) wordt toegewezen.

Bovendien kan de periode gedurende welke het hoger beroep aanhangig is geweest meetellen in de gevallen waarin de Afdeling het beroep van de vreemdeling uiteindelijk gegrond verklaart. Dit kan slechts achteraf, na het bekend worden van de uitspraak van de Afdeling, worden vastgesteld.

Overigens zal de invloed van het wetsvoorstel op het driejarenbeleid pas op termijn merkbaar kunnen zijn: het hoger beroep wordt immers opengesteld in zaken, waarin de eerste aanvraag is ingediend na inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

5. Ingevolge het voorgestelde artikel 33e, eerste lid, onder a, van de Vreemdelingenwet staat het hoger beroep niet open indien de vreemdeling reeds is

toegelaten. Niet duidelijk is dat deze uitsluiting wordt gedragen door de motivering die in het algemeen in paragraaf 2 van de memorie van toelichting voor het niet openstellen van hoger beroep wordt gegeven. Juist bij deze groep vreemdelingen speelt immers niet – althans in mindere mate – het bezwaar dat het doorprocederen zelf tot verlenging van het verblijf hier te lande leidt. Evenmin zal in het algemeen behoefte bestaan aan het vragen van een voorlopige voorziening. Binnen deze categorie kunnen zich echter wel complexe juridische of feitelijke geschillen voordoen, waarbij voor partijen, zolang wordt uitgegaan van verschillende toelatings met verschillende gevolgen, grote belangen op het spel staan. De uitsluiting behoeft derhalve heroverweging.

5. Bij het uitsluiten van zaken in hoger beroep van vreemdelingen die reeds tot Nederland zijn toegelaten, heeft in belangrijke mate meegewogen dat het belang van deze groep toch als relatief minder zwaar moet worden aange-merkt. Het is juist dat doorprocederen in deze gevallen niet tot een verlenging van het verblijf hier te lande behoeft te leiden. De noodzaak voor het verzoeken van een voorlopige voorziening is inderdaad aanzienlijk geringer. Toch moet worden vastgesteld dat in deze gevallen niemand met uitzetting wordt bedreigd. Het toelaten van hoger beroep zou een aanzienlijke werkbelasting van de IND en de Raad van State betekenen. Door af te zien van uitsluiting worden in deze categorie ca. 2100 zaken (gebaseerd op de cijfers over 1996) vatbaar voor hoger beroep. Dit moet worden afgezet tegen de huidige berekening die als uitgangspunt voor de financiële consequenties is genomen: het aanbod van zaken is op 1700 zaken geraamd. Bovendien gaan wij ervan uit dat aan de rechtspraak voldoende aanknopingspunten zullen kunnen worden ontleend voor een adequate afdoening van deze zaken. Het is niet uitgesloten dat ook in deze categorie zich belangwekkende juridische of feitelijke knelpunten kunnen voordoen, maar wij achten deze niet op voorhand van die aard dat heroverweging van ons standpunt moet leiden tot een ruimer openstelling van het hoger beroep.

6. Het valt op dat de onderdelen van het voorgestelde artikel 33e, eerste lid, van de Vreemdelingenwet algemeen zijn geformuleerd, behalve onderdeel c, dat het hoger beroep alleen voor de vreemdeling uitsluit. Het college adviseert ook onderdeel c algemeen te formuleren, dan wel deze eenzijdige toegang tot het rechtsmiddel nader te motiveren.

6. Op grond van het nieuwe artikel 33e, eerste lid, onder c, is het instellen van hoger beroep door de vreemdeling inderdaad niet mogelijk. De uitsluiting heeft betrekking op de gevallen waarin de rechtbank heeft geoordeeld dat de beslissing van de minister dat de aanvraag kennelijk ongegrond of niet ontvankelijk is terecht is gegeven. Wij menen dat het verantwoord is in dergelijke doorgaans relatief eenvoudige zaken met één rechterlijke toetsing te volstaan. Het opnemen van deze categorie leidt er niet toe dat de minister op deze wijze meer procesmogelijkheden worden geboden dan vreemdeling. Het uitdrukkelijk uitsluiten van hoger beroep voor de Minister is niet nodig omdat deze geen enkel belang kan hebben bij hoger beroep in zaken waarin hij in het gelijk is gesteld.

Zodra het beroep van de vreemdeling tegen een eerdere beslissing, waarbij zijn aanvraag kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk om enige reden door de rechter gegrond is verklaard, wordt de reguliere procedure vervolgd, waarin in een later stadium wel recht op hoger beroep kan ontstaan. In dergelijke gevallen heeft de rechter geoordeeld dat de zaak niet zo eenvoudig was, als zij zich aanvankelijk aan de minister had voorgedaan.

7. Hoewel het college het uitgangspunt van de regering om in vreemdelingen-zaken de toegang tot het hoger beroep te beperken juist acht, merkt het op dat het ook bij de in het voorstel van het hoger beroep uitgesloten gevallen om complexe juridische of feitelijke geschillen kan gaan. De regering lijkt dit te onderkennen door in het voorgestelde artikel 33e, eerste lid, onder d, van de Vreemdelingenwet het hoger beroep slechts uit te sluiten, indien uitspraak is gedaan door een enkelvoudige kamer. Deze beperking van de uitsluiting ontbreekt bij de andere onderdelen. Het college is van oordeel dat de invoering van dit criterium, waarbij over de toegang tot het hoger beroep in feite wordt beslist door de eerste rechter, nadere motivering behoeft en dat in ieder geval

moet worden heroverwogen, in de met d vergelijkbare onderdelen b en c erin te voorzien dat, indien een meervoudige kamer uitspraak heeft gedaan – en de zaak derhalve naar het oordeel van de rechtbank niet op voorhand juridisch of feitelijk van eenvoudige aard is – hoger beroep openstaat.

7a. Een belangrijke reden om in artikel 33e, eerste lid, onder d, uitspraken van de enkelvoudige kamer uit te sluiten van hoger beroep, is dat uit intern onderzoek is gebleken dat een substantieel deel van de door de Rechts-eenhedskamer behandelde zaken betrekking had op gevallen waarin het dictum was: kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk. Wij hebben daarom de algehele uitsluiting van de zgn KONO-beslissingen in dit opzicht willen nuanceren en matigen. Indien een zaak kennelijk zo complex is dat deze naar de meervoudige kamer is verwezen dan wel reeds aanstonds voor behandeling in de meervoudige kamer is geagendeerd, terwijl deze dan oordeelt dat het ingediende bezwaar in ieder geval niet kennelijk ongegrond (doch uiteindelijk wel ongegrond) is, dan behoort zij naar haar aard niet meer tot de doorgaans eenvoudiger zaken die door een enkelvoudige kamer worden afgedaan.

Voor het aanbrengen van een soortgelijke nuancering zoals door de Raad gesuggereerd ten aanzien van de categorieën bedoeld in artikel 33e, eerste lid, onder b en onder c, zien wij gelet op de aard van de desbetreffende gevallen en de met die afdoeningsmodaliteiten beoogde gevolgen geen aanleiding. In de eerstgenoemde categorie (onder b) gaat het om het sprongberoep op grond van artikel 29, aanhef en onder a, Vreemdelingenwet, waarmee juist is beoogd procedures in daarvoor in aanmerking komende gevallen te versnellen. Het openstellen van hoger beroep is tegengesteld aan deze bedoeling. In de laatstgenoemde categorie (onder c) betreft het doorgaans geen complexe juridische of feitelijke geschillen. In de gevallen waarin de meervoudige kamer uitspreekt dat de minister een bezwaarschrift of administratief beroepschrift terecht kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk heeft verklaard, is vastgesteld dat bij de behandeling in beroep geen nieuwe gezichtspunten aan de orde zijn gesteld. Wij achten een uitsluiting van hoger beroep in deze gevallen verantwoord.

7b. De gelegenheid is te baat genomen om in het verlengde van reeds uitgesloten categorieën in artikel 33e, eerste lid, onder f en onder g, nog twee soorten gevallen toe te voegen: respectievelijk de beschikkingen tot weigeren van toegang tot Nederland en de kennisgevingen op grond van artikel 15, vierde lid, waarbij de aanvraag om toelating niet wordt toegestaan wegens eerder verblijf in een veilig derde land. Deze categorieën zijn thans relatief zeer gering in aantal. Wij hebben evenwel gekozen voor een zo precies mogelijke omschrijving met het oog op het voorkomen van vermijdbare onduidelikheden. Het opnemen heeft geen reële invloed op de uitgangspunten voor de raming van de financiële consequenties en de daarop gebaseerde berekeningen van de werklast.

8. Volgens de toelichting op het voorgestelde artikel 33e, eerste lid, onder j, van de Vreemdelingenwet is het hoger beroep in de daar bedoelde gevallen uitgesloten, omdat de president van de rechtbank aan de bevoegdheid om hangende bezwaar of administratief beroep betreffende uitzetting «door te pakken» naar de toelating slechts toepassing zal geven in zaken waarin de beslissing evident is. De Raad wijst erop dat dit criterium niet in artikel 33b is neergelegd. Derhalve is niet uitgesloten dat ook andere zaken met de toepassing van die bepaling worden afgedaan. De beperking van de toegang tot het hoger beroep dient tegen deze achtergrond nader te worden gemotiveerd.

8. Het is juist dat het criterium voor het zgn. «doorpakken» niet letterlijk in artikel 33b is neergelegd, maar de praktijk wijst uit dat deze wijze van afdoening slechts in evidente zaken wordt toegepast. In artikel 8:86 van de Awb is als criterium genoemd dat indien de president na de zitting van oordeel is dat nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak, hij in de hoofdzaak onmiddellijk uitspraak kan doen. Tot nu toe is niet gebleken dat de rechter geneigd zou zijn tot een ruime toepassing van deze bevoegdheid ook in andere zaken. In de praktijk is eerder sprake van een terughoudende toepassing.

9. Ingevolge het voorgestelde artikel 33c, tweede lid, van de Vreemdelingenwet bevat het beroepschrift op grond van artikel 33e in aanvulling op artikel 6:5, eerste lid, onder d, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de grieven die volgens de belanghebbende tot vernietiging van de bestreden uitspraak moeten leiden. Daar het beroepschrift reeds ingevolge de vermelde bepaling van de Awb de gronden van het beroep bevat, moet de betekenis van het voorschrift nader worden toegelicht. In het bijzonder dient te worden aangegeven, welke de gevolgen van niet-nakomen ervan zijn voor de ontvankelijkheid van het beroep, de mogelijkheid om een beroepschrift op nader aan te vullen gronden in te dienen en die om de gronden van het beroep na afloop van de beroepstermijn van vier weken (nader) aan te vullen. Ook dient de verhouding tot artikel 8:69 Awb nader te worden toegelicht.

9. Met de voorgestelde bepaling van artikel 33c, tweede lid, wordt beoogd te bereiken dat de grieven die door de appellant worden aangevoerd voorzien zijn van een deugdelijke motivering. Zoals in de memorie van toelichting reeds is opgemerkt moeten de grieven meer inhouden dan de enkele mededeling dat de bestreden uitspraak moet worden vernietigd omdat deze in strijd is met het b.v. het gelijkheidsbeginsel. Wij zijn van oordeel dat het stellen van deze aanvullende eis verantwoord is gelet op de aard van de reeds voorafgegane procedure. Anders dan gebruikelijk in een groot aantal administratieve procedures, is de vreemdeling vanaf het begin van de procedure in vrijwel alle gevallen voorzien van professionele rechtsbijstand. In deze situatie mag verwacht worden dat de desbetreffende advocaat in staat is snel en nauwkeurig te formuleren wat er schort aan de bestreden uitspraak. In het bijzonder bij het verzoek om een voorlopige voorziening is het belang van een concrete motivering essentieel voor een goede en prompte behandeling, mede met het oog op de vraag of nog verdere opvang tot de afloop van de procedure moet worden geboden. Wij hebben daarom toegevoegd dat het beroepschrift de concrete grieven moet bevatten. Dat leidt ertoe het ontbreken van voldoende concrete gronden aanleiding kan zijn voor het uitspreken van de niet-ontvankelijkheid van het verzoek en dat de Raad zich bij het beoordelen van het verzoek beperkt tot een toetsing van de aangevoerde gronden. Artikel 8:69 Awb bepaalt onder meer dat de rechter uitspraak doet «op de grondslag van het beroepschrift». In het licht van het voorgaande betekent dit, dat de taak van de appèlrechter in beginsel beperkt is tot een beoordeling van de aangevoerde grieven. Daarnaast kan de appèlrechter de aangevallen uitspraak vernietigen indien daarbij voorschriften van openbare orde zijn geschonden. Overeenkomstig het algemene bestuursprocesrecht is de beantwoording van de vraag welke voorschriften van openbare orde zijn, aan de rechter overgelaten.

Wij hebben tevens overwogen of de mogelijkheid van het stellen van een extra termijn voor het aanvullen van de gronden moest worden uitgesloten. Wij hebben daarvan afgezien, omdat het ons voorkomt dat een advocaat die pas in een laat stadium met een voordien niet bekende cliënt en zaak wordt geconfronteerd, gemotiveerd kan aangeven waarom hem nog een extra termijn moet worden gegund. In het kader van een zorgvuldige procedure kan een dergelijk verzoek redelijkerwijs niet worden geweigerd. Wij spreken echter de verwachting uit dat dergelijke gevallen tot de uitzonderingen behoren.

10. Volgens aanwijzing 213, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving dient in de toelichting vermeld te worden, welke adviesorganen en organisaties van belanghebbenden ten aanzien van de regeling zijn gehoord. Mede gelet op deze aanwijzing zouden in de memorie van toelichting in elk geval het advies terzake van de Hoge Raad en de Procureur-Generaal en dat van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken moeten worden vermeld. De Raad adviseert de toelichting voorts aan te vullen met een passage over deze adviezen, waarin met name wordt uiteengezet in hoeverre ermee rekening is gehouden.

10. In de inleiding van de memorie van toelichting is voor wat betreft de voorgeschiedenis van dit wetsvoorstel verwezen naar de kamerstukken onder nummer 24 424 (II 1995/96, nrs. 1–3, II 1996/97, nrs. 4–6) waarin uitvoerig aan de orde komt op welke wijze een standpunt hebben bepaald ten aanzien van het advies van de Hoge Raad over de wenselijkheid van invoering van hoger beroep. Het advies van de Hoge Raad is ook aan de Tweede Kamer toege-

zonden; wij zijn er derhalve vanuit gegaan dat dit reeds deel uitmaakt van de wetsgeschiedenis. Het opnemen van de gedachtewisseling met de Tweede Kamer in de memorie van toelichting was daarom naar onze mening niet nodig. Het advies van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACV) hebben wij evenmin nog afzonderlijk in de memorie van toelichting vermeld. Onze reactie op dit advies, dat overigens niet het ontwerp van de huidige regeling betrof maar de opzet in hoofdlijnen die ons destijds voor ogen stond, is opgenomen in kamerstukken II, 1996/97, 24 424, nr. 5, blz. 4.

11. In paragraaf 3 van de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat het Verdrag van Amsterdam voor de Afdeling bestuursrechtspraak, dan wel voor de zaken waarin geen hoger beroep mogelijk is, de rechtbank, de bevoegdheid schept prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Ingevolge artikel 73P (nieuw) van het EG-Verdrag, zoals toegevoegd door het Verdrag van Amsterdam, zijn rechterlijke instanties waarvan de beslissingen niet voor hogere voorziening vatbaar zijn echter niet slechts bevoegd, maar tevens verplicht zulke vragen te stellen, indien zij van oordeel zijn dat een interpretatie- of geldigheidsvraag moet worden beantwoord. Dit ware beter tot uitdrukking te brengen.

11. Aan de opmerking van de Raad over de inhoud van het nieuwe artikel 73 P van het EG verdrag, toegevoegd bij het Verdrag van Amsterdam, is voldaan.

12. Naast de nationale wetgeving vloeien ook uit het communautaire recht aanspraken op toelating voort, alsmede op rechtsbescherming terzake van die aanspraken. Een passage over deze materie ontbreekt ten onrechte in de memorie van toelichting. Overigens heeft de Raad reeds bij een eerdere wijziging van de Vreemdelingenwet op deze kwestie gewezen (kamerstukken II 1991/92, 22 735, B, blz. 20). In het nader rapport is daar toen stilzwijgend aan voorbijgegaan.

Ook onderdanen van enkele andere staten dan de lidstaten van de Europese Unie hebben op grond van verdragen een bijzondere positie in het vreemdelingenrecht. De Raad wijst daarbij op de landen die partij zijn bij de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, de landen die partij zijn bij het Europees Vestigingsverdrag en op het Verdrag inzake vriendschap, handel en scheepvaart tussen Nederland en de Verenigde Staten. Het college adviseert in de memorie van toelichting in te gaan op met name de aanspraken op rechtsbescherming op grond van deze verdragen in relatie tot het voorstel van wet.

12. De Raad van State adviseert nader in te gaan op de aanspraken op rechtsbescherming die voortvloeien uit een aantal verdragen. Het betreft aanspraken die gebaseerd zijn op twee verschillende discriminatieverboden. Het ene verbod ziet op discriminatie op grond van nationaliteit en het andere op discriminatie op grond van de herkomst van het recht waaraan aanspraken worden ontleend. Aan de suggestie van de Raad om de memorie van toelichting in deze zin aan te vullen is voldaan.

13. Voor een aantal redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

13. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn verwerkt.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Wij mogen u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 11 november 1997, no. W03.97.0583, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Voorstel van wet

- In artikel 33e, tweede lid, «De Afdeling» vervangen door: De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
- In artikel II aangeven wat voor de toepassing ervan onder in behandeling nemen wordt verstaan.

Memorie van toelichting

- In paragraaf 1 «het kabinet» en in de toelichting op artikel I, onder E, «het toenmalige kabinet» telkens vervangen door: de regering.
- In paragraaf 1 telkens aanwijzing 219 Ar nauwgezet in acht nemen.
- Mede gelet op de begripsomschrijving van de term «toelating» in artikel 1 van de Vreemdelingenwet, in paragraaf 1, in de zinsnede «– alleen in de bodemprocedure, waarin het gaat om toelating tot Nederland of niet;», «toelating tot Nederland» vervangen door: toelating of toegang. Dit mutatis mutandis ook doen in paragraaf 2.
- In paragraaf 1, in de zinsnede «-geen hoger beroep tegen een beslissing waarbij de asielaanvraag kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk is verklaard», «de asielaanvraag» vervangen door: een aanvraag.
- In paragraaf 1 de alinea die begint met «Uitgegaan is destijds» en die eindigt met «zou worden belast» achterwege laten.
- In paragraaf 1 «uw Kamer» vervangen door: de Tweede Kamer. In de desbetreffende zin tevens het juiste kamerstuk noemen.
- In paragraaf 2, ad b, «in asielzaken» achterwege laten.
- In paragraaf 2, ad c, «de administratie (in casu de IND of de ambtenaren die daartoe door de Minister van Justitie zijn aangewezen)» vervangen door: het bevoegde bestuursorgaan.
- In paragraaf 2, ad d, de suggestie, dat het daar alleen gaat om afwijzende beslissingen van de rechtbank, vermijden. Tevens «de staat» vervangen door: de minister.
- In paragraaf 2, ad e, «ten minste» achterwege laten.
- In paragraaf 2, ad f, «de hier bedoelde» vervangen door: de eerstbedoelde.
- In paragraaf 2, ad j, «immers al» achterwege laten.
- In de slotpassage van paragraaf 2 «gehandhaafd» vervangen door: uitgebreid tot de behandeling van het hoger beroep. Tevens «Afdeling bestuursrechtspraak» vervangen door: de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak.
- De paragrafen «3. Gevolgen van het Verdrag van Amsterdam» en «4. Financiële gevolgen» niet tussen de artikelsgewijze toelichting op de artikelen I en II plaatsen, maar na paragraaf «2. Wijze van beperking van de toegang tot het hoger beroep».
- Gelet op aanwijzing 340a, onder d, Ar in paragraaf 3 «het Hof van Justitie te Luxemburg» vervangen door: het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.
- In paragraaf 4 de afkortingen «IND» en «RM» de eerste maal verklaren.