

Vergaderjaar 2006–2007

30 830

Voorstel van wet van de leden Pechtold en Van der Ham tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter verbetering van de rechtsbescherming in asielzaken

Nr. 6

BRIEF VAN DE RAAD VOOR DE RECHTSPRAAK

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 april 2007

Bij brief van 8 februari jl., verzocht u de Raad voor de rechtspraak advies uit te brengen inzake het initiatiefvoorstel van wet van de leden Pechtold en Van der Ham tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter verbetering van de rechtsbescherming in asielzaken (Kamerstuk 30 380). Volgens de initiatiefnemers is de rechtsbescherming in de Vreemdelingenwet 2000 op papier goed geregeld, maar is het in de praktijk met deze rechtsbescherming aanzienlijk minder goed gesteld. Rode draad in de kritiek is dat de Afdeling bestuursrechtspraak in haar jurisprudentie de taak van de rechter zozeer aan banden legt, dat in de praktijk geen sprake meer is van een effectieve controle op het handelen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (Memorie van Toelichting, Kamerstuk 30 830, nr. 3, blz. 1).

Advies

De Raad merkt op dat de rechtsbescherming van personen, die in Nederland asiel aanvragen, door dit wijzigingsvoorstel wordt vergroot. Het voorstel ligt in de lijn van de klassieke opvatting over de taak van de bestuursrechter: het vinden van de (materiële) waarheid. Het wetsvoorstel beoogt een volle rechterlijke toetsing van het asielbesluit te realiseren. Daarbij komt het laatste woord over de waardering van verklaringen en bewijsmiddelen bij de rechter te liggen. Bovendien weet een vreemdeling sneller waar hij aan toe is doordat de rechter feiten en omstandigheden gaat meewegen die thans pas in een nieuwe procedure aan de orde kunnen komen.

Volgens de Raad kan dit wetsvoorstel ook leiden tot niet-beoogde effecten. Door in het asielrecht specifieke procesrechtelijke bepalingen op te nemen die qua bewoordingen overeenkomen met normen die tot de staande jurisprudentie van het algemene bestuursrecht behoren (bijvoorbeeld de vrijheid in het toekennen van waarde aan bewijsmiddelen), kan een discussie ontstaan voor het algemene bestuursprocesrecht omdat daarin vergelijkbare specifieke bepalingen ontbreken. Het risico bestaat dat a contrario-redeneringen worden opgeroepen.

Werklast

Aantal zaken

Zoals ook de opstellers van het wetsvoorstel op bladzijde 13 van de Memorie van Toelichting (MvT) hebben gesteld, is het moeilijk te kwantificeren wat het effect zal zijn voor de instroom van zaken bij de rechtbanken. De Raad onderschrijft het standpunt dat de volle rechterlijke toetsing tot gevolg kan hebben dat vreemdelingen zich minder snel genoodzaakt zien een nieuwe asielaanvraag te doen, zodat het aantal herhaalde asielaanvragen zal kunnen dalen. Echter, niet valt uit te sluiten dat het wetsvoorstel zelf ook herhaalde aanvragen zal uitlokken. Daarnaast is het de vraag of de daling van de instroom van asielzoekers zich doorzet. Ten eerste is dat afhankelijk van ontwikkelingen in vele landen, waaruit (potentiële) asielgerechtigden afkomstig zijn. De invoering van de restrictieve Vreemdelingenwet 2000 en de uitleg van die wet door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, gekoppeld aan de vergrote snelheid van de procedure, en de beperking van de mogelijkheid van het doen van herhaalde aanvragen, heeft mede tot een verminderde instroom van asielzoekers geleid. Als wetgeving tot gevolg heeft dat de procedure langer wordt, zal dat mogelijk een vergroting van de instroom asielzoekers en dus van het aantal zaken veroorzaken. Wat per saldo het effect zal zijn op de instroom bij de rechtbanken is thans moeilijk in te schatten.

Werklast

De Raad verwacht dat invoering van dit wetsvoorstel een verhoging van de werklast voor de gerechten met zich zal brengen om de volgende redenen:

- De volle rechterlijke toetsing van de geloofwaardigheid van het asielrelaas kost aanzienlijk meer tijd dan de marginale toetsing, die thans aan de orde is. Voorts vergt ambtshalve toetsing van besluiten meer van de gerechten en zal het gebruik maken van de in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) opgenomen methoden van onderzoek, waaronder het getuigenverhoor, leiden tot een intensivering van de behandeling van gedingen.
- De nieuwe verplichting (in afwijking van de thans geldende jurisprudentie), neergelegd in artikel 83, eerste lid, onder a, van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000), om feiten en bewijsmiddelen, aangevoerd respectievelijk overgelegd na het bestreden besluit bij de beoordeling te betrekken, dit in combinatie met de opdracht aan de rechter in het vierde lid van dit artikel om de vreemdeling in staat te stellen zijn stellingen alsnog aannemelijk te maken, zal leiden tot een veel uitvoeriger, tijdrovender vooronderzoek. Zij kan ook leiden, mede gelet op de ervaring dat veel advocaten eerst in een laat stadium van procedure echt in actie komen, tot schorsingen van de zitting en heropeningen van het vooronderzoek.
- De rechtbank dient (ambtshalve), anders dan nu het geval is, rekening te houden met nieuw beleid.
- Het wetsvoorstel voorziet in een aanmerkelijke beperking van het tot nu geldende regime van artikel 4:6 Awb, zodat meer beslissingen op herhaalde aanvragen moeten worden getoetst alsof het een eerste beslissing betreft.

Gebaseerd op contacten in de rechterlijke praktijk, is de inschatting van de Raad dat het Wetsvoorstel na invoering zal leiden tot een verzwaring met 50 procent van de huidige werklast. Deze verzwaring volgt uit voornoemde factoren en zal niet voor alle asielzaken aan de orde zijn, maar zich beperken tot de inhoudelijke behandelingen (voor royementen, intrekkingen et cetera speelt de verzwaring niet). Naar onze taxatie zal de

verzwaring met circa 50 procent gelden voor ongeveer 30 procent van de asielzaken.

Om de verzwaring in geld uit te drukken, is het nodig deze om te zetten in een toename van het vereiste aantal behandelminuten (Lamicie) voor het totaal aan Vreemdelingenzaken. Omdat asielzaken ruwweg een vijfde deel uitmaken van het totaal aan vreemdelingenzaken en de verzwaring niet voor alle asielzaken geldt, komt deze financiële berekening in percentage vanzelfsprekend lager uit dan bovenstaande 50 procent.

De toegenomen werklast vertaalt zich uiteindelijk in een toename van het vereiste aantal behandelminuten voor de totale productgroep vreemdelingenzaken met 3 procent.

Deze toename van 3 procent vermenigvuldigd met de nieuwe productgroepprijs 2008–2010 van € 730,08 en een gemiddeld zaakstroomaantal vreemdelingenzaken van 65 000 per jaar, geeft een bedrag dat extra nodig is van **€ 1 124 000,- per jaar**.

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

T. Groeneveld
Lid Raad voor de rechtspraak

De Raad plaatst de volgende opmerkingen bij de hieronder genoemde artikelen:

– Artikel 31, vierde lid, Vw 2000:

De Raad vraagt zich af wat bepaald is in dit artikellid. Zoals thans geredigeerd, gaat het artikel ervan uit dat er een verdragsrechtelijke bepaling is die zich tegen uitzetting verzet. Dan lijkt de toetsing zich te concentreren op dat aspect, en kan de rest van de aanvraag buiten de beoordeling worden gelaten.

Als het er daarentegen om gaat dat de betrokkene bij zijn herhaalde aanvraag pretendeert (nogmaals) dat (bijv.) artikel 3 EVRM zich verzet tegen uitzetting naar [...], maakt dat dan dat de hele aanvraag opnieuw inhoudelijk getoetst moet worden – ook in beroep door de rechter – alsof het een beslissing op een eerste aanvraag betreft?

Verder vraagt de Raad zich af, hoe de zinsnede achter het eerste bolletje op bladzijde 14 van de MvT moet worden gelezen. Als de Minister (thans Staatssecretaris) de herhaalde aanvraag volledig heeft beoordeeld, maar tot een afwijzing is gekomen, kan dat betekenen dat:

- de vraag aan de orde was of er een verdragsrechtelijke bepaling in stelling is gebracht;
- de Staatssecretaris de aanvraag op eigen gezag, zonder ingeroepen verdragsbepaling, opnieuw heeft beoordeeld.

In het laatste geval lijkt de Raad dat de ne bis in idem-jurisprudentie van de Afdeling (en de andere appelgerichten) zijn gelding heeft behouden. De MvT suggereert iets anders. Op dit punt behoeft de MvT verduidelijking, bijvoorbeeld door toe te voegen: *Indien de IND artikel 4:6 Awb in verband met artikel 31, vierde lid, Vw 2000 buiten toepassing heeft gelaten, maar niettemin tot een afwijzing is gekomen.*

Artikelen 31, vierde lid, Vw 2000 in relatie tot artikel 83a Vw 2000:

Artikel 31, vierde lid, Vw 2000 richt zich tot het bestuursorgaan en het daarmee overeenkomende artikel 83a Vw 2000 tot de rechter. De voorgestelde artikelen beogen hetzelfde, maar door verschil in formulering vraagt de Raad zich af of in beide gevallen het beoogde wordt bereikt. Met artikel 31, vierde lid, Vw 2000 wordt dat bereikt: de aanvraag mag niet zonder meer, dit onder verwijzing naar de eerdere afwijzende beschikking, worden afgewezen als aannemelijk is dat uitzetting in strijd zal zijn met een internationaal-rechtelijke verplichting. Dit bevat een duidelijke afwijking van artikel 4:6, tweede lid, Awb.

Artikel 83a Vw 2000 bepaalt dat bij een beroep tegen een beslissing op een herhaalde aanvraag, terwijl aannemelijk is dat uitzetting in strijd zou komen met een internationaal-rechtelijke verplichting, dat beroep moet worden behandeld als ware het gericht tegen een beslissing op een eerste aanvraag. Dit betreft niet een duidelijke afwijking van artikel 4:6, tweede lid, Awb, maar wel van de rechterlijke toetsing van besluiten als bedoeld in artikel 4:6 Awb. Het beoordelen van het beroep als ware het gericht tegen een beslissing op een eerste aanvraag gaat erg ver. Het gehele asielrelaas dient in dat geval opnieuw beoordeeld te worden, waardoor een herhaalde aanvraag uitmondt in een verkapt hoger beroep.

Volgens de Raad is het duidelijker en ligt het meer in de lijn met art. 31, lid 4 Vw 2000 om in art 83a Vw 2000 te bepalen dat de rechtbank bij een beroep tegen een beslissing op een herhaalde aanvraag (ambthalfve) beoordeelt of aannemelijk is dat uitzetting van de vreemdeling in strijd zou komen met een voor Nederland geldende internationaal-rechtelijke verplichting.

Bovendien gaat artikel 83a Vw 2000 verder dan artikel 31, vierde lid, Vw 2000. Artikel 83a Vw 2000 strekt er namelijk toe dat ook als bij de herhaalde aanvraag geen nieuwe feiten en omstandigheden naar voren zijn gebracht, er toch een beoordeling plaatsvindt als een uitzetting waarschijnlijk in strijd zal zijn met internationaal recht. Echter, als de rechtbank zou oordelen dat aannemelijk is dat uitzetting in strijd is met het internationaal recht, dan zal de rechtbank het besluit moeten vernietigen teneinde uitzetting te voorkomen. Beoordeling als ware het een eerste aanvraag is dan niet meer nodig.

– *Artikel 82a Vw 2000:*

De Raad acht de voorgestelde bepaling niet duidelijk. Volgens de MvT (bladzijde 15) dient de rechtbank op basis van dit artikel de geloofwaardigheid van het asielrelaas zelfstandig te beoordelen en derhalve niet te volstaan met een marginale toetsing van het oordeel van de IND. De rechtbank dient bij haar oordeelsvorming alle feiten en omstandigheden te betrekken en kan zo nodig van het onderzoeksinstrumentarium van de Awb gebruik maken. Uit de tekst van de voorgestelde bepaling kan dit oogmerk van de initiatiefnemers van dit wetsvoorstel, niet worden afgeleid. De tekst van het artikellid komt niet overeen met het beoogde doel, zoals beschreven in de MvT, en is bovendien onduidelijk. Door het gebruik van de woorden «voorzover» lijkt het er op alsof de rechtbank uit de afgelegde verklaringen en de overgelegde bewijsmiddelen mag selecteren wat hem geloofwaardig voorkomt en het overige buiten beschouwing kan/moet laten. Uit de tekst blijkt niet wat vol en wat marginaal getoetst zou moeten worden. Het kan niet de bedoeling zijn dat de rechtbank alleen die onderdelen in haar beoordeling betreft die zij geloofwaardig acht en bij de totaalbeoordeling doet alsof datgene wat niet geloofwaardig wordt geacht niet is aangevoerd. De Raad stelt voor om voor dit artikel een andere formulering te kiezen.

– *Artikel 83 Vw 2000:*

Artikel 83 Vw 2000 leidt door de opneming van lid 1, onder c, tot een grotere rechtsbescherming ten opzichte van de huidige rechtspraak. Deze rechtspraak is ontstaan nadat de Afdeling heeft geoordeeld dat nieuw beleid niet behoort tot de nieuwe feiten en omstandigheden als bedoeld in artikel 83 Vw 2000.

Het valt de Raad op dat in het nieuwe artikel 83, eerste lid, onder b, Vw 2000 genoemd worden feiten en omstandigheden die na het bestreden besluit zijn opgekomen. Dit lijkt een ambtshalve toetsing door de rechter te impliceren, maar in het vijfde lid wordt wel gesproken over ingeroepen gegevens. Door de Afdeling is dit zodanig uitgelegd dat ambtshalve toepassing van artikel 83 Vw 2000 niet aan de orde is.

De Raad vraagt zich af wat de bedoeling is van het wetsvoorstel op dit punt. Indien in het eerste lid, onder b na «opgekomen» wordt toegevoegd «en aangevoerd», spoort het artikellid met de tekst in onderdeel a van het eerste lid.

Het tweede lid van artikel 83 Vw 2000 komt overeen met het huidige artikellid. De vraag kan worden gesteld of het geen overbodige bepaling is, omdat de rechter bij zijn oordeelsvorming irrelevante gegevens ook zonder een wettelijke bepaling buiten beschouwing laat.

De Raad acht het vierde lid van artikel 83 Vw 2000 niet wenselijk. Deze bepaling impliceert dat de rechtbank zonder een expliciete wetsbepaling niet de gelegenheid zou kunnen geven om gestelde feiten of omstandigheden alsnog aannemelijk te maken, terwijl het bestuursrecht die mogelijkheid zonder meer biedt. In die zin is er geen sprake van een aanvulling

of wijziging van het recht, temeer daar er staat «zo nodig» stelt de rechtbank hem in de gelegenheid.

Met betrekking tot het overgangsrecht merkt de Raad nog het volgende op. Het voorgestelde overgangsrecht is wat onbepaald in die zin dat een duidelijk hecht punt ten aanzien van het al dan niet in werking treden ontbreekt. De Raad doet de suggestie om het tijdstip van de aanvraag of van het besluit bepalend te laten zijn voor de toepasselijkheid van het nieuwe recht.