

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

587

Vragen van het lid **Kuiken** (PvdA) aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over *het bericht dat de rechters bij de Raad van State zelden de kant van de vluchteling kiezen* (ingezonden 24 oktober 2014).

Antwoord van Staatssecretaris **Teeven** (Veiligheid en Justitie) (ontvangen 18 november 2014).

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het bericht «Rechters bij de Raad van State kiezen «zelden de kant van de vluchteling»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Wat is uw reactie op dit bericht en op het onderzoek van hoogleraar migratierecht Spijkerboer over de vreemdelingenrechtspraak bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS)?

Antwoord 2

Het door prof. mr. Spijkerboer geschetste beeld van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) herken ik niet. Het komt niet overeen met mijn ervaringen.

Vraag 3 en 4

Wat zijn uw eigen bevindingen over het beeld en de oordelen die er in het brede werkveld van de vreemdelingenrechtspraak (rechters, advocaten, partijen, maatschappelijke organisaties) bestaan over de AbRvS?

Kent u de bezwaren jegens de vreemdelingenrechtspraak van de AbRvS omtrent a) de vermeende neiging het bestuursorgaan in het gelijk stellen, b) de marginale toetsing van delen van het besluit van het bestuursorgaan en c) de vele zaken die zonder zitting en zonder motivering worden afgedaan? Zo ja, hoe kijkt u daar tegenaan, en in hoeverre acht u het zorgelijk voor het draagvlak voor de vreemdelingenrechtspraak van de AbRvS dat die bezwaren (breed) bestaan?

¹ NRC.nl, 21 oktober 2014

<http://www.nrc.nl/nieuws/2014/10/21/rechters-bij-raad-van-state-kiezen-zelden-de-kant-van-de-vluchteling/>

Antwoord 3 en 4

Ik ken deze bezwaren, maar deel ze niet. De bezwaren zijn niet nieuw. Prof. mr. Spijkerboer heeft ze eerder geuit in 2002 in zijn oratie en in een artikel in het Nederlands Juristenblad van 23 november 2002. Naar aanleiding hiervan zijn destijds Kamervragen gesteld en beantwoord (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2002–2013, nrs. 586 en 766). De kritiek is ook daarna geregeld aan de orde geweest, onder meer in het kader van de evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000 en de kabinetsreactie daarop (Kamerstuk 30 846). Wat de vermeende neiging het bestuur in het gelijk te stellen betreft, geldt in de eerste plaats dat het uitgangspunt van het bestuursrecht is dat de betrokkene de benodigde gegevens aandraagt en het bestuur naar aanleiding daarvan een beslissing neemt. Indien de feiten en het recht daartoe aanleiding geven wordt na de indiening van een aanvraag direct – en dus zonder tussenkomst van de rechter – een verblijfsvergunning verleend. In hoger beroep is dus sprake van een zeer specifieke voorselectie van zaken. Het gaat hier immers voor het overgrote deel om aanvragen die in eerste instantie door het bestuur niet gegrond worden bevonden en waar de rechtbank geen aanleiding heeft gezien om het besluit te vernietigen. Het zou pas zorgwekkend zijn wanneer in hoger beroep een heel groot deel van de oordelen van het bestuur en de toetsing hiervan door de rechtbank onvoldoende zou worden geacht.

De marginale toetsing brengt de verschillende verantwoordelijkheden van bestuur en rechtspraak tot uitdrukking. Het vreemdelingenrecht is, als onderdeel van het bestuursrecht, niet afwijkend voor wat betreft het in voorkomende gevallen terughoudend toetsen van onderdelen van een besluit. Zie hiervoor ook het antwoord op vraag 5. In het antwoord op vraag 6 ga ik nader in op het zonder zitting en zonder motivering afdoen van zaken door de Afdeling.

Ik heb geen enkele aanwijzing dat de bezwaren tegen de bestaande vreemdelingenrechtspraak van de Afdeling die er, gegeven de verschillende maatschappelijke opvattingen over de gewenste richting, onherroepelijk zijn, dermate breed gedeeld worden dat dit zorgelijk zou zijn voor het draagvlak van de vreemdelingenrechtspraak.

Vraag 5

Welke delen van besluiten over de toelating, opvang en vreemdelingenbewaring van vreemdelingen (formeel: de uitspraken van rechtbanken daarover) worden door de AbRvS niet vol, maar met een zekere mate van marginaliteit getoetst? Is die wijze van toetsing wettelijk bepaald of is dit een keuze van de rechter? Hoe verhoudt die zich tot de wijze van toetsen van andere hoogste bestuursrechters zoals de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven? In welke mate komt de wijze van toetsen door de AbRvS voort uit de specifieke kenmerken van het vreemdelingenrecht? In welke mate is de terughoudende toetsing houdbaar gezien de vollere toetsing zoals door Europese rechters wordt uitgevoerd?

Antwoord 5

Uit de jurisprudentie van de Afdeling vloeit voort dat grote onderdelen van asielbeschikkingen vol dienen te worden getoetst. Als het gaat om de algehele veiligheidssituatie in een bepaald land, de te verwachten problemen bij terugkeer op basis van de geloofwaardig geachte feiten, de zwaarwegendheid van die feiten en de mogelijkheid om bescherming te vragen, toetst de Afdeling vol. Enkel de beoordeling van de geloofwaardigheid van een asielrelaas wordt terughoudend getoetst.

In reguliere zaken wordt bijvoorbeeld bij een beroep op artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vol getoetst of er sprake is van familie- en gezinsleven en wordt vervolgens de door mij gemaakte belangenafweging terughoudend getoetst. Dit is in lijn met de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), waaruit volgt dat de lidstaten in dergelijke gevallen een «margin of appreciation» toekomt.

Ook bij bewaringzaken geldt dat, indien een belangenafweging gemaakt moet worden, deze terughoudend getoetst wordt. Zo wordt bijvoorbeeld de vraag of een lichter middel toegepast moet worden met enige terughoudendheid getoetst. Waar het gaat om de voorwaarden van bewaring of van de daaromheen verrichte handelingen is er geen ruimte voor een terughoudende

toets. Met name of sprake is van een objectief redelijk vermoeden van illegaal verblijf, of er zicht is op uitzetting, of de aan de maatregel ten grondslag liggende gronden dragend zijn, of er voortvarend wordt gehandeld door de Dienst Terugkeer en Vertrek en of er een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, wordt derhalve vol getoetst.

Ook in het Nederlandse algemene bestuursrecht oordeelt de rechter niet altijd op dezelfde wijze waarop het bestuur dat heeft gedaan. Als de wetgever op bepaalde punten beleids- of beoordelingsvrijheid toekent aan het bestuursorgaan, zal de rechter zich terughoudend dienen op te stellen. Dit betekent niet dat het oordeel van het bestuur dan niet aan rechterlijke toetsing is onderworpen. Een besluit moet zorgvuldig worden voorbereid en deugdelijk worden gemotiveerd. De rechter toetst dat en vernietigt een besluit dat niet aan die normen voldoet. Ook in andere delen van het bestuursrecht dan het vreemdelingenrecht komt het voor dat aan het bestuur beleids- of beoordelingsvrijheid toekomt en ook door andere bestuursrechters dan de Afdeling worden sommige (delen van) besluiten daarom terughoudend getoetst. Hieraan voeg ik toe dat de rechter minder mogelijkheden dan het bestuur heeft om een voorgelegde zaak te vergelijken met alle andere zaken waarin het bestuur heeft beslist, waaronder ook inwillingen. Voor het asielrecht komt daarbij dat de asielzoeker veelal niet in staat is zijn relaas overtuigend met bewijsmateriaal te staven en dat dat redelijkerwijs ook niet van hem verwacht kan worden. Het bestuur kan, anders dan de rechter, de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas vergelijkenderwijs en dus geobjectiveerd verrichten en doet dat ook.

Het EHRM laat ruimte voor een rechterlijke toetsing waarbij de rechter niet zijn eigen oordeel over alle onderdelen van een besluit zonder meer voor het oordeel van het bestuur in de plaats kan stellen. In dit kader wijs ik op mijn antwoord op de Kamervragen van het lid Schouw over de vraag waarom rechters geen grondig feitenonderzoek zouden mogen plegen in asielzaken (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2012- 2013, nr. 2803). Volgens vaste jurisprudentie van het EHRM moeten de lidstaten er ingevolge artikel 13 van het EVRM zorg voor dragen dat het ter beschikking staande rechtsmiddel effectief is, maar wordt deze staten een «margin of appreciation» gelaten ten aanzien van de wijze waarop de rechterlijke toetsing van bestuursbesluiten wordt ingericht en uitgevoerd. Uit de beantwoording blijkt ook dat het in andere EU-lidstaten voorkomt dat de rechter niet zelf onderzoek naar de feiten mag doen of een terughoudende toetsing verricht. Overigens geeft ook prof. mr. Spijkerboer in zijn onderzoek aan dat de intensiteit van de toetsing door het EHRM verschilt (blz. 371–372).

Vraag 6

Hoeveel vreemdelingenzaken worden door de AbRvS zonder zitting en zonder inhoudelijke motivering afgedaan? Wanneer is volgens de AbRvS sprake van zaken als bedoeld in artikel 91, tweede lid van de Vreemdelingenwet? Komt dat erop neer dat uitspraken in vreemdelingenzaken alleen worden uitgeschreven als er een nieuwe of aangepaste jurisprudentielijn wordt ingezet? Was bij de totstandkoming van artikel 91, tweede lid, door de wetgever bedoeld om vrijwel alle hoger beroepen vreemdelingenzaken verkort af te doen? Deelt u de mening dat het voor vreemdelingen onbevredigend kan zijn als hun hoger beroep zonder motivering worden afgehandeld? Zo ja, welke noodzaak ziet u dat het aantal door de AbRvS ongemotiveerd afgedane hoger beroepen wordt verminderd?

Antwoord 6

In de laatste jaren zijn de wettelijke middelen afdoen buiten zitting en verkorte motivering (artikel 91, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000) tegelijk in een bodemzaak ingezet in zeker 85% van alle afdoeningen. Ik hecht er aan hierbij op te merken dat dit niet betekent dat er geen of slechts een beperkte inhoudelijke beoordeling heeft plaatsgevonden. Dit blijkt reeds uit de tekst van de wet dat eerst tot verkorte afdoening kan worden gekomen indien is geoordeeld dat de grieven niet tot vernietiging leiden. Artikel 91, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 geeft de Afdeling de bevoegdheid uitspraken verkort af te doen indien de aangevoerde grief niet tot vernietiging kan leiden. Toepassing van de bevoegdheid pleegt de Afdeling achterwege te laten wanneer de grief noopt tot de beantwoording van rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling

of de rechtsbescherming. Een inhoudelijke afdoening past in deze bij de taak van de Afdeling als bewaker van rechtseenheid.

Het komt regelmatig voor, dat in een reeks van zaken telkens in wezen dezelfde grief wordt aangevoerd, bijvoorbeeld met betrekking tot de situatie in een bepaald land. Indien eenmaal vaste jurisprudentie is gevormd dat die grief ongegrond is, kan die grief voortaan verkort worden afgedaan. Ook kan worden gedacht aan zaken waarin, na een zorgvuldige beoordeling van de grieven, wordt vastgesteld dat deze niet slagen en dat, bijvoorbeeld vanwege het casuïstische karakter ervan, geen van de hierboven genoemde belangen noopt tot een gemotiveerde afdoening.

Uitspraken in vreemdelingenzaken worden niet alleen uitgeschreven als er een nieuwe of aangepaste jurisprudentielijn wordt ingezet. De Afdeling kan, zoals eerder vermeld, van de bevoegdheid tot verkorte afdoening slechts gebruikmaken indien de grieven niet tot vernietiging leiden. De appelrechter kan de aangevallen uitspraak derhalve niet ongemotiveerd vernietigen. Hij kan haar alleen ongemotiveerd bevestigen. Omdat artikel 91, tweede lid, een kan-bepaling is, hoeft de Afdeling dat niet te doen door middel van een verkorte uitspraak. Verder is deze bepaling zo geformuleerd dat zij betrekking heeft op afzonderlijke grieven. Het is dus ook mogelijk dat in een zaak waarin verschillende grieven zijn aangevoerd, in dezelfde uitspraak bijvoorbeeld één grief «gewoon» en de andere «verkort» worden afgedaan. De «verkorte afdoening» – per grief dan wel integraal – is ook na zitting mogelijk.

Bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 is uitgangspunt geweest dat de werklast en doorlooptijden beheersbaar moeten blijven. In de geschiedenis van de totstandkoming, meer in het bijzonder van de artikelen 85 en 91 (Kamerstuk 26 732, nr. 3, blz. 11) is te lezen dat is gekozen voor een beperkte vorm van hoger beroep die de Afdeling in staat stelt om grote aantallen zaken, waarin geen vragen spelen die in het belang van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming in algemene zin beantwoording behoeven, op zeer snelle en doelmatige wijze af te doen. De gewone behandeling wordt gereserveerd voor zaken waarin dergelijke vragen wel zijn gerezen. Dit zorgt er voor dat de werklast van de Afdeling en de duur van de procedure binnen aanvaardbare proporties kunnen worden gehouden. In dit verband wijs ik ook op de volgende passage (Kamerstuk 26 732, nr. 7, blz. 223): «Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat een verkorte uitspraak slechts bij uitzondering wordt gedaan; dat zou de waarde van de verkorte uitspraak als instrument tot bekorting van de procedure grotendeels teniet doen.»

Te uwer informatie vermeld ik nog dat artikel 91, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 blijkens de parlementaire geschiedenis is geïnspireerd door het toenmalige artikel 101a van de Wet op de rechterlijke organisatie (thans artikel 81). Dat artikel geeft de Hoge Raad de bevoegdheid om verkorte uitspraken te doen, indien de aangevoerde cassatiemiddelen niet tot cassatie kunnen leiden en evenmin nopen tot de beantwoording van rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling. De Hoge Raad maakt van deze bevoegdheid veelvuldig gebruik en heeft er goede ervaringen mee opgedaan, aldus Kamerstuk 26 732, nr. 3, blz. 85.

Ik begrijp heel goed dat het voor een vreemdeling onbevredigend kan zijn als zijn hoger beroep zonder motivering wordt afgehandeld. Er moet echter niet uit het oog worden verloren dat op het moment dat hij in hoger beroep gaat al drie keer is gemotiveerd dat en waarom geen aanspraak bestaat op een vergunning. Tweemaal in de bestuurlijke fase (voor asielzaken in het voornemen en de beslissing in eerste aanleg; voor reguliere zaken in de beslissingen in eerste aanleg en in bezwaar) en eenmaal door de rechtbank. Indien hetgeen in hoger beroep wordt aangevoerd niet wezenlijk afwijkt van wat eerder is aangevoerd, of van wat de Afdeling al eerder (in andere zaken) heeft geoordeeld, voegt een uitgebreide motivering mijns inziens niets toe. Indien de Afdeling voorts zaken waarin geen sprake is van een grief die tot vernietiging kan leiden en geen zaakoverstijgend element kan worden onderkend, gemotiveerd zou moeten afdoen, zou er te weinig capaciteit overblijven voor het naar behoren en tijdig afdoen van zaken waarin dat wel het geval is. Indien de Afdeling in dit soort zaken de uitspraak van de rechtbank vaker gemotiveerd zou bevestigen, zou dit bovendien het zicht op zaken waarin wel over zaakoverstijgende vragen wordt beslist kunnen vertroebelen.

Gelet hierop ben ik van mening dat de Afdeling op de juiste wijze omgaat met de in artikel 91, tweede lid, gegeven bevoegdheid. Hierbij wijs ik er voorts op dat bij de evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000 is gebleken dat de Afdeling haar uitspraken in de loop van de tijd steeds uitgebreider is gaan motiveren (Kamerstuk 30 846, nr. 1, blz. 23). Ook prof. mr. Spijkerboer stelt in zijn boek (blz. 8) vast dat de Afdeling in de loop der jaren uitgebreider is gaan motiveren. Ten slotte vermeld ik dat de mogelijkheid van verkorte afdoening van een hoger beroep krachtens artikel 91, tweede lid, Vreemdelingenwet 2000 op zichzelf niet in strijd is met artikel 13 van het EVRM, aldus het EHRM in het arrest van 3 november 2011, Arvelo Aponte tegen Nederland (nr. 28770/05).

Vraag 7

In welke mate houdt de AbRvS als hoogste vreemdelingenrechter bij de oordeelsvorming in zaken rekening met de beleidsmatige bedoelingen van de wetgever, of met de gevolgen van een uitspraak voor de houdbaarheid van aspecten van het vreemdelingenbeleid? Zijn er aanwijzingen dat de AbRvS hierin afwijkt vergeleken met andere hoogste bestuursrechters? Zo ja, welke?

Antwoord 7

Voor mijn antwoord verwijs ik naar hetgeen in het antwoord op vraag 2 van de eerdergenoemde Kamervragen is vermeld over methoden van rechtsvinding (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2002–2003, nr. 586). Zoals eerder vermeld toetsen ook andere bestuursrechters dan de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State sommige (delen van) besluiten terughoudend omdat het bestuursorgaan beleids- of beoordelingsvrijheid heeft. Het geschetste beeld dat de Afdeling rekening zou houden met beleidsmatige doelstellingen van de wetgever of met de gevolgen van een uitspraak voor de houdbaarheid van aspecten van het vreemdelingenbeleid, herken ik niet. Ik heb voorts geen aanwijzingen dat de Afdeling hierin afwijkt van andere hoogste bestuursrechters.

Vraag 8

Welke voornemens heeft u teneinde wijzigingen in de onder vraag 4 genoemde gerelateerde punten door te voeren vanwege, in het kader van het Gemeenschappelijk Europees Asielbeleid, gewijzigde Europese richtlijnen?

Antwoord 8

Artikel 46 van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de internationale bescherming (PbEU 180/60 d.d. 29 juni 2013; de Procedurerichtlijn), bepaalt dat de EU-lidstaten ervoor zorgen dat een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie openstaat. Een daadwerkelijk rechtsmiddel omvat volgens dit artikel een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig Richtlijn 2011/95/EU (de Kwalificatierichtlijn), zulks ten minste in beroepsprocedures in eerste aanleg. De wijze waarop ik uitvoering ga geven aan dit artikel maakt deel uit van het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de Procedure-richtlijn en Richtlijn 2013/33/EU (Opvangrichtlijn) dat op korte termijn bij uw Kamer zal worden ingediend.