

No. W03.25.00107/II

's-Gravenhage, 11 juni 2025

Bij Kabinetsmissive van 15 mei 2025, no.2025001070, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Asiel en Migratie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de invoering van schorsende werking in beroep tegen beslissingen waarbij de aanvraag op grond van artikel 30 van die wet niet in behandeling is genomen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel kent automatisch schorsende werking toe aan het beroep in eerste aanleg in zogenoemde Dublinzaken. Dit betekent dat gedurende het beroep tegen een besluit om een asielzoeker over te dragen aan een andere lidstaat van de Europese Unie, de termijn waarbinnen die overdracht moet plaatsvinden niet doorloopt.

Aanleiding voor deze wijziging is een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Daaruit volgt dat de hogerberoepsrechter de overdrachtstermijn alleen kan opschorten als die termijn ook was opgeschort tijdens het beroep in eerste aanleg. Met het wetsvoorstel wordt beoogd te voorkomen dat de overdrachtstermijn niet door de hogerberoepsrechter kan worden opgeschort en dat Nederland door het verstrijken van deze termijn tijdens de behandeling van het hoger beroep alsnog verantwoordelijk wordt voor de behandeling van de asielaanvraag.

De regering wenst met het wetsvoorstel gebruik te maken van een mogelijkheid uit de Dublinverordening. De Dublinverordening wordt echter met ingang van 1 juli 2026 vervangen door de Asiel- en Migratiebeheerverordening. Die verordening biedt niet langer de mogelijkheid om aan het beroep in Dublinzaken automatisch schorsende werking te verlenen. Dit betekent dat het wetsvoorstel, wanneer het wordt aangenomen, hoogstens enkele maanden van kracht zal kunnen zijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat het onwenselijk is om een wettelijke maatregel door te voeren die op korte termijn weer moet worden aangepast of ingetrokken. Dit is niet alleen problematisch vanuit een oogpunt van rechtszekerheid, maar ook vanwege de ermee gemoeid gaande uitvoeringsgevolgen. De Afdeling adviseert de wenselijkheid van het wetsvoorstel in het licht hiervan dragend te motiveren, dan wel van het wetsvoorstel af te zien.

In verband hiermee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

AAN DE KONING

1. Inhoud en achtergrond van het voorstel

In de [Dublinverordening](#) wordt geregeld welke EU-lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek.¹ Wanneer een andere lidstaat dan Nederland verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, heeft Nederland zes maanden de tijd om de vreemdeling aan de verantwoordelijke lidstaat over te dragen.² Deze termijn kan worden opgeschort tijdens de behandeling van het beroep en hoger beroep wanneer de rechtbank daartoe een voorlopige voorziening treft.

In de praktijk behandelt de voorzieningenrechter het verzoek om een voorlopige voorziening echter vaak pas nadat de rechtbank uitspraak heeft gedaan in de bodemzaak. Omdat er op dat moment geen noodzaak meer bestaat tot het treffen van een voorlopige voorziening, worden verzoeken om voorlopige voorzieningen tijdens het beroep in eerste aanleg doorgaans afgewezen.³

Deze praktijk heeft tot gevolg dat er tijdens de beroepsfase in de regel geen sprake is van opschorting van de overdrachtstermijn. Hoewel voorheen werd aangenomen dat een in hoger beroep toegewezen voorlopige voorziening vervolgens alsnog kon leiden tot opschorting van de overdrachtstermijn, heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie naar aanleiding van een prejudiciële vraag van de Afdeling bestuursrechtspraak duidelijk gemaakt dat dit niet het geval is. Uit het arrest van het Hof van Justitie volgt dat de overdrachtstermijn in hoger beroep alleen kan worden opgeschort als het beroep in eerste aanleg ook schorsende werking had.⁴

Dit heeft tot gevolg dat de overdrachtstermijn van zes maanden blijft doorlopen tijdens de behandeling van het hoger beroep, indien tijdens het beroep in eerste aanleg geen voorlopige voorziening is toegekend.⁵ Wanneer vervolgens niet binnen de termijn van zes maanden op het beroep en hoger beroep is beslist, vervalt de mogelijkheid tot overdracht van de vreemdeling aan de verantwoordelijke lidstaat.

Om dit te voorkomen, kiest de regering er in dit wetsvoorstel voor om het beroep in eerste aanleg in Dublinzaken automatisch schorsende werking te geven. Dit betekent dat de termijn waarbinnen een vreemdeling aan de verantwoordelijke lidstaat moet worden overgedragen, van rechtswege wordt opgeschort wanneer de vreemdeling beroep instelt tegen het besluit om zijn aanvraag niet in Nederland in behandeling te nemen.

De regering sluit met deze keuze aan bij de mogelijkheden die de Dublinverordening biedt om de uitvoering van een overdrachtsbesluit op te schorten. Naast de mogelijkheid van de rechterlijke voorlopige voorziening, kan dat door wettelijk vast te

¹ Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking).

² Artikel 29, eerste lid, van de Dublinverordening.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 2 (Hoofdpijnen van het voorstel).

⁴ HvJ EU 30 maart 2023, C-556/21, [ECLI:EU:C:2023:272](#) (E.N. e.a), punt 34.

⁵ ABRvS 22 november 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:4197](#), [ECLI:NL:RVS:2023:4198](#) en [ECLI:NL:RVS:2023:4199](#).

leggen dat sprake is van schorsende werking gedurende een bepaalde termijn of totdat op het beroep is beslist.⁶ De regering kiest met dit wetsvoorstel voor deze laatste optie.

2. Rechtszekerheid en uitvoeringsgevolgen in het licht van het Asiel- en Migratiepact

Met de toekenning van automatische schorsende werking aan het beroep in Dublinzaken maakt de regering gebruik van de hiertoe bestaande optie in de thans nog geldende Dublinverordening. Deze keuze sluit aan bij één van de suggesties voor oplossingsrichtingen die de Afdeling bestuursrechtspraak in haar uitspraken van november 2023 heeft geopperd in het licht van de gevolgen van het arrest van het Hof van Justitie voor de Nederlandse rechtspraak.⁷

Op 1 juli 2026 wordt echter het Asiel- en Migratiepact van toepassing, waaronder de [Asiel- en Migratiebeheerverordening](#).⁸ Die verordening vervangt de Dublinverordening en biedt niet langer de mogelijkheid om aan het beroep automatisch schorsende werking toe te kennen.⁹ Alleen wanneer de bestuursrechter een voorlopige voorziening treft, wordt de overdrachtstermijn voortaan opgeschort. Dit betekent dat het wetsvoorstel, wanneer het wordt aangenomen, hoogstens enkele maanden van kracht kan zijn.¹⁰ De regering erkent dit in de toelichting bij het wetsvoorstel, maar gaat er verder niet op in.¹¹

De Afdeling merkt op dat het onwenselijk is om voor een structureel probleem een wettelijke maatregel door te voeren die op korte termijn weer moet worden aangepast of ingetrokken. Goede wetgeving dient bestendig te zijn, zodat partijen hun beslissingen daarop kunnen baseren. Het wetsvoorstel is dit niet en kan zowel aan het begin als aan het einde van de korte periode waarin het geldt, vragen of geschillen oproepen over het in overgangsgevallen geldende recht.¹² Eén zo'n vraag is welke gevolgen de Asiel- en Migratiebeheerverordening heeft voor reeds lopende zaken waarin sprake zou zijn van automatisch schorsende werking.¹³ De toelichting gaat daar niet op in.

Het wetsvoorstel leidt er bovendien toe dat actoren in de vreemdelingenketen hun werkwijze in korte tijd verschillende malen moeten aanpassen. Rechtbanken zullen tijdelijk moeten stoppen met het treffen van voorlopige voorzieningen, om hooguit een paar maanden later weer hun oude (huidige) werkwijze op te pakken. Vreemdelingen,

⁶ Artikel 27, derde lid, van de Dublinverordening.

⁷ ABRvS 22 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4197, ECLI:NL:RVS:2023:4198 en ECLI:NL:RVS:2023:4199, onder 7.1.

⁸ Verordening (EU) 2024/1351 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende asiel- en migratiebeheer, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2021/1147 en (EU) 2021/1060 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 604/2013.

⁹ Artikel 43, derde lid, Asiel- en Migratiebeheerverordening.

¹⁰ De Asiel- en Migratiebeheerverordening is van toepassing met ingang van 1 juli 2026.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3 (Verhouding tot hoger recht).

¹² Vergelijk de consultatiereactie van de Nederlandse Orde van Advocaten, p. 2-3.

¹³ Dit is afhankelijk van het antwoord op de vraag hoe artikel 84, tweede lid, Asiel- en Migratiebeheerverordening moet worden uitgelegd.

die niet verplicht worden vertegenwoordigd door een advocaat, zullen op hun beurt tijdig weer om voorlopige voorzieningen moeten vragen.¹⁴

De vraag rijst of de te verwachten positieve effecten van het wetsvoorstel – die zich in een korte periode moeten manifesteren – groot genoeg zijn om deze nadelige gevolgen voor de rechtszekerheid en belasting van de uitvoering en de rechtspraak te kunnen rechtvaardigen. Dit vraagt om een nadere weging. Het is daarbij wenselijk dat de regering ingaat op de structurele oplossing die zij voor ogen heeft, en aangeeft hoe dit wetsvoorstel daarin past.

In dit licht is mede van belang hoe de rechtspraak omgaat met de gevolgen van het genoemde arrest van het Hof van Justitie. In haar uitspraken over dit onderwerp heeft de Afdeling bestuursrechtspraak namelijk niet alleen gesuggereerd dat de wet kan worden gewijzigd, maar ook dat rechtbanken hun werkwijze zouden kunnen aanpassen door eerder in de procedure te beslissen op een verzoek om voorlopige voorziening.¹⁵ Als zou blijken dat de rechtbanken hieraan gehoor geven, zou een meer bestendige oplossing gevonden zijn dan de zeer tijdelijke oplossing die dit wetsvoorstel biedt. De toelichting gaat hier niet op in.

De Afdeling adviseert de wenselijkheid van de maatregel met inachtneming van het voorgaande alsnog dragend te motiveren. Indien dat niet mogelijk is, adviseert zij van het voorstel af te zien.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

¹⁴ Vergelijk de consultatiereactie van Vluchtelingenwerk Nederland, p. 3. Een uitvoeringstoets van de IND ontbreekt.

¹⁵ ABRvS 22 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4197, ECLI:NL:RVS:2023:4198 en ECLI:NL:RVS:2023:4199, onder 7.1.