

Aan het Ministerie van Justitie en Veiligheid

Datum 18 juni 2024
Betreft Internetconsultatie schorsende werking Dublinzaken – Reactie
VluchtelingenWerk Nederland

VluchtelingenWerk Nederland
Postbus 2894
1000 CW Amsterdam
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
www.vluchtelingenwerk.nl
[Redacted]

VluchtelingenWerk Nederland geeft graag onderstaande suggesties mee in reactie op de [Internetconsultatie Schorsende werking beroep Dublinzaken](#).

Huidig beleid

De Dublinverordening (Dvo) biedt drie mogelijkheden voor lidstaten om ervoor te zorgen dat een asielzoeker niet wordt overgedragen naar een andere lidstaat als er beroep is ingesteld. In artikel 27, derde lid Dvo zijn deze drie opties als volgt omschreven:

Artikel 27 – Rechtsmiddelen

3. Voor een beroep of een bezwaar tegen het overdrachtsbesluit bepalen de lidstaten in hun nationale recht dat:

a) het beroep of het bezwaar de betrokkene het recht verleent om in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar in de betrokken lidstaat te blijven, of

b) de overdracht automatisch wordt opgeschort en dat dergelijke opschorting verstrijkt na een bepaalde redelijke termijn, binnen welke een rechterlijke instantie na nauwkeurige en zorgvuldige bestudering van het verzoek een beslissing heeft genomen of een beroep of bezwaar al dan niet opschortende werking heeft, of

c) de betrokkene de gelegenheid heeft om binnen een redelijke termijn een rechterlijke instantie te verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar. De lidstaten zorgen ervoor dat er een daadwerkelijk rechtsmiddel beschikbaar is door de overdracht op te schorten totdat de beslissing over het eerste opschortingsverzoek wordt gegeven. Beslissingen over het al dan niet opschorten van de uitvoering van het overdrachtsbesluit worden gegeven binnen een redelijke termijn die evenwel een nauwkeurige en zorgvuldige bestudering van het opschortingsverzoek mogelijk maakt. Een beslissing om de uitvoering van het overdrachtsbesluit niet op te schorten wordt gemotiveerd.

Ook is in artikel 27, vierde lid Dvo de mogelijkheid beschreven dat de staatssecretaris ambtshalve de werking van een overdrachtsbesluit kan opschorten in afwachting op de uitspraak op het beroep.

Nederland heeft gekozen voor de implementatie van de optie geboden onder c. Als beroep wordt ingesteld tegen een overdrachtsbesluit, kan daarbij worden verzocht om een voorlopige voorziening (vovo). De voorzieningenrechter kan dergelijke vovo toewijzen of afwijzen. Hierbij onderzoekt de voorzieningenrechter of de vreemdeling de uitkomst van het beroep in Nederland mag afwachten. Bij een toegewezen vovo mag de vreemdeling de uitkomst op het beroep afwachten in Nederland. Bij een afgewezen vovo mag de vreemdeling in beginsel worden overgedragen naar de verantwoordelijke lidstaat nog voordat er op het beroep is beslist. Mocht het beroep gegrond worden verklaard, zorgen de lidstaten ervoor dat de asielzoeker zo spoedig mogelijk terug wordt overgedragen naar de verzoekende lidstaat (artikel 29, derde lid Dvo). De uitkomst op het verzoek om een voorlopige voorziening mag in Nederland worden afgewacht (artikel 7.3 Vreemdelingenbesluit). Paragraaf C2/11 Vreemdelingencirculaire schrijft voor dat deze vovo binnen 24 uur na de bekendmaking van het overdrachtsbesluit moet worden ingediend. Dit kan een pro forma verzoekschrift zijn, waarbij de gronden van het beroep nog niet hoeven worden ingediend.

Bij een toegewezen vovo mag de vreemdeling de uitkomst van het beroep in Nederland afwachten. De rechtsgevolgen van het overdrachtsbesluit worden dan opgeschort. Ook gaat de overdrachtstermijn van zes maanden opnieuw lopen vanaf de datum van de rechtbankuitspraak (artikel 29, eerste lid Dvo). Bij een afgewezen vovo zijn de rechtsgevolgen van het overdrachtsbesluit niet opgeschort, waardoor de originele overdrachtstermijn van zes maanden na het claimakkoord blijft bestaan.

Reden tot wijziging

De Dublinverordening schrijft enkel regels voor met betrekking tot beroepszaken. Er zijn geen bepalingen die zien op het instellen van hoger beroep. Het instellen van hoger beroep in Dublinzaken is dan ook een nationale regeling die wordt gereguleerd door het Nederlands recht.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State ging er altijd vanuit dat de staatssecretaris middels een vovo-verzoek in hoger beroep om schorsing van de overdrachtstermijn kon verzoeken. In de zaak E.N., S.S. en J.Y. tegen Nederland (C-556/21, 30 maart 2023) overweegt het Hof dat een vovo die in hoger beroep op verzoek van de staatssecretaris wordt getroffen alleen schorsende werking kan hebben als de overdrachtstermijn ook in de beroepsfase is opgeschort. Kort gezegd: alleen als de rechtbank het vovo-verzoek van de vreemdeling in beroep heeft toegewezen, kan de staatssecretaris vervolgens in hoger beroep om een vovo verzoeken. Als ook die vovo wordt toegewezen, begint de overdrachtstermijn voor de tweede keer opnieuw te lopen vanaf de datum van de Afdelingsuitspraak.

Naar aanleiding van dit arrest van het Hof van Justitie, publiceerde de IND het Informatiebericht 2023/54 'Het opschorten van de overdrachtstermijn in Dublinzaken bij indienen van een voorlopige voorziening (C-556/21)'. Hierin vermeldde de IND dat voortaan enkel het verzoeken om een vovo – dus niet het toekennen van een vovo door de voorzieningenrechter – door de IND werd beschouwd als schorsende werking in de zin van art. 27 Dvo. Dit gold dus ook als de vovo wordt ingetrokken of als de vovo wordt afgewezen. In deze gevallen ging de overdrachtstermijn opnieuw lopen vanaf de datum intrekking vovo, of datum afwijzing vovo. Bij een toegewezen vovo ging de overdrachtstermijn opnieuw lopen vanaf de datum van de rechtbankuitspraak. In afwachting op de uitspraak van de voorzieningenrechter, werden de rechtsgevolgen van het overdrachtsbesluit dus opgeschort. Dit beschouwde de IND dus als de schorsende werking in de zin van art. 27, derde lid, en onder c Dvo.

Op 22 november 2023 heeft de Afdeling geoordeeld dat de werkwijze van de IND niet in overeenstemming was met de Dublinverordening (ECLI:NL:RVS:4197 en ECLI:NL:RVS:2023:4198). In navolging van het arrest E.N., S.S. en J.Y., oordeelde de Afdeling dat de overdrachtstermijn enkel in hoger beroep kan worden opgeschort als deze in beroep ook opgeschort is geweest. Zoals ook in het beleidskompasformulier staat omschreven, kan dit leiden tot een toegewezen vovo in hoger beroep die niet tot gevolg heeft dat de overdrachtstermijn wordt opgeschort, waardoor deze kan verstrijken voordat de Afdeling uitspraak heeft gedaan. Met een toegewezen vovo bereikt de staatssecretaris enkel dat geen uitvoering hoeft te worden gegeven aan de rechtbankuitspraak. Overdracht kan nog steeds niet plaatsvinden, terwijl de overdrachtstermijn door blijft lopen.

De Afdeling biedt in deze uitspraken twee oplossingen:

'7.1. De Afdeling realiseert zich dat deze uitspraak verstreckende gevolgen heeft. Rechters in eerste aanleg wijzen verzoeken om een voorlopige voorziening doorgaans af nadat zij uitspraak hebben gedaan op het beroep. Dit leidt ertoe dat de staatssecretaris de overdracht gedurende de procedure in eerste aanleg vaak niet kan effectueren, terwijl de overdrachtstermijn doorloopt. Wanneer de Afdeling vervolgens een voorlopige voorziening op verzoek van de staatssecretaris toewijst, heeft dit alleen nog tot gevolg dat hij de uitspraak van de rechtbank niet hoeft uit te voeren totdat de Afdeling op zijn hoger beroep heeft beslist. Maar deze toewijzing kan dan geen gevolgen hebben voor de overdrachtstermijn. Dit leidt ertoe dat de overdrachtstermijn in voorkomende gevallen zal verstrijken, voordat de Dublinprocedure is afgerond. Hierdoor kan de staatssecretaris niet meer overdragen en komt zijn belang bij het hoger beroep te vervallen. Om deze patstelling te voorkomen, zijn er verschillende oplossingsrichtingen denkbaar. De rechtbanken zouden hun werkwijze kunnen aanpassen door eerder te beslissen op een verzoek om een voorlopige voorziening. Hierdoor wordt in de gevallen die daartoe aanleiding geven een dergelijk verzoek toegewezen in plaats van afgewezen omdat al in de hoofdzaak is beslist. Dan heeft de staatssecretaris wel de mogelijkheid om in hoger beroep een opschorting van de overdrachtstermijn te realiseren. Ook kan de wetgever zich beraden

over de wijze waarop hij invulling heeft gegeven aan artikel 27, derde lid, van de Dublinverordening. Zo heeft hij ook de keuze om toepassing te geven aan artikel 27, derde lid, aanhef en onder a, en/of artikel 27, vierde lid, van de Dublinverordening.'

Met dit wetsvoorstel wordt dus beoogd dit 'probleem' op te lossen door een van de andere opties geboden in artikel 27, derde lid Dvo te implementeren, namelijk de optie onder a). Hierdoor leidt enkel het instellen van beroep al tot de mogelijkheid om in Nederland te verblijven tot de rechtbankuitspraak. De rol van de voorzieningenrechter zal dan ook komen te vervallen in beroepszaken.

Nadelen

1. Het grootste nadeel van dit wetsvoorstel is tweeledig. Er is immers niet onderzocht (zover publiekelijk bekend) hoe veel de wijziging zal kosten en wat dit zal betekenen voor de capaciteit bij de rechtbanken, de IND en de advocatuur. Dit is vooral schadelijk gelet op de korte duur waar deze wijziging op zal zien. In artikel 33 van de nieuwe Migratiebeheerverordening staat namelijk het volgende:

Article 33 – Remedies

(...)

3.

The person concerned shall have the right to request, within a reasonable period of time from the notification of the transfer decision but in any event no longer than the period provided for by Member States pursuant to paragraph 2, a court or tribunal to suspend the implementation of the transfer decision pending the outcome of his or her appeal or review. Member States may provide in national law that the request to suspend the implementation of the transfer decision must be lodged together with the appeal pursuant to paragraph 1. Member States shall ensure that an effective remedy is in place by suspending the transfer until the decision on the first suspension request is taken. Any decision on whether to suspend the implementation of the transfer decision shall be taken within one month of the date when that request reached the competent court or tribunal.

Where the person concerned has not exercised his or her right to request suspensive effect, the appeal against, or review of, the transfer decision shall not suspend the implementation of a transfer decision.

A decision not to suspend the implementation of the transfer decision shall state the reasons on which it is based.

If suspensive effect is granted, the court or tribunal shall endeavor to decide on the substance of the appeal or review within one month of the decision to grant suspensive effect.

Het nieuwe Migratiepact, waaronder bovenstaande Migratiebeheerverordening is al aangenomen en zal over twee jaar van toepassing zijn. In voorbereiding op de nieuwe Verordening(en) en het intrekken van de Dublinverordening, zal het systeem moeten worden teruggedraaid naar het vovo-systeem zoals we het nu kennen en ook is voorgeschreven in artikel 33 Migratiebeheerverordening, mogelijk in aangepaste vorm. Met de beoogde wijzigingen zal er ook vaker gecommuniceerd moeten worden met andere lidstaten vanwege een opgeschorte overdrachtstermijn. De wetswijziging zorgt derhalve voor extra druk op de Keten. VluchtelingenWerk roept daarom op eerst de uitvoeringsgevolgen en kosten van de beoogde wijzigingen goed in kaart te brengen en af te wegen.

2. Een beoogde positieve uitkomst van de wetswijziging is de druk op de opvangcapaciteit. VluchtelingenWerk stelt dat dit in de huidige situatie niet het geval zal zijn. In het beleidskompasformulier wordt gesproken over een positief effect op (de druk op) de opvangcapaciteit mits er blijvend aandacht is voor (het zoveel mogelijk verkorten van) de doorlooptijden van de asiel-, beroeps- en vertrekprocedure. Het oplopen van de wachttijden en opvangtekorten van de afgelopen jaren wijst op een onmogelijkheid om deze bewering te kunnen bewerkstelligen.

Er zullen immers meer overdrachtstermijnen komen die de 18 maanden naderen (MOB-verlengingen daargelaten). Na het claimakkoord zal er namelijk een overdrachtstermijn van zes maanden zijn. Na het instellen van beroep zal deze termijn opnieuw beginnen te lopen na uitspraak van de rechtbank. Bij een gegrond beroep zal de IND waarschijnlijk hoger beroep instellen, waar de overdrachtstermijn

opnieuw zal worden gestart vanaf de datum van de Afdelingsuitspraak. Het automatische schorsen van de overdrachtstermijn zal derhalve leiden tot het verder verstoppert van de opvangvoorzieningen.

3. Bovenstaande zal ook leiden tot een werkwijze die minder dan voorheen overeenkomt met het doel van de Dublinverordening om snel duidelijkheid te geven over de verantwoordelijke lidstaat. Hierbij speelt mee dat de doorlooptijd bij de rechtbanken de laatste jaren alleen maar oploopt en de rechtspraak nog niet in staat is gebleken deze achterstanden in te halen (zie hierover bijvoorbeeld het [Jaarverslag Rechtspraak 2023](#)). Deze vertraging ligt buiten de macht van de asielzoeker. De asielzoeker raakt hierdoor langer in het ongewisse over de verantwoordelijke lidstaat, waardoor het nog langer zal duren voor de asielaanvraag inhoudelijk zal worden behandeld.

Uiteraard biedt de Dublinverordening zelf de mogelijkheid tot implementatie van art. 27, derde lid en onder a, waardoor deze werkwijze niet inherent ingaat tegen het doel van die verordening. Maar deze wetswijziging zou dus kunnen leiden tot een achteruitgang van de verenigbaarheid van de Nederlandse werkwijze met de Dublinverordening. Daarnaast voorziet de Dublinverordening niet in de mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep, wat zoals eerder besproken daardoor een louter nationaal geregeld rechtsmiddel is. Het is dus alsnog voorstelbaar, dat de werkwijze zoals nu voorgesteld met het instellen van hoger beroep waar altijd schorsende werking mee gemoeid is, procedures zou verlengen wat niet is voorzien door de Dublinverordening en daardoor mogelijk alsnog indruist tegen het doel van die verordening.

Dit tot tweemaal opnieuw aanvangen van de overdrachtstermijn, zal ook gevolgen hebben voor de snelheid waarmee de inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag moet worden afgerond. Rb Arnhem (MK) oordeelde op 6 december 2023 (ECLI:NL:RBDHA:2023:19148) namelijk dat nergens in de Dublinverordening of de Procedurerichtlijn staat dat de Dublinprocedure niet meetelt voor de maximale beslistermijn van 21 maanden zoals vastgelegd in art. 31, vijfde lid PRI. Daarin stelt die zittingsplaats ook dat het past bij de doelstellingen van die twee instrumenten dat extra voortvarend zal moeten worden gehandeld als de vaststellingsprocedure veel tijd in beslag heeft genomen (rechtsoverweging 19). Een langere Dublinprocedure zou dus kunnen leiden tot een kortere periode waarin de asielaanvraag inhoudelijk kan worden beoordeeld – in Nederland of in een andere lidstaat.

Wij hopen dat u onze inbreng zult overwegen, voor vragen of een toelichting zijn we uiteraard beschikbaar.

VluchtelingenWerk Nederland

18 juni 2024