

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Op 22 november 2023 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) drie uitspraken gedaan die gevolgen hebben voor de Nederlandse uitvoering- en rechtspraak ten aanzien van de Dublinverordening.¹ Als gevolg van deze uitspraken dreigt in een substantieel aantal zaken de uiterste overdrachtstermijn te verstrijken als een vreemdeling in hoger beroep gaat of de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in hoger beroep gaat en het overdrachtsbesluit gedurende die periode niet uitvoerbaar is. Dit wetsvoorstel brengt hierin verandering door schorsende werking toe te kennen aan het beroep in eerste aanleg in zaken waar de aanvraag niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30 van de Vreemdelingenwet 2000 (Dublinzaken).

2. Hoofdpijnen van het voorstel

De huidige Dublinverordening² vereist in artikel 27 dat een verzoeker een rechtsgang wordt verschaft die kan leiden tot opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit en biedt daarvoor in het derde lid van dit artikel de keuze uit drie verschillende stelsels. Op grond van deze bepaling moeten de lidstaten ofwel:

- bepalen dat het beroep of bezwaar tegen het overdrachtsbesluit de betrokkene het recht verleent om, in afwachting van de uitkomst van het beroep of bezwaar, te blijven in de lidstaat die dat besluit heeft genomen, of
- bepalen dat de overdracht, na het instellen van een rechtsmiddel tegen het overdrachtsbesluit, automatisch wordt opgeschort gedurende een redelijke termijn, waarbinnen een rechterlijke instantie vaststelt of dit beroep of bezwaar al dan niet opschortende werking heeft, of
- bepalen dat de betrokkene een rechtsmiddel kan instellen om de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of bezwaar tegen dat besluit.³

In de toelichting bij het wetsvoorstel dat uitvoering aan de Dublinverordening geeft, wordt uitgelegd dat het Nederlandse stelsel overeenkomt met het stelsel zoals geschetst in artikel 27, derde lid, onderdeel c, van de Dublinverordening.⁴

Voorts volgt uit artikel 29, eerste en tweede lid, van de Dublinverordening dat de overdracht moet plaatsvinden zodra dat praktisch mogelijk is, en uiterlijk binnen een termijn van zes maanden vanaf de aanvaarding van het verzoek door de verantwoordelijke lidstaat of vanaf de definitieve beslissing op het beroep wanneer dit overeenkomstig artikel 27, derde lid, van de Dublinverordening opschortende werking heeft. Indien de overdracht niet plaatsvindt binnen de gestelde termijn van zes maanden, komen de verplichtingen van de verantwoordelijke lidstaat te vervallen en gaat de verantwoordelijkheid – in beginsel – van rechtswege over op de overdragende lidstaat.⁵

¹ AbRvS 22 november 2023, 202107060/1/V1 (ECLI:NL:RVS:2023:4197), 202205854/1/V1, (ECLI:NL:RVS:2023:4198) en 202302414/1/V1 (ECLI:NL:RVS:2023:4199).

² 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 (*PbEU 2013, L 180*)

³ HvJ EU 22 september 2022, C-245/21 en C-248/21, ECLI: EU:C:2022:709 (*Bundesrepublik Deutschland*), punt 41-42

⁴ Kamerstukken 2012/13, 33699, nr. 3, p. 6.

⁵ HvJ EU 12 januari 2023, C-323/21, C-324/21 en C-325/21, ECLI:EU:C:2023:4 (*Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*).

Tot voor kort werd in Nederland aangenomen dat een in hoger beroep op verzoek van de staatssecretaris getroffen voorlopige voorziening altijd tot opschorting van de overdrachtstermijn leidde. In verband met gerezen twijfel over de vraag of artikel 27, derde lid, en 29, eerste lid, van de Dublinverordening zich hiertegen verzetten, heeft de Afdeling besloten om hierover een prejudiciële vraag te stellen.⁶ Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ EU) heeft daarop geantwoord dat in hoger beroep de overdrachtstermijn alleen kan worden opgeschort als het beroep in eerste aanleg ook schorsende werking had.⁷

Vervolgens heeft de Afdeling op 22 november 2023 drie uitspraken gedaan naar aanleiding van het antwoord van het Hof. In één uitspraak⁸ gaat de Afdeling in op de gevolgen van het arrest voor een in hoger beroep getroffen voorlopige voorziening op verzoek van een vreemdeling en in de andere twee uitspraken⁹ gaat de Afdeling in op de gevolgen van het arrest voor een in hoger beroep getroffen voorlopige voorziening op verzoek van de staatssecretaris. De Afdeling bevestigt in al deze zaken dat een in hoger beroep getroffen voorlopige voorziening alleen leidt tot opschorting van de overdrachtstermijn, als de uitvoering van het overdrachtsbesluit in eerste aanleg is opgeschort overeenkomstig artikel 27, derde of vierde lid, van de Dublinverordening. Het doet hierbij niet ter zake of de voorlopige voorziening op verzoek van een vreemdeling is getroffen of op verzoek van de staatssecretaris. Tevens oordeelt de Afdeling in voornoemde uitspraken dat alleen het indienen van een verzoek om een voorlopige voorziening in eerste aanleg nog niet leidt tot opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 27, derde lid, aanhef en onder c, van de Dublinverordening.

Zoals de Afdeling zelf ook erkent in de genoemde uitspraken hebben deze uitspraken verstrekken de gevolgen. De Afdeling wijst erop dat rechters in eerste aanleg verzoeken om een voorlopige voorziening doorgaans afwijzen nadat zij uitspraak hebben gedaan op het beroep. Dit leidt ertoe dat de overdracht gedurende de procedure in eerste aanleg vaak niet kan worden geëffectueerd, terwijl de overdrachtstermijn doorloopt. Wanneer de Afdeling vervolgens een voorlopige voorziening op verzoek van een vreemdeling toewijst, heeft dit enkel nog tot gevolg dat de vreemdeling niet kan worden overgedragen totdat de Afdeling op zijn hoger beroep heeft beslist. Wanneer de Afdeling een voorlopige voorziening op verzoek van de staatssecretaris toewijst, heeft dit alleen nog tot gevolg dat de uitspraak van de rechtbank niet hoeft te worden uitgevoerd totdat de Afdeling op zijn hoger beroep heeft beslist. Deze toewijzingen kunnen dus geen gevolgen hebben voor de overdrachtstermijn indien er geen sprake was van schorsende werking in de beroepsfase. Dit leidt ertoe dat de overdrachtstermijn in voorkomende gevallen zal verstrijken voordat de Dublinprocedure in rechte is afgerond. Hierdoor kan de vreemdeling niet meer worden overdragen en komt het belang bij het hoger beroep te vervallen, waardoor in principe geen inhoudelijk oordeel meer volgt op de voorliggende rechtsvraag.

Om dit te voorkomen zijn er volgens de Afdeling 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 pas met de beslissing op de hoofdzaak afgewezen met als motivering dat in de hoofdzaak is beslist. Dan kan in hoger beroep wel een opschorting van de overdrachtstermijn worden gerealiseerd. Ook geeft de Afdeling in overweging dat de wetgever zich beraadt over de wijze waarop hij invulling heeft gegeven aan artikel 27, derde lid, van de

⁶ AbRvS 1 september 2021, 202001503/1/V1, 202005113/3/V1 en 202102273/1/V1 (ECLI:NL:RVS:2021:1929).

⁷ HvJ EU 30 maart 2023, C-556/21, ECLI:EU:C:2023:272 (E.N., S.S. en J.Y.).

⁸ AbRvS 22 november 2023, 202107060/1/V1 (ECLI:NL:RVS:2023:4197).

⁹ AbRvS 22 november 2023, 202205854/1/V1, (ECLI:NL:RVS:2023:4198) en 202302414/1/V1 (ECLI:NL:RVS:2023:4199).

Dublinverordening, nu het ook mogelijk is toepassing te geven aan artikel 27, derde lid, aanhef en onder a, of artikel 27, vierde lid, van de Dublinverordening.

Gelet op bovenstaande is besloten om de wet te wijzigen in die zin dat voortaan aan het beroep tegen het besluit om de aanvraag op grond van artikel 30 niet in behandeling te nemen schorsende werking toekomt. Dat is een uitwerking van artikel 27, derde lid, onderdeel a, van de Dublinverordening. Bovendien heeft de gekozen oplossing mede als voordeel dat daarmee ook de rechtbanken ontlast worden, omdat er in Dublinzaken geen voorlopige voorzieningen meer worden ingediend, waardoor ook wat van de werklast bij de rechtbanken wordt weggenomen, omdat er dan in Dublinzaken in het geheel geen voorlopige voorzieningen hoeven te worden behandeld door de rechtbanken.

3. Verhouding tot hoger recht

Zoals hierboven is aangegeven past de keuze om voortaan schorsende werking toe te kennen aan het beroep in eerste aanleg in Dublinzaken binnen de mogelijkheden die de Dublinverordening biedt tot opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit. Dit wordt wellicht anders op het moment dat de aangekondigde Verordening asiel- en migratiebeheer¹⁰ van toepassing is. In het voorstel voor die Verordening¹¹ wordt niet meer de mogelijkheid geboden om te kiezen uit drie verschillende stelsels. De enige mogelijkheid die volgens het voorstel overblijft is de mogelijkheid om binnen een redelijke termijn na de kennisgeving van het overdrachtsbesluit een rechterlijke instantie te verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar. Dit komt grotendeels overeen met het huidige artikel 27, derde lid, onderdeel c, van de Dublinverordening.

4. Verhouding tot nationale regelgeving

De keuze om voortaan schorsende werking toe te kennen aan het beroep in eerste aanleg in Dublinzaken past ook binnen het huidige rechtssysteem. De hoofdregel uit artikel 82, eerste lid, is immers dat het beroep schorsende werking heeft. Nu er geen direct verband bestaat tussen de verschillende rechtsgevolgen van een besluit en de vraag of er sprake is van schorsende werking, hoeven de bepalingen die zien op de verschillende rechtsgevolgen¹² niet te worden aangepast.

5. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

Het gevolg van dit wetsvoorstel is dat in alle gevallen dat er beroep wordt ingesteld tegen het besluit om de aanvraag op grond van artikel 30 niet in behandeling te nemen de overdrachtstermijn wordt opgeschort. Dit betekent dat de termijn van zes maanden (opnieuw) begint te lopen vanaf de definitieve beslissing op het beroep of vanaf de definitieve beslissing op het hoger beroep indien er in hoger beroep een voorlopige voorziening (op verzoek van de IND of de vreemdeling) wordt toegewezen. Dit voorkomt dat Dublinoverdrachten niet meer plaats kunnen vinden omdat de overdrachtstermijn gedurende de hoger beroepsprocedure wordt overschreden. Bijkomend voordeel is dat de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) in alle Dublinzaken meer tijd krijgt om de overdracht te realiseren wat het positieve effect op het aantal geëffectueerde overdrachten alleen maar zal versterken.

¹⁰ Nieuwe asiel- en migratiebeheerverordening: <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/asylum-migration-management/>

¹¹ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende asiel- en migratiebeheer en tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad en de voorgestelde verordening (EU) XXX/XXX [Fonds voor asiel en migratie] (COM(2020) 610 final; eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0610)

¹² Zoals artikel 69 en 83b van de Vw 2000.

6. Uitvoering

De uitvoeringsconsequenties zullen beperkt en met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid positief zijn. Er hoeven bij de rechtbanken in eerste aanleg immers geen verzoeken om een voorlopige voorziening meer ingediend, beoordeeld of behandeld te worden. Nadat de rechtbank uitspraak heeft gedaan, heeft de Afdeling, ook zonder dat er in hoger beroep om een voorlopige voorziening wordt verzocht, maximaal zes maanden de tijd om een oordeel te geven over de juistheid van deze uitspraak, zonder dat de uiterste overdrachtstermijn verstrijkt. Hier staat tegenover dat de verantwoordelijke lidstaat vaker geïnformeerd moet worden over het feit dat de overdrachtstermijn is opgeschort wegens een beroep met schorsende werking. Tevens is de verwachting dat het aantal overdrachten zal stijgen, omdat in minder zaken de overdrachtstermijn zal verstrijken. Hoewel dit voor de DT&V wellicht wat meer werk zal opleveren, levert dit over de gehele linie minder werk op, omdat er minder zaken alsnog in de Nederlandse procedure behandeld moeten worden. Dat heeft niet enkel een dempend effect op de werkvoorraden bij de IND, maar ook het COA is erbij gebaat dat vreemdelingen kunnen worden overgedragen naar de verantwoordelijke lidstaat. Een kortstondig langer verblijf teneinde een overdracht te realiseren, weegt immers niet op tegen het substantieel langere verblijf bij het COA wanneer een vreemdeling de Nederlandse procedure instroomt.

7. Financiële gevolgen

Voor zover al sprake is van financiële gevolgen, zullen deze zeer waarschijnlijk positief zijn doordat het aantal geslaagde overdrachten omhooggaat. Weliswaar leidt dit tot meer kosten voor overdrachten, maar daar staat tegenover dat er, bij verschillende ketenpartners, minder werk 'voor niets' gedaan. Voorts zullen er dan ook minder aanvragen inhoudelijk worden behandeld, die mogelijk worden ingewilligd. Tevens zullen er minder vreemdelingen in de opvang verblijven in afwachting van en tijdens die inhoudelijke behandeling. Bovendien leidt een effectievere Dublin-procedure naar verwachting op den duur tot minder secundaire migratie naar Nederland, wat tot een verlaging van de instroom zal leiden.

8. Advies en consultatie

Wordt aangevuld na consultatie en advies

9. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Er wordt niet voorzien in overgangsrecht. De wetswijziging heeft daardoor onmiddellijke werking en is vanaf het moment van inwerkingtreding van toepassing op alle besluiten waartegen op dat moment beroep kan worden ingesteld of al beroep tegen is ingesteld.¹³ Dit wordt wenselijk geacht, gelet op de gevolgen van het ontbreken van schorsende werking in eerste aanleg.

Erkend wordt dat er gedurende een beperkte periode na inwerkingtreding sprake kan zijn van een aantal gevallen waarin een voorlopige voorziening is aangevraagd, terwijl dat niet had gehoeven. Het zal echter om een beperkt aantal gevallen gaan voor een beperkte periode.

Een beroepschrift tegen een besluit om de aanvraag op grond van artikel 30 niet in behandeling te nemen, waarin (voor inwerkingtreding) wellicht nog ten onrechte wordt vermeld dat geen sprake is van schorsende werking, moet immers binnen één week worden ingediend. Voor al aanhangige beroepen geldt dat de werkvoorraad van de

¹³ Zie ook 5.61 Aanwijzingen voor de regelgeving.

rechtbank in beginsel niet groter zou moeten zijn dan in vijf weken kan ontstaan, gelet op artikel 83b van de Vw 2000.

Voorts kan ervan uit worden gegaan dat eventuele ongewenste gevolgen van de wetswijziging in die overgangperiode bij de beslissing op de voorlopige voorziening, indien daar aanleiding voor is, worden gecorrigeerd door een proceskostenveroordeling in het voordeel van de vreemdeling uit te spreken.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

Zoals hierboven is toegelicht is het wenselijk om de wet te wijzigen in die zin dat voortaan aan het beroep tegen het besluit om de aanvraag op grond van artikel 30 niet in behandeling te nemen schorsende werking toekomt. Om dit te bewerkstelligen wordt artikel 82, tweede lid, aangepast. In artikel 82, tweede lid zijn de uitzonderingen op artikel 82, eerste lid opgenomen en door de uitzondering op de hoofdregel voor Dublinzaken te laten vervallen, wordt de hoofdregel dat het beroep schorsende werking heeft ook van toepassing op Dublinzaken.

ARTIKEL II

Spoedige inwerkingtreding van deze wet is noodzakelijk om zo snel mogelijk te voorzien in schorsende werking in zaken waarbij de aanvraag op grond van artikel 30 niet in behandeling is genomen zodat in zoveel mogelijk zaken de Dublinoverdracht alsnog doorgang kan vinden. Daarom is ervoor gekozen om zowel af te wijken van de vaste verandermomenten als van de minimuminvoeringstermijn. Zie verder het algemene deel van de toelichting waarin wordt uitgelegd waarom het noodzakelijk is dat de wet zo spoedig mogelijk wordt aangepast.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,