

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Titel:

(Vul hier de publicatietitel van de internetconsultatie in)

Schorsende werking beroep Dublinzaken

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Vreemdelingen en hun advocaat, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Dienst Terugkeer en Vertrek, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers, de rechtspraak en de Raad voor de Rechtsbijstand.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Directie Migratiebeleid, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Dienst Terugkeer en Vertrek.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Directie Migratiebeleid, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Dienst Terugkeer en Vertrek zijn betrokken geweest bij de voorbereiding van het wetsvoorstel. De andere belanghebbenden kunnen tijdens de consultatie hun visie kenbaar maken. Gelet op de impact van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is ervoor gekozen om het voorstel zo spoedig mogelijk in consultatie te brengen.

1. Wat is het probleem?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

Uit uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) van 22 november 2023¹ en een arrest van het EU-Hof van Justitie van 30 maart 2023² volgt dat de Dublin overdrachtstermijn van in beginsel zes maanden na een toegewezen verzoek om een voorlopige voorziening in de hoger beroepsfase alleen kan worden opgeschort als het beroep in eerste aanleg ook schorsende werking had. Op dit moment heeft het beroep in eerste aanleg enkel schorsende werking als de voorlopige voorziening door de rechter wordt toegewezen. In de meeste gevallen gebeurt dit echter niet. Er wordt pas op het verzoek om een voorlopige voorziening beslist nadat er op het beroep in eerste aanleg is beslist, waarbij de voorlopige voorziening wordt afgewezen met als motivering dat al op de hoofdzaak is beslist. Dit heeft tot gevolg dat ook bij toewijzing van een voorlopige voorziening in hoger beroep in Dublinzaken niet kan worden voorkomen dat de Dublin overdrachtstermijn verstrijkt voordat de overdracht kan worden geeffectueerd en Nederland alsnog de verantwoordelijke lidstaat wordt voor de inhoudelijke behandeling van het asielverzoek.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

De door de Nederlandse wetgever gekozen variant van de opties die de Dublinverordening biedt, in combinatie met de beslistermijn van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND) en de doorlooptijden van (hoger)beroepsprocedures. Alsmede door de uitvoeringspraktijk van de afgelopen jaren waarbij door de rechtbank pas op een voorlopige voorziening wordt beslist na de uitspraak op het beroep in eerste aanleg, wat niet overeenkomstig de door de Nederlandse wetgever gekozen variant is. Als er dan hoger beroep wordt ingesteld, door vreemdeling of door de IND, waarbij het niet mogelijk is om de overdrachtstermijn op te schorten, verstrijkt de overdrachtstermijn en moet de asielaanvraag alsnog in Nederland worden behandeld.

c) Wat is de omvang van het probleem?

De uitleg van de Afdeling betreft alle Dublinzaken waarbij de voorlopige voorziening in eerste aanleg niet wordt toegewezen en waarbij er, door de vreemdeling of door de IND, hoger beroep wordt ingesteld.³ Bijkomend gevolg van de uitspraken is het risico dat het indienen van hoger beroep in Dublinzaken voor de IND zinledig dreigt te worden. Als de Afdeling geen gelegenheid meer heeft om in hoger beroep uitspraak te doen over kwesties waar rechtbanken verschillend over oordelen, blijven deze verschillen in de rechtspraak dus bestaan. Bovendien bestaat het risico dat vreemdelingen, in het besef dat het indienen van hoger beroep mogelijk leidt tot overschrijden van de Dublin overdrachtstermijn, om die reden hoger beroep instellen, waardoor het aantal hoger beroepszaken zal toenemen. Bovendien zal door het niet kunnen opschorten van de overdrachtstermijn in (hoger) beroepszaken, de uiterste overdrachtstermijn in deze zaken verstrijken alvorens de DT&V de overdracht heeft kunnen realiseren. Deze zaken zullen dan in de nationale procedure opnieuw behandeld moeten worden.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

¹ ECLI:NL:RVS:2023:4197, ECLI:NL:RVS:2023:4198 en ECLI:NL:RVS:2023:4199.

² ECLI:EU:C:2023:272

³ Ter indicatie: In 2023 zijn er 4509 beroepen ingeleid in Dublinzaken, waarbij in ongeveer 90% van de zaken (4088) eveneens een voorlopige voorziening werd gevraagd. In 2023 zijn er 3854 beslissingen genomen op verzoeken om een voorlopige voorziening, waarvan 13% (304) is toegewezen. In 2023 zijn er 850 hoger beroepsschriften ingediend door de vreemdeling. Uitgaande van bovenstaande cijfers zou er dan slechts in ongeveer 100 zaken (iets minder dan 12%) sprake kunnen zijn van schorsende werking in hoger beroep (=90%*850*13%).

Zie onder a). In de huidige situatie (sinds de uitspraak) kan het hoger beroep alleen schorsende werking hebben als het beroep in eerste aanleg schorsende werking heeft gehad.

- e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Zie onder c). Als de overheid geen actie onderneemt, kan het hoger beroep geen schorsende werking hebben als er geen schorsende werking in eerste aanleg is geweest. Dit vereist een wijziging van bestaande wet- en regelgeving en kan niet zonder overheidsinterventie worden opgelost.

2. Wat is het beoogde doel?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Het doel is om het Dublinsysteem in stand te houden en zoveel mogelijk Dublinoverdrachten te laten slagen.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

Niet van toepassing

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Er zijn verschillende opties om het probleem op te lossen. Er kan door de IND worden ingezet op het verder versnellen van het beslisproces. De praktijk bij de rechtbanken kan aangepast worden, zodat een beslissing op het verzoek om een voorlopige voorziening wordt losgekoppeld van de behandeling van de bodemzaak en snel op dat verzoek wordt beslist. Dan is er bij toewijzing opschortende werking en bij afwijzing kan de DT&V de vreemdeling aan de verantwoordelijke lidstaat overdragen. Er kan voorts automatisch schorsende werking worden toegekend aan alle beroepen in eerste aanleg in zaken waarbij de aanvraag niet in behandeling is genomen.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Aanpassing van de wet in die zin dat schorsende werking wordt toegekend aan het beroep in Dublinzaken.

- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

Als het beroep schorsende werking heeft, dan wordt de uiterste overdrachtstermijn opgeschort in alle gevallen dat er beroep wordt ingesteld tegen overdrachtsbesluit. Dit betekent dat de termijn van zes maanden (opnieuw) begint te lopen vanaf de definitieve beslissing op het beroep. Het doel hiervan is dat het hoger beroep ook schorsende werking heeft als in hoger beroep een voorlopige voorziening (op verzoek van de IND of de vreemdeling) wordt toegewezen. Hiermee wordt eveneens voorkomen dat vreemdelingen enkel hoger beroep instellen in de hoop dat dit zal leiden tot overschrijding van de overdrachtstermijn. De verwachting is dat hiermee in ieder geval het percentage overdrachten gelijk blijft aan het percentage van voor deze uitspraak. De hoop is echter dat door deze wijziging het percentage Dublinoverdrachten hoger zal worden dan voor deze uitspraak.

Bijkomend voordeel is dat de DT&V in alle zaken meer tijd krijgt om de overdracht te realiseren wat het positieve effect op het aantal geëffectueerde overdrachten alleen maar zal versterken.

Hoewel niet uit te sluiten is dat de procedures door de schorsende werking langer zullen duren dan nu het geval is, worden de negatieve financiële gevolgen daarvan zeer waarschijnlijk gemitigeerd doordat het aantal geslaagde overdrachten omhoog gaat en er daarom minder werk 'voor niets' wordt gedaan. Een overgedragen vreemdeling stroomt immers niet de Nederlandse asielprocedure in, wat extra druk op de reeds bestaande werkvoorraad bij zowel de IND als het COA voorkomt. Bovendien leidt een efficiëntere Dublin-procedure naar verwachting op den duur tot minder secundaire migratie naar Nederland.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

De te verwachten gevolgen zijn dat het hoger beroep niet meer zal leiden tot overschrijding van de overdrachtstermijn. Tevens heeft dit wetsvoorstel tot gevolg dat het hoger beroep van de IND niet zinledig wordt.

- b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

Wetgevingstoets JZW

5. Wat is de voorkeursoptie?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Het voorstel is om de wet aan te passen, waardoor er sprake is van 'automatische' schorsende werking in beroep.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

Nu er van andere opties onvoldoende resultaten op korte termijn worden verwacht, heeft de gekozen optie de voorkeur. De schorsende werking van beroep kan een positief effect hebben 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.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Verwacht wordt dat er binnenkort een nieuwe Europese verordening (COM(2020) 610 final) wordt aangenomen die de huidige Dublinverordening zal vervangen. In het voorstel van die Verordening betreffende asiel- en migratiebeheer bestaat de optie om het beroep schorsende werking toe te kennen niet meer. Het voorstel is nog niet definitief aangenomen en gepubliceerd, maar de verwachting is dat het ook in de definitieve versie niet mogelijk is om het beroep automatische schorsende werking toe te kennen.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Er is geen evaluatie voorzien.