STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 31692
14 september 2026

Advies Raad van State inzake 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

Nader Rapport

11 juni 2026,
Nr. 6513215,
Directie Wetgeving en Juridische Zaken,
Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Aan de Koning

Nader rapport inzake 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

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 15 mei 2025, nr. 2025001070, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 juni 2025, nr. W03.25.00107/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

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.

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 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 rechtspraktijk.[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

---

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 (Hoofdlijnen 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.
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.

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 daar op 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, 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 rechtspraktijk 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 rechtspraktijk 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.

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om aan het door de vreemdeling ingestelde beroep tegen het besluit om hem over te dragen aan een andere lidstaat automatisch schorsende werking toe te kennen. Met ingang van 12 juni 2026 is de Asiel- en migratiebeheerverordening[16] van toepassing geworden als onderdeel van het Europese migratiepact. Deze verordening biedt niet langer deze mogelijkheid.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad geef ik U daarom in overweging het hierbij gevoegde voorstel van wet niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Asiel en Migratie,
G. van den Brink.

[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.
[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.
[16] 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.

Advies Raad van State

No. W03.25.00107/II
's-Gravenhage, 11 juni 2025

Aan de Koning

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.

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

[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 (Hoofdlijnen van het voorstel).

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 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 rechtspraktijk.[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 daar op 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, 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

---

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

en belasting van de uitvoering en de rechtspraktijk 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 rechtspraktijk 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,
Th.C. de Graaf.

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

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: 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

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om schorsende werking toe te kennen aan het beroep tegen beslissingen waarbij de aanvraag op grond van artikel 30 van de Vreemdelingenwet 2000 niet in behandeling is genomen.

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De **Vreemdelingenwet 2000** wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 82 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid, onder a, vervalt, onder verlettering van de onderdelen b tot en met f tot a tot en met e.

2. In het vijfde lid wordt ‘Het tweede lid, onder a en b,’ vervangen door ‘Het tweede lid, onder a,’

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Asiel en Migratie,

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 rechtspraktijk 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. Hoofdlijnen van het voorstel

De huidige Dublinverordening[2] 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:

a. 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
b. 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
c. 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]

Tot voor kort werd in Nederland aangenomen dat een in hoger beroep op verzoek van de minister 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 HvJ EU. In één uitspraak[8] 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 uitspraken[9] gaat de Afdeling in op de gevolgen van het arrest voor een in hoger beroep

---

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, 33 699, 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*).
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).

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 verstrekkende 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 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 anders op het moment dat de aangekondigde Verordening asiel- en migratiebeheer[10] van toepassing is. In het voorstel voor die Verordening[11] 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.

[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)

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 rechtsgevolgen[12] 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 geeffectueerde overdrachten alleen maar zal versterken.

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 Centraal Orgaan opvang asielzoekers (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 wordt. 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. Daarnaast leidt het tot minder vertrekprocedures voor de DT&V naar herkomstlanden voor vreemdelingen indien hun aanvraag, na inhoudelijke behandeling, niet wordt gehonoreerd. 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

De volgende instanties en personen hebben advies uitgebracht over het wetsvoorstel in de (internet) consultatie: de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) en VluchtelingenWerk Nederland (VWN).

De Raad voor de rechtspraak heeft aangegeven dat het wetsvoorstel hen geen aanleiding geeft tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Zij voorzien geen significante gevolgen voor de werklast en totale kosten van de Rechtspraak.

In het navolgende worden de gegeven adviezen van NOvA en VWN thematisch behandeld.

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

Strijd met doelstelling Dublinverordening

Zowel de NOvA als VWN menen dat het wetsvoorstel zal leiden tot ondermijning van de doelstelling van de Dublinverordening om snel te kunnen vaststellen welke lidstaat verantwoordelijk is.

De NOvA wijst erop dat als de druk van de overdrachtstermijn er niet meer ligt, de rechtbank ervoor zou kunnen kiezen om prioriteit te geven aan andere zaken. VWN merkt op dat, hoewel de Dublinverordening zelf de mogelijkheid tot implementatie van artikel 27, derde lid en onder a, biedt, de voorgestelde werkwijze desondanks zou kunnen leiden tot een achteruitgang van de verenigbaarheid van de Nederlandse werkwijze met de Dublinverordening, omdat de Dublinverordening niet voorziet in de mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep. Een werkwijze waarbij met het instellen van hoger beroep altijd schorsende werking gemoeid is, zou daardoor mogelijk alsnog indruisen tegen het doel van die verordening.

Het standpunt van de NOvA en VWN dat dit wetsvoorstel zal leiden tot ondermijning van de doelstelling van de Dublinverordening om snel te kunnen vaststellen welke lidstaat verantwoordelijk is, wordt niet gevolgd. Hierbij wordt allereerst opgemerkt dat het wetsvoorstel voor de Raad voor de rechtspraak geen aanleiding geeft tot het maken van inhoudelijke opmerkingen en dat hij geen significante gevolgen voorziet voor de werklast. De Raad merkt zelfs expliciet op te verwachten dat onderhavig wetsvoorstel, tijdelijk, zal leiden tot een summiere verkorting van de behandelduur van de beroepszaak, omdat het aantal voorlopige voorzieningen in Dublinzaken, tijdelijk, significant zal dalen. Het ligt dan ook niet voor de hand dat prioriteit zal worden gegeven aan andere zaken.

Ten tweede wordt erop gewezen dat de Dublinverordening niet alleen tot doel heeft om de toegang tot de procedures voor het al dan niet verlenen van internationale bescherming te waarborgen en een snelle behandeling van verzoeken om internationale bescherming mogelijk te maken, maar tevens beoogt te voorkomen dat de asielprocedures worden misbruikt door personen die in verschillende lidstaten een asielverzoek indienen, uitsluitend om hun verblijf in de lidstaten te verlengen.[13] Het wetsvoorstel heeft dan ook juist tot doel om het in artikel 3, eerste lid, Dublinverordening vastgestelde wezenlijke beginsel dat een verzoek om internationale bescherming slechts door één enkele lidstaat wordt behandeld beter uit te voeren.[14]

Dus zelfs als het wetsvoorstel zou leiden tot langere doorlooptijden, wordt dat aanvaardbaar geacht met het oog op het uitgangspunt dat een verzoek om internationale bescherming slechts door één enkele lidstaat wordt behandeld. Bovendien zal een effectievere Dublinprocedure die in meer gevallen dan nu zal leiden tot een daadwerkelijke overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat naar verwachting ook helpen om de secundaire stromen te beperken en op die manier bijdragen aan het verlagen van de instroom. Overigens sluit ook het HvJ EU in haar uitspraak[15] de mogelijkheid van hoger beroep niet uit, noch de opschortende werking ervan indien beroep in eerste aanleg ook een dergelijke opschortende werking had.

Opvangcapaciteit

VWN stelt dat het positief effect op (de druk op) de opvangcapaciteit in de huidige situatie niet bereikt zal worden en dat automatisch schorsen van de overdrachtstermijn juist zal leiden tot het verder verstoppen van de opvangvoorzieningen, omdat de overdrachtstermijnen langer zullen duren.

Deze stelling wordt niet gevolgd. Hiertoe wordt opgemerkt dat een effectievere Dublinprocedure, zoals hierboven reeds is vermeld, uiteindelijk zal leiden tot meer overdrachten en minder aanvragen die alsnog inhoudelijk in de Nederlandse asielprocedure moeten worden behandeld. Dat leidt ertoe dat minder personen gebruik maken van de opvang en dat er meer capaciteit beschikbaar is om te beslissen op de aanvragen waarvoor Nederland wel (van meet af aan) de verantwoordelijke lidstaat is. Bovendien zal, zoals ook hierboven reeds is aangegeven, een effectievere Dublinprocedure ook helpen om de secundaire stromen te beperken, wat eveneens een positief effect zal hebben op (de druk op) de opvangcapaciteit.

Voor wat betreft de verwijzing naar de uitspraak van Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem van 6 december 2023 (ECLI:NL:RBDHA:2023:19148) waarin (kort gezegd) is geoordeeld dat een behandelingsprocedure uiterlijk 21 maanden na de indiening van het verzoek moet zijn afgerond, ongeacht of

[13] COM(2008) 820 definitief, p. 3 (https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0820:FIN:NL:pdf (laatst geraadpleegd 13 augustus 2024)).
[14] HvJ EU 2 april 2019, C-582/17 en C-583/17, punt 78, ECLI:EU:C:2019:280 (H. en R.). Zie ook punt 43 considerans van de 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.
[15] HvJ EU 30 maart 2023, C-556/21, ECLI:EU:C:2023:272 (E.N., S.S. en J.Y.).

eerst een Dublinprocedure heeft plaatsgevonden, wordt opgemerkt dat tegen deze uitspraak hoger beroep is ingesteld.[16] Het oordeel zoals dat door de rechter is gegeven staat derhalve nog niet in rechte vast.[17] En zelfs als het standpunt van VWN dat een langere Dublinprocedure zou kunnen leiden tot een kortere periode waarin de asielaanvraag inhoudelijk kan worden beoordeeld moet worden gevolgd, doet dat niet af aan hetgeen met dit voorstel wordt beoogd. Dit is immers alleen relevant in zaken waarin de aanvraag alsnog inhoudelijk in de Nederlandse asielprocedure moet worden behandeld. Dit wetsvoorstel probeert juist te voorkomen dat die situatie zich voordoet.

Kosten wetswijziging en capaciteit rechtbanken

VWN brengt naar voren dat de uitvoeringsgevolgen en kosten onvoldoende in kaart zijn gebracht gelet op de korte duur waar deze wijziging op zal zien.

Ik ben van mening dat de uitvoeringsgevolgen en kosten wel voldoende in beeld zijn gebracht en, zoals in de toelichting is opgemerkt, zeer beperkt zullen zijn. Hierbij wordt opgemerkt dat de Raad voor de rechtspraak in zijn advies heeft opgemerkt dat hij geen significante gevolgen voorziet voor de werklast, dat de NOvA hierover geen opmerkingen heeft gemaakt en dat de IND en de DT&V, zoals ook volgt uit de toelichting, van mening zijn dat de uitvoeringsconsequenties beperkt, en met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid positief zullen zijn.

Overgangsrecht

De NOvA acht het niet wenselijk dat er niet wordt voorzien in overgangsrecht, omdat dit onnodig rechtsonzekerheid met zich meebrengt voor de vreemdeling. Middenin de procedure, zelfs na sluiting van het onderzoek door de rechtbank, wordt de termijn opgeschort, zonder dat hieraan een kennisgeving vooraf gaat.

Voorts wordt door de NOvA opgemerkt dat een overdrachtsbesluit dat gedurende de behandeling van het beroep in eerste aanleg alsnog door gewijzigde wetgeving wordt opgeschort vanaf het moment van de inwerkingtreding niet zal leiden tot een opschorting van de termijn in hoger beroep.

Tot slot meent de NOvA dat er rechtsonzekerheid ontstaat wanneer de overdrachtstermijn is verlopen op het moment van inwerkingtreden van de wet. De rechtsonzekerheid wordt volgens de NOvA weggenomen als er overgangsrecht wordt opgenomen, waarin is bepaald dat het nieuwe recht alleen geldt voor beroepen die na de inwerkingtreding van de nieuwe wet worden ingesteld.

De veronderstelling van de NOvA dat het ontbreken van overgangsrecht onnodig rechtsonzekerheid met zich meebrengt wordt niet gedeeld. Hiertoe wordt overwogen dat de situatie na inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet wezenlijk verschilt van de situatie waarin een door de vreemdeling gevraagde voorlopige voorziening wordt toegewezen. Ook in die situatie wordt gedurende de procedure, soms zelfs na heropening van het onderzoek door de rechtbank, de overdrachtstermijn opgeschort. Nu in het overgrote deel van de Dublin-beroepszaken tevens om een voorlopige voorziening wordt gevraagd[18], waarmee de vreemdeling expliciet vraagt om opschorting van de rechtsgevolgen van het overdrachtsbesluit, waaronder de overdrachtstermijn, en de vreemdeling met directe werking van dit wetsvoorstel dus krijgt waar hij om heeft gevraagd, wordt niet ingezien hoe het ontbreken van overgangsrecht leidt tot rechtsonzekerheid. Mocht de vreemdeling ondanks de schorsende werking van het beroep toch graag willen vertrekken naar de verantwoordelijke lidstaat, dan staat hem dit uiteraard vrij.

Evenmin wordt gevolgd dat een overdrachtsbesluit dat gedurende de behandeling van het beroep in eerste aanleg door gewijzigde wetgeving wordt opgeschort vanaf het moment van de inwerkingtreding niet zal leiden tot een opschorting van de termijn in hoger beroep. Zoals hierboven reeds is toegelicht heeft het HvJ EU overwogen dat een overdracht onder andere uiterlijk moet plaatsvinden binnen een termijn van zes maanden vanaf de definitieve beslissing op het beroep wanneer dit overeenkomstig artikel 27, derde lid, van de Dublinverordening opschortende werking heeft (gehad).[19] Voorts overweegt het HvJ EU dat in hoger beroep de overdrachtstermijn alleen kan worden opgeschort als het beroep in eerste aanleg ook schorsende werking had.[20] Het HvJ EU maakt hierbij geen

[16] Er is door de Afdeling een zitting gepland op 4 februari 2025 (*Stand van zaken: 14 januari 2025*).
[17] Zie in dit verband ook Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem van 24 augustus 2020 (ECLI:NL:RBDHA:2020:8102) en Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdam van 16 oktober 2019 (ECLI:NL:RBDHA:2019:11308) waarin juist (kort gezegd) werd geoordeeld dat de termijn van 21 maanden pas begint te lopen op het tijdstip waarop overeenkomstig de Dublinverordening wordt vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek.
[18] In 2023 werd in ongeveer 90% van de Dublin-beroepszaken eveneens een voorlopige voorziening gevraagd.
[19] 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*).
[20] HvJ EU 30 maart 2023, C-556/21, ECLI:EU:C:2023:272 (E.N., S.S. en J.Y.).

onderscheid tussen artikel 27, derde lid, onder a of artikel 27, derde lid, onder c, Dublinverordening.

Nu het wetsvoorstel ertoe zal leiden dat alle lopende beroepen op het moment van inwerkingtreding en alle nieuwe beroepen vanaf het moment van inwerkingtreding schorsende werking hebben overeenkomstig artikel 27, derde lid, van de Dublinverordening, zal een in hoger beroep getroffen voorlopige voorziening in al deze zaken eveneens leiden tot opschorting van de overdrachtstermijn.

Hoewel het standpunt dat er rechtsonzekerheid ontstaat wanneer de overdrachtstermijn is verlopen op het moment van inwerkingtreden van de wet niet wordt gedeeld, wordt, om alle twijfel weg te nemen, in paragraaf 9 van deze memorie van toelichting verduidelijkt dat het wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor zaken waarin, op moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel, de overdrachtstermijn reeds is verstreken.

Overig

Tot slot stelt de NOvA dat de werkvoorraad van de rechtbanken op het moment van inwerkingtreding groter zal zijn dan in het voorgelegde wetsvoorstel wordt verondersteld (werkvoorraad van vijf weken). In reactie hierop wordt opgemerkt dat bij nader inzien het aanvragen van een voorlopige voorziening in de periode voorafgaande aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel noodzakelijk zal zijn om te voorkomen dat direct tot overdracht wordt overgegaan. Dat, achteraf gezien, het beroep schorsende werking verkrijgt door inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan daar niet aan afdoen. In paragraaf 9 wordt nader toegelicht waarom, ook indien moet worden uitgegaan van een ruimere werkvoorraad dan in vijf weken kan zijn ontstaan, toch voor onmiddellijke werking wordt gekozen.

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 ís ingesteld.[21]
Dit wordt wenselijk geacht, gelet op de gevolgen van het ontbreken van schorsende werking in eerste aanleg. Hierbij wordt opgemerkt dat de wetswijziging geen gevolgen heeft voor zaken waarin de overdrachtstermijn is verstreken op het moment van inwerkingtreding. In deze zaken is immers, in beginsel,[22] de verantwoordelijkheid reeds overgegaan op Nederland, waardoor het verlenen van schorsende werking in eerste aanleg niet meer kan leiden tot een opschorting van de (niet meer bestaande) overdrachtstermijn.

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 zeer beperkte periode. Een verzoek om een voorlopige voorziening moet immers binnen 24 uur na bekendmaking van het overdrachtsbesluit zijn ingediend om de beslissing op het verzoek om een voorlopige voorziening in Nederland te mogen afwachten.

Voorts kan ervan uit worden gegaan dat eventuele ongewenste gevolgen van de wetswijziging in die overgangsperiode, indien daar aanleiding voor is, bij de beslissing op de voorlopige voorziening 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.

[21] Zie ook 5.61 Aanwijzingen voor de regelgeving.
[22] In de situatie dat een vreemdeling met onbekende bestemming is vertrokken op het moment dat de overdrachtstermijn verstrijkt kan (nog) niet worden vastgesteld dat Nederland de verantwoordelijke lidstaat is geworden. Zo kan bijvoorbeeld niet worden uitgesloten dat de vreemdeling zelfstandig naar de verantwoordelijke lidstaat is gereisd of een andere lidstaat in de tussentijd verantwoordelijk is geworden. De verantwoordelijkheid wordt in dat geval vastgesteld aan de hand van de situatie op het moment dat de vreemdeling weer opduikt.

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 Minister van Asiel en Migratie,