

Advies over herziening van de regels voor niet tijdig beslissen op aanvragen op grond van de Vreemdelingenwet 2000

Wetsadvies

De **Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)** is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

Advies over wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 teneinde te voorzien in herziening van de regels voor niet tijdig beslissen op aanvragen op grond van de Vreemdelingenwet 2000 (Advies over herziening van de regels voor niet tijdig beslissen op aanvragen op grond van de Vreemdelingenwet 2000)

Uitgave van de ACVZ, Den Haag, december 2020

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Turfmarkt 147

2511 DP 's-Gravenhage

acvz@acvz.org

www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl

Tel: 070 3704300

1. Inleiding

Het voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) teneinde te voorzien in herziening van de regels voor niet tijdig beslissen op aanvragen op grond van de Vw 2000, is in consultatie gegaan op 15 oktober 2020. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) brengt hierbij advies uit over het voorstel.

2. Aanbevelingen

De volgende aanbevelingen zijn in het advies nader toegelicht:

- Heroverweeg de voorgestelde wijziging van het vijfde lid van artikel 42 Vw 2000 en neem de maximale beslistermijn om te beslissen op asielaanvragen van 21 maanden op in de Vreemdelingenwet.
- Heroverweeg de beslissing om dwangsommen tegen het niet tijdig beslissen op aanvragen op grond van de Vreemdelingenwet af te schaffen.
- Motiveer waarom de afschaffing van de mogelijkheid tot het opleggen van dwangsommen ook heeft te gelden voor reguliere verblijfsaanvragen.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

Het voorstel behelst wijziging van artikel 42, vijfde lid, Vw 2000. Hiermee wordt geregeld dat de beslistermijnen genoemd in het eerste en vierde lid van deze bepaling, bij wijze van uitzondering, kunnen worden verlengd met ten hoogste drie maanden.

Voorts wordt voorgesteld na artikel 71a Vw 2000 drie nieuwe artikelen 71b, 71c en 71d Vw 2000 in te voeren.

In artikel 71b wordt geregeld dat de minister van Justitie en Veiligheid iedere drie maanden een verslag aan de Staten-Generaal stuurt waarin wordt vermeld in hoeverre binnen de geldende wettelijke termijnen op te onderscheiden categorieën aanvragen wordt beslist.

In artikel 71c Vw 2000 wordt geregeld dat paragraaf 4.1.3.2 en de artikelen 8:55c, 8:55d, 8:55f en 8:72, zesde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet van toepassing zijn op besluiten ten aanzien van aanvragen op grond van de Vw 2000. Hierdoor wordt de mogelijkheid om door de bestuursrechter aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een dwangsom op te leggen vanwege het niet tijdig beslissen op een asielaanvraag afgeschaft.

Artikel 71d Vw 2000 voorziet in de mogelijkheid dat de rechtbank vaststelt dat niet tijdig op grond van de Vreemdelingenwet is beslist en de minister van Justitie en Veiligheid wordt opgedragen dat binnen een redelijke termijn alsnog te doen.

4. Achtergrond en motivering van het voorstel

Het wetsvoorstel is voorafgegaan door de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND die op 9 juli 2020 in werking is getreden.¹ In de tijdelijke wet is vooruitgelopen op de definitieve afschaffing van dwangsommen in zaken waarin de IND dient te beslissen op een aanvraag op grond van de Vw 2000. De ACVZ heeft op 16 juni 2020 advies uitgebracht over de tijdelijke wet.²

Met wijziging van artikel 42, vijfde lid, Vw 2000 beoogt de regering de mogelijkheden te vergroten om de beslistermijnen in asielzaken te verruimen. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (verder: staatssecretaris) stelt in de memorie van toelichting dat door de verlengingsmogelijkheden te verruimen in minder asielzaken sprake zal zijn van een termijnoverschrijding. Voor invoering van deze verlengingsmogelijkheden verwijst de toelichting naar artikel 31, derde lid, van de Procedurerichtlijn.³ Volgens de staatssecretaris betreft de voorgestelde wijziging een verbeterde implementatie van de Procedurerichtlijn.⁴

In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot de afschaffing van dwangsommen gesteld dat het doel dat wordt beoogd met dwangsommen, niet wordt bereikt. Het opleggen van dwangsommen in het vreemdelingenrecht werkt volgens de staatssecretaris averechts.⁵ Gezocht is naar een andere prikkel voor het bestuur om tijdig te beslissen waarbij is gekeken naar de praktijk in andere Europese landen. Opgemerkt wordt in de memorie van toelichting dat aan het niet tijdig beslissen in andere lidstaten niet of nauwelijks consequenties worden verbonden. Als alternatief voor dwangsommen wordt in het wetsvoorstel een rapportageplicht voorgesteld voor de minister van Justitie en Veiligheid om iedere drie maanden aan de Staten-Generaal te rapporteren over beslistermijnen voor de verschillende categorieën aanvragen.

5. Beoordeling van het wetsvoorstel

5.1 Inleiding

Volgens de ACVZ blijkt zowel uit de wetsgeschiedenis van de Awb als uit de wetsgeschiedenis van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen, dat de wetgever grote nadruk heeft willen leggen op effectieve rechtsbescherming tegen het niet of te traag beslissen van bestuursorganen.⁶ Daarnaast leidt een vertraging van de asielprocedure tot een beperking van meerdere EVRM-rechten en dient een effectief rechtsmiddel op nationaal niveau open te staan tegen deze beperkingen.⁷

De staatssecretaris benadrukt dat er geen sprake is van misbruik van de regeling van dwangsommen.⁸ De aanleiding voor het voorstel betreft vooral structurele organisatorische problemen bij de IND. In 2017 is de IND in de problemen gekomen

¹ Stb. 2020, nr. 242.

² <https://www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/publicaties/publicaties/2020/06/16/wetsadvies-over-tijdelijke-wet-op-schorting-dwangsommen-ind>.

³ Richtlijn 2013/32/EU (Procedurerichtlijn).

⁴ Memorie van toelichting onder 6, 'Verlengen van beslistermijn in asielzaken met drie maanden'.

⁵ Memorie van toelichting onder 7, 'Alternatieve maatregelen om tijdig beslissen te bevorderen'.

⁶ Kamerstukken II 2004/05, 29934, nr. 5, Parl. Gesch. Awb I, p. 283. Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen, Stb. 2009, 383. Zie Kamerstukken II 2005/06, 29934, nr. 21.

⁷ Advies ACVZ over voorstel Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND, p. 6, zie noot 2.

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35476, nr. 3, memorie van toelichting bij de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen, p. 4. Dit is herhaald door de staatssecretaris in de Nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II 2019/20, 35476, nr. 9, p. 5.

doordat in 2017 vroegtijdig personeel is afgeschaald en er sprake was van een licht verhoogde asielinstroom. De financieringssysteem reikte niet verder dan de korte termijn, waarbij onvoldoende rekening is gehouden met de bestaande werkvoorraad.⁹ Om aan deze problemen het hoofd te bieden neemt de IND nieuwe medewerkers aan en leidt ze op. In de brief van 3 maart 2020 aan de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris meegedeeld dat het onderzoeksbureau Significant Public en KPMG onderzoek hebben gedaan naar de stand van zaken bij de IND.¹⁰ Verschillende aanbevelingen uit deze onderzoeken zijn overgenomen en worden uitgevoerd. De regering ontleent aan deze maatregelen het vertrouwen dat de doorlooptijden van de IND met ingang van 2021 weer op orde zijn.¹¹ Indien die situatie daadwerkelijk begin 2021 wordt bereikt, is de IND naar verwachting weer in staat om op de meeste aanvragen tijdig te beslissen. Dit is zowel in het belang van de samenleving als voor asielzoekers. De ACVZ onderstreept het belang van voldoende capaciteit in het hele asielsysteem om fluctuaties in het aantal asielaanvragen op te kunnen vangen.¹² Tegen deze achtergrond beoordeelt de ACVZ de voorgestelde maatregelen.

5.2 Invoering aanvullende maatregelen om beslistermijnen te verlengen

De wetgever beoogt een mogelijkheid te creëren om de beslistermijnen in asielzaken genoemd in het eerste en vierde lid van artikel 42 Vw 2000 met drie maanden te verlengen en stelt dat dit een verbeterde implementatie van de Procedurerichtlijn betreft.

De oude tekst van artikel 42, vijfde lid luidt:

Indien dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling van de aanvraag, kan de termijn na de verlenging, bedoeld in het vierde lid, nogmaals verlengd worden met ten hoogste drie maanden.

De nieuwe tekst van artikel 42, vijfde lid zou komen te luiden:

Bij wijze van uitzondering kunnen, in naar behoren gerechtvaardigde gevallen, de in het eerste en vierde lid bepaalde termijnen met ten hoogste drie maanden worden verlengd wanneer dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling van de aanvraag.

De ACVZ benadrukt dat het uitgangspunt van de Procedurerichtlijn is dat zo spoedig mogelijk op een asielaanvraag wordt beslist.¹³ De beslistermijn genoemd in artikel 31 van de Procedurerichtlijn vormt een waarborg, in die zin dat de behandeling van asielaanvragen in ieder geval niet langer mag duren dan de op de betreffende aanvraag toepasselijke beslistermijn. In de Procedurerichtlijn staat dat de lidstaten bij wijze van uitzondering, in naar behoren gerechtvaardigde gevallen, de in het tweede lid van deze bepaling genoemde termijn met ten hoogste drie maanden kunnen overschrijden wanneer dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling van het verzoek om internationale bescherming. Uit de tekst van de Procedurerichtlijn volgt dat de beslistermijn op asielaanvragen zes maanden betreft met in een beperkt aantal gevallen de mogelijkheid om deze termijn te verlengen met negen maanden. De beslistermijn en de verlengingsmogelijkheid met negen maanden

⁹ Memorie van toelichting bij de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND, p. 5.

¹⁰ Kamerstukken II 2019/20, 19 637, nr. 2585, p. 2.

¹¹ Kamerstukken II 2019/20, 19 637, nr. 2598.

¹² ACVZ (2017), *Pieken en Dalen*.

¹³ Preambule punt 18 en art. 31, tweede lid, Procedurerichtlijn.

zijn vastgelegd in het eerste en vierde lid van artikel 42 Vw 2000. De regering stelt, onder verwijzing naar de Procedurerichtlijn, voor in het vijfde lid van artikel 42 Vw 2000 op te nemen dat de termijnen genoemd in het eerste en vierde lid van artikel 42 Vw 2000 bij wijze van uitzondering met drie maanden kunnen worden verlengd. De Procedurerichtlijn zou dit volgens de regering toestaan. Verwezen wordt naar de maximale beslistermijn van 21 maanden genoemd in artikel 31, vijfde lid van de Procedurerichtlijn. Die 21 maanden is volgens de regering een telling van de beslistermijn van zes maanden, verlenging van deze termijn met drie maanden, de verlengingsmogelijkheid met negen maanden en een verlenging van die termijn met drie maanden (6+3+9+3).

Deze redenering overtuigt de ACVZ niet. In de eerste plaats gaat de Procedurerichtlijn niet uit van verschillende beslistermijnen. Er is één beslistermijn van zes maanden, die in een drietal omstandigheden met negen maanden kan worden verlengd. De periode van drie maanden genoemd in de Procedurerichtlijn betreft geen verlengingsmogelijkheid van de beslistermijn. In artikel 31, derde lid, van de Procedurerichtlijn staat dat de beslistermijn met ten hoogste drie maanden mag worden *overschreden*. Een overschrijding van de beslistermijn is niet hetzelfde als een *verlenging* van de termijn. Dat 6+9+3 geen 21 maanden is, maakt niet dat deze uitleg geen juiste uitleg van de Procedurerichtlijn betreft. De lidstaten hebben immers op grond van artikel 31, vijfde lid, van de Procedurerichtlijn de mogelijkheid het nemen van een beslissing met zes maanden uit te stellen in verband met de onzekere situatie in een land van herkomst. Het meetellen van deze termijn van zes maanden telt ook op tot 21 (6+9+6). De ACVZ is van oordeel dat de motivering van de voorgestane uitleg van de Procedurerichtlijn niet overtuigt en geeft in overweging de voorgestelde wijziging van het vijfde lid van artikel 42 Vw 2000 te heroverwegen. Volgens de ACVZ kan de mogelijkheid om de beslistermijn met drie maanden te overschrijden slechts één keer worden gebruikt. Het wetsvoorstel behelst dat er twee keer sprake kan zijn van een termijnoverschrijding van drie maanden namelijk bij de eerste zes maanden (artikel 42, eerste lid, Vw 2000) en indien die termijn met negen maanden is verlengd (artikel 42, vierde lid, Vw 2000). Dit is volgens de ACVZ niet in overeenstemming met de Procedurerichtlijn.

De huidige redactie van het vijfde lid ligt in de lijn van de uitleg die de ACVZ geeft aan de Procedurerichtlijn. Omdat de huidige tekst van artikel 42, vijfde lid, Vw 2000 reeds de mogelijkheid biedt om de termijn te verlengen (sic.), beveelt de ACVZ aan om de herziening van deze bepaling te heroverwegen. De maximale duur van de beslistermijn, 21 maanden, is niet in de Vreemdelingenwet geïmplementeerd. Ter verdere implementatie van de procedurerichtlijn beveelt de ACVZ aan om in de Vreemdelingenwet op te nemen dat de maximale beslistermijn op asielaanvragen 21 maanden bedraagt.

Aanbeveling

Heroverweeg de voorgestelde wijziging van het vijfde lid van artikel 42 Vw 2000 en neem de maximale beslistermijn om te beslissen op asielaanvragen van 21 maanden op in de Vreemdelingenwet.

5.3 Afschaffing oplegging dwangsommen bij niet tijdig beslissen op aanvragen op grond van de Vw 2000

De regering noemt als argument voor de afschaffing van de mogelijkheid tot de oplegging van dwangsommen dat het doel dat ermee wordt beoogd niet wordt bereikt en dwangsommen zelfs averechts werken. De ACVZ is van oordeel dat de werking van dwangsommen beoordeeld dient te worden in een situatie waarin de IND, voldoende afdoeningscapaciteit heeft om tijdig op deze aanvragen te beslissen en de werkvoorraad onder controle is. Het is een taak van de regering om te bewerkstelligen dat de IND haar werk goed kan doen.¹⁴ Onder die omstandigheden zal de IND in het overgrote deel van de aanvragen tijdig beslissen waardoor de oplegging van dwangsommen tot incidentele zaken beperkt blijft. Er is geen enkele reden om te veronderstellen dat de oplegging van dwangsommen in die situatie, evenals in andere bestuursrechtelijke zaken, niet het gewenste effect heeft. Namelijk dat het bestuursorgaan na oplegging van een dwangsom, met inachtneming van de vereiste zorgvuldigheid, zo spoedig mogelijk op een aanvraag beslist. De ACVZ beveelt tegen deze achtergrond aan, om het voornemen om dwangsommen tegen het niet tijdig beslissen binnen het vreemdelingenrecht af te schaffen, te heroverwogen.

Ten eerste maakt de regering niet duidelijk waarom het niet tijdig beslissen op asielzaken wezenlijk anders is dan het niet tijdig beslissen in andere bestuursrechtelijke zaken.¹⁵ Ten tweede is het volgens de Afdeling advisering van de Raad van State niet uitgesloten dat het afschaffen van de bestuursrechtelijke dwangsom mogelijk ook geen oplossing biedt, omdat de asielzoeker nog altijd de gang naar de burgerlijke rechter kan maken om een oordeel te geven over het niet tijdig beslissen en de burgerlijke rechter ook een dwangsom kan opleggen.¹⁶ Ten derde zijn er maatregelen voorgesteld om de beslistermijn in asielzaken verder te verlengen tot maximaal 21 maanden (zie §5.2). Ten vierde blijkt uit het wetsvoorstel niet dat er een alternatieve effectieve prikkel is gevonden om de handhaving van de maximale beslistermijnen te garanderen.

De rapportageplicht die wordt vastgelegd in artikel 71b Vw 2000 (nieuw) vormt volgens de ACVZ geen prikkel om in een individuele zaak na het verstrijken van de beslistermijn alsnog spoedig te beslissen.

Bovendien is in het voorstel niet gemotiveerd waarom de afschaffing van dwangsommen ook noodzakelijk is voor wat betreft het niet tijdig beslissen op reguliere verblijfsaanvragen. De problematiek heeft voornamelijk betrekking op asielaanvragen, waar er in 2015-2016 sprake was van een piek in het aantal eerste asielaanvragen in de instroom van asielzaken. Dit is momenteel niet langer het geval. De regering onderbouwt noch motiveert waarom het opleggen van een dwangsom in zaken waar de vreemdeling onder betaling van leges vraagt om een tijdige beslissing op een aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf of regulier verblijf op grond van bijvoorbeeld studie, werk of gezinsleven geen effectieve prikkel vormt om spoedig te beslissen. Bij de IND wordt voor het nemen van beslissingen op reguliere en asielaanvragen personele capaciteit ingezet in separate directies en afdelingen. De

¹⁴ ACVZ (2017), *Pieken en Dalen*.

¹⁵ Advies ACVZ over voorstel Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND, p. 5, zie noot 2.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2019/20, 35476, nr. 4.

ACVZ pleit voor het behoud van de mogelijkheid tot het opleggen van dwangsommen bij het niet tijdig beslissen gelet op de effectieve rechtsbescherming in zowel het asiel- als het reguliere vreemdelingenrecht, waar de samenleving en aanvragers groot belang hebben bij spoedige beslissingen op aanvragen.

Aanbeveling

Heroverweeg de beslissing om dwangsommen tegen het niet tijdig beslissen op aanvragen op grond van de Vreemdelingenwet af te schaffen.

Aanbeveling

Motiveer waarom de afschaffing van de mogelijkheid tot het opleggen van dwangsommen ook heeft te gelden voor reguliere verblijfsaanvragen.