

In deze memo wordt ingegaan op vragen van de fractie van de Partij voor de Dieren over de mogelijke strijd van het wetsvoorstel verlenging beslistermijnen in asiel- en nareiszaken met het Unierecht en met de rechten vervat in artikel 8 EVRM, het Verdrag inzake de rechten van het kind en artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, mede in het licht van de bezwaren die de Afdeling advisering van de Raad van State naar voren heeft gebracht.

Afgesloten wordt een toetsing aan de Asielprocedureverordening

## **I. Beantwoording van de vragen**

### **Vraag 1**

Het wetsontwerp heeft betrekking op de termijnen waarbinnen op een aanvraag moet worden beslist. Hoe zijn in het Unierecht voor de aanvragen waarop het wetsontwerp betrekking heeft de uit het rechtszekerheidsbeginsel voortvloeiende eisen uitgewerkt?

### **Antwoord 1**

Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Gezinsherenigingsrichtlijn volgt dat het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie was om de termijn om te beslissen op het verzoek om gezinshereniging op zes maanden te bepalen en dat daarop geen uitzonderingen mogelijk was. Dit was ingegeven door het beginsel van rechtszekerheid:

“3. De bevoegde autoriteiten van de lidstaat behandelen het verzoek op grond van de geleverde bewijsstukken en andere bewijselementen waarnaar zij mogen vragen. De behandeling van het verzoek mag gezamenlijk worden uitgevoerd door de centrale, plaatselijke of, eventueel, consulaire autoriteiten. **Om de rechtszekerheid van de gezinshereniger te waarborgen moet het verzoek binnen een termijn van ten hoogste zes maanden worden behandeld** en moet een afwijzing met redenen worden omkleed om de verzoeker in staat te stellen het besluit aan te vechten.”

Vgl. ook: “4.5. In sommige lidstaten geldt een wachttijd: onderdanen van derde landen moeten een bepaalde tijd in het land verblijven voordat gezinshereniging mogelijk is. De duur van die wachttijd varieert per land en bedraagt in Frankrijk en Spanje één jaar, in Denemarken drie jaar en in Griekenland vijf jaar. De andere lidstaten hanteren formeel geen wachttijd, maar de periode voorafgaande aan de hereniging van de gezinsleden kan toch lang zijn wegens de duur van de behandeling van de aanvraag om gezinshereniging. In Oostenrijk kan die periode als gevolg van het quotumstelsel tot enkele jaren oplopen.

(...)

7.4. Tenslotte wordt in het richtlijnvoorstel onderlinge aanpassing van de nationale wetgevingen nagestreefd, en wel met twee oogmerken: enerzijds om rechtszekerheid te garanderen voor de onderdanen van derde landen, voor wie grotendeels gelijke voorwaarden voor gezinshereniging zullen gelden, ongeacht de lidstaat waarin zij voor verblijf zijn toegelaten; anderzijds om het risico te beperken dat de betrokkene het land waar hij wil verblijven, kiest op basis van de gunstigere voorwaarden die dit land hem zou kunnen bieden” (nadruk toegevoegd).<sup>1</sup>

Na beraadslaging in de Raad is vervolgens gekozen voor een beslistermijn van negen maanden (ipv zes) en is de mogelijkheid van verlenging van de beslistermijn na negen maanden in geval van bijzondere omstandigheden toegevoegd; zie het aangepaste voorstel van de Europese Commissie.<sup>2</sup>

In de stukken van de Raad is geen uitleg gevonden voor de aanpassing van zes naar negen maanden en de toevoeging over de verlenging in geval van bijzondere omstandigheden.

Richtsnoeren van de Europese Commissie voor toepassing van de Gezinsherenigingsrichtlijn

In de Richtsnoeren van de Europese Commissie voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging is overwogen:

“3.3. Duur van de procedures

Artikel 5, lid 4, verplicht de lidstaten ertoe om de persoon die het verzoek heeft ingediend zo spoedig mogelijk schriftelijk in kennis te stellen van de genomen beslissing. In overweging 13 wordt vermeld dat de procedure voor behandeling van de verzoeken doelmatig moet zijn en moet kunnen worden afgehandeld met inachtneming van de normale werklast van de overheidsinstanties van de lidstaten.

**Daarom moet als algemene regel gelden dat een standaardaanvraag bij een normale werklast onmiddellijk en zonder onnodige vertraging wordt afgehandeld. Indien de werklast bij uitzondering de administratieve capaciteiten te boven gaat of indien de aanvraag verder onderzoek vereist, mag een maximale termijn van negen maanden in acht worden genomen.** De periode van negen maanden begint op de datum waarop de aanvraag is ingediend, en niet vanaf de melding van ontvangst van de aanvraag door de lidstaat.

**Overeenkomstig artikel 5, lid 4, tweede alinea, mag de termijn van negen maanden alleen worden verlengd in bijzondere omstandigheden, die verband houden met het complexe karakter van het verzoek. Deze afwijking moet strikt en per geval<sup>35</sup> worden geïnterpreteerd. De overheid van een lidstaat die van deze mogelijkheid gebruik wil maken, moet een dergelijke verlenging motiveren door aan te tonen dat er door het uitzonderlijk complexe karakter van een bepaald geval sprake is van bijzondere omstandigheden. Problemen met de administratieve capaciteit zijn geen geldige reden voor een uitzonderlijke verlenging, en iedere verlenging moet worden beperkt tot het strikte minimum dat noodzakelijk is om tot een beslissing te komen.** Bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van een verzoek zijn bijvoorbeeld de noodzaak om het gezinsverband te beoordelen binnen de context van verschillende gezinseenheden, een ernstige crisis in het land van herkomst die de toegang tot administratieve gegevens belet, moeilijkheden bij het organiseren van gesprekken met gezinsleden in het land van herkomst vanwege veiligheidsproblemen, moeilijke toegang tot diplomatieke missies of problemen bij de vaststelling van het ouderlijk gezag wanneer de ouders uit elkaar zijn.

Overeenkomstig artikel 5, lid 4, moet de uitkomst van de beslissing schriftelijk kenbaar worden gemaakt en moeten in het geval van een negatieve beslissing juridische en feitelijke redenen worden gegeven, zodat de indiener het recht om beroep in te stellen kan uitoefenen<sup>36</sup>” (nadruk toegevoegd).<sup>3</sup>

Uit voorgaande volgt dat het Europeesrechtelijk uitgangspunt is dat zo spoedig mogelijk en zonder vertraging wordt beslist op de gezinsherenigingsaanvraag en dat negen maanden in principe al een maximale termijn is. Ook volgt hieruit dat de termijn van negen maanden slechts kan worden verlengd in bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van het verzoek en dat die afwijking strikt en per geval moet worden geïnterpreteerd.

## **Vraag 2**

De Afdeling advisering merkt op (bladzijde 6) dat de regering met dit wetsvoorstel gebruikmaakt van haar nationale bevoegdheid om het beschermingsniveau dat verdergaat dan door het Unierecht vereist is, ongedaan te maken terwijl niet blijkt van de vereiste naleving van de beginselen van rechtszekerheid, evenredigheid en doeltreffendheid, alsmede het recht op een doeltreffende voorziening in rechte. De regering bestrijdt dit met als argument dat het hier gaat om “het optimaliseren van bestaande procedurele mogelijkheden die het Unierecht uitdrukkelijk biedt”.

Klopt het argument van de regering of wordt ten onrechte een door de Afdeling advisering geconstateerd juridisch gebrek genegeerd?

## **Antwoord 2**

De overweging van de regering dat in het wetsvoorstel geen sprake is van gebruikmaking van een nationale bevoegdheid om het beschermingsniveau dat verdergaat dan het Unierecht vereist ongedaan te maken, gaat eraan voorbij dat dit wel degelijk het geval is. De regering verwijst naar artikel 5 lid 4 Gezinsherenigingsrichtlijn waarin de verlenging van de beslistermijn na negen maanden is opgenomen en naar de omstandigheid dat die mogelijkheid niet eerder is benut door Nederland.

Volgens de regering moet het ongedaan maken van een hoger beschermingsniveau dan het Unierecht eist, worden onderscheiden van het optimaliseren van de bestaande procedurele mogelijkheden die het Unierecht uitdrukkelijk biedt en dat laatste zou niet in strijd zijn met het beginsel van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte. Als gevolg hiervan zouden artikel 47 Handvest en het arrest Rewe<sup>4</sup> daarom geen aanleiding geven tot aanpassing van het wetsvoorstel.

De regering gaat er hiermee aan voorbij dat het wetsvoorstel het huidige nationale beschermingsniveau dat verdergaat dan het Unierecht vereist, juist wel ongedaan maakt. De verlengingsmogelijkheid die nu in de Vw wordt opgenomen was er namelijk niet en daarmee wordt het huidige beschermingsniveau afgezwakt. De Afdeling advisering bevestigt dit ook in het advies van 9 februari 2023:

“Ook als een lidstaat - zoals hier het geval is - gebruikmaakt van zijn nationale bevoegdheid om het beschermingsniveau dat verdergaat dan door het Unierecht vereist is, ongedaan te maken, dienen deze beginselen te worden nageleefd”.<sup>5</sup>

De regering gaat er dus aan voorbij dat de Afdeling advisering in haar advies aangeeft dat het afschaffen van een eerder hoger beschermingsniveau dan het Unierecht biedt, ook vereist dat

wordt getoetst aan de beginselen van rechtszekerheid, evenredigheid, doeltreffendheid en het vereiste van een doeltreffende voorziening in rechte.

Vgl. ABRvS 6 juli 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1810)

“7.1 (...) Het Unierecht verzet zich er niet tegen dat een lidstaat na verstrijking van de implementatietermijn een nationale maatregel die een hoger beschermingsniveau biedt dan dat waartoe een richtlijn verplicht, ongedaan maakt en zich alsnog beperkt tot een lager beschermingsniveau met inachtneming van het minimumniveau waartoe die richtlijn verplicht. Als een richtlijn een minimumbeschermingsniveau oplegt, is het aan elke lidstaat afzonderlijk om al dan niet te kiezen voor verdergaande bescherming en om al dan niet ervoor te kiezen om verdergaande bescherming later ongedaan te maken.

In zoverre falen de grieven.

7.2. Dit neemt niet weg dat een lidstaat die gebruikmaakt van zijn nationale bevoegdheid om verdergaande bescherming later ongedaan te maken, wel het volgende in acht moet nemen.

Als er geen Unierechtelijke procedurevoorschriften zijn, is het vaste rechtspraak van het HvJEU dat het op grond van het beginsel van de procedurele autonomie een zaak van de interne rechtsorde van de lidstaten is om procedurevoorschriften vast te stellen. Deze voorschriften mogen niet ongunstiger zijn dan de voorschriften die voor soortgelijke situaties naar nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en zij mogen de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (onder meer het arrest van 27 juni 2018, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, punt 59, en het arrest van 7 november 2018, K. en B., ECLI:EU:C:2018:877, punt 56).

Deze vereisten van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid geven uitdrukking aan de algemene verplichting van de lidstaten om de bescherming in rechte te waarborgen van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontleen. Zij gelden zowel voor de aanwijzing van de rechterlijke instanties die bevoegd zijn om kennis te nemen van vorderingen die op dat recht zijn gebaseerd als voor de vaststelling van de procedurevoorschriften (onder meer het arrest van 18 maart 2010, Alassini e.a., ECLI:EU:C:2010:146, punten 47 tot en met 49).

Het beginsel van effectieve rechtsbescherming brengt met zich dat de nationale rechter de mogelijkheid moet hebben om de aan het Unierecht ontleende rechten doeltreffend te beschermen. Dit beginsel is neergelegd in artikel 47 van het EU Handvest. Indien het gelet op de aangevoerde gronden nodig is, moet de nationale rechter op eigen gezag nationale wettelijke bepalingen die hem beletten om de aan het Unierecht ontleende rechten doeltreffend te beschermen buiten toepassing laten (het arrest van het HvJEU van 29 juli 2019, Torubarov, ECLI:EU:C:2019:626, punten 73 en 74)”.

In de Gezinsherenigingsrichtlijn zelf is geen maximale termijn voor de beslissing op een verzoek om gezinshereniging opgenomen.

Het rechtszekerheidsbeginsel, het doeltreffendheidsbeginsel alsook het recht op een doeltreffende voorziening in rechte nopen echter tot een begrenzing van de verlengingstermijn na negen maanden. Zonder begrenzing van de verlengingstermijn hebben de asielgerechtigde en zijn/haar gezinsleden namelijk geen duidelijkheid over de verlenging en kunnen ze ook niet zonder meer een geldige ingebrekestelling en beroep gericht tegen het niet-tijdig beslissen

instellen. Zij kunnen bij het ontbreken van een begrenzing van de verlengingstermijn hun Unierechten, in het bijzonder het recht op gezinshereniging en het recht op respect voor het familieleven alsook de belangen van de rechten van het kind (indien van toepassing), niet doeltreffend uitoefenen.

Een onbegrensde mogelijkheid tot verlenging doet ook af aan de in het algemeen bestuursrecht geldende redelijke termijn en die is op acht weken bepaald.

Ook artikel 41 van het Handvest van de Grondrechten van de EU (“Handvest”) biedt ondersteuning.

Vgl. arrest HvJ EU van 8 mei 2014, H.N. (ECLI:EU:C:2014:302) NJ 2013/384 m.nt. Mok:

“49 Wat het in artikel 41 van het Handvest neergelegde recht op behoorlijk bestuur betreft, moet in herinnering worden gebracht dat dit recht een afspiegeling vormt van een algemeen beginsel van het Unierecht.

50 Aangezien in het hoofdgeding een lidstaat het Unierecht uitvoert, vinden de vereisten die voortvloeien uit het recht op behoorlijk bestuur, met name het recht van eenieder dat zijn zaken onpartijdig en binnen een redelijke termijn worden behandeld, dus toepassing in een procedure tot toekenning van de subsidiaire bescherming zoals die in het hoofdgeding, die wordt gevoerd door de bevoegde nationale autoriteit.

(...)

56 Dit recht waarborgt echter, net zoals de door het doeltreffendheidsbeginsel gestelde eisen die zijn genoemd in de punten 41 en 42 van het onderhavige arrest, dat de procedure voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming volledig wordt afgehandeld binnen een redelijke termijn, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.”

Bovendien noopt ook het gelijkwaardigheidsbeginsel, namelijk dat ook bij andere vreemdelingszaken een termijn is bepaald waarbinnen moet worden beslist op de aanvraag, ertoe dat een maximale beslistermijn in de regelgeving wordt vastgelegd. Bij vrijwel alle reguliere vreemdelingszaken geldt dat tenminste binnen 90 dagen moet worden beslist.<sup>6</sup>

In regulier bestuursrecht bepaalt artikel 4:13 Awb dat als er geen wettelijke termijn is bepaald, de redelijke termijn acht weken na ontvangst van de aanvraag is.

Gelet op voornoemde beginselen dient de verlengingsmogelijkheid na negen maanden bovendien in de wet te worden begrensd. Een verlenging die is opgenomen in het beleid biedt onvoldoende rechtszekerheid en kan leiden tot willekeur en doet daarmee afbreuk aan het doeltreffendheidsbeginsel en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte.

Ten aanzien van de bijzondere omstandigheden op grond waarvan de termijn van negen maanden kan worden verlengd, geldt dat deze in ieder geval moeten worden uitgewerkt in wettelijke en beleidsregels. Anders kan de verlenging tot willekeur leiden.

Artikel 8 lid 2 EVRM vereist dit ook. Inmenging in het recht op gezinsleven moet namelijk bij wet voorzien zijn (‘in accordance with the law’). Dit vereist onder andere dat de wet duidelijk

(nauwkeurig geformuleerd), voorzienbaar en voldoende toegankelijk is.<sup>7</sup>

Overigens is het ook de vraag of de aanpassing van de beslistermijn tot negen maanden om te beslissen op de nareisaanvraag op zichzelf niet in strijd is met het gelijkwaardigheidsbeginsel. Zoals ook hierboven uiteengezet, geldt voor de meeste regulier vreemdelingrechtelijke aanvragen een beslistermijn van maximaal drie maanden. De beslistermijn van negen maanden is dan ook afwijkend.

Ook hier is sprake van het ongedaan maken van een hoger beschermingsniveau dan het Unierecht vereist waardoor de eerder genoemde beginselen moeten worden nageleefd.

### **Vraag 3**

De Afdeling advisering constateert dat de minister niet ingaat op de stapeling van termijnen en de afbreuk die daardoor wordt gedaan aan het nuttig effect van de Gezinsherenigingstermijn.

“De toelichting gaat niet in op deze stapeling van termijnen. Een daaruit voortvloeiende lange scheiding van gezinsleden doet afbreuk aan het nuttig effect van de Gezinsherenigingsrichtlijn en raakt wezenlijk aan de rechten vervat in artikel 8 van het EVRM, het Verdrag inzake de rechten van het kind en artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (recht op familie- en gezinsleven). Zo leidt het EHRM uit artikel 8 van het EVRM af dat gezinsherenigingsaanvragen met de nodige flexibiliteit, snelheid en effectiviteit moeten worden behandeld.”

De minister verweert zich met de stelling dat aan het nuttig effect geen afbreuk kan worden gedaan omdat de cumulatieve effecten reeds door de Uniewetgever in samenhang beschouwd in overeenstemming zijn geacht met artikel 8 van het EVRM, het Verdrag inzake de rechten van het kind en artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Volgens de minister wordt punt 2 van de considerans van de Gezinsherenigingsrichtlijn door de Afdeling onjuist geïnterpreteerd.

Klopt de redenering van de minister dat de implementatie in het wetsontwerp van het lidstatelijk recht niet zal leiden tot inbreuken op de genoemde verdragsbepalingen?

### **Antwoord 3**

Considerans 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn luidt:

“Maatregelen op het gebied van gezinshereniging moeten in overeenstemming zijn met de verplichting om het gezin te beschermen en het gezinsleven te respecteren, die in veel internationale rechtsinstrumenten wordt opgelegd. In deze richtlijn worden de grondrechten en de beginselen in acht genomen die met name worden erkend in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie”.

Het standpunt van de regering houdt in dat de Uniewetgever reeds heeft bepaald dat de beslistermijn van negen maanden met de verlengingsmogelijkheid uit de Gezinsherenigingsrichtlijn - en daarmee ook de implementatie daarvan in lidstatelijk recht - in

overeenstemming is met artikel 8 EVRM, het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (“IVRK”) en artikel 7 Handvest.

Het niet begrenzen van de verlengingsmogelijkheid na negen maanden in nationaal recht in combinatie met de lengte van de asielpcedure voorafgaand aan de nareisaanvraag en de eventuele bezwaar- en (hoger) beroepsprocedure bij nareis, is gelet op de termijnen die het EHRM hanteert echter – anders dan de regering veronderstelt - niet zonder meer in overeenstemming met de genoemde bepalingen en in het bijzonder artikel 8 EVRM en de grondrechten uit het Handvest.

Het arrest Chakroun van het HvJ EU bevestigt dat de bepalingen uit de Gezinsherenigingsrichtlijn moeten worden uitgelegd in het licht van de grondrechten:

“43 Aangezien gezinshereniging de algemene regel is, dient de bevoegdheid in artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, van de richtlijn strikt te worden uitgelegd. Bovendien mogen de lidstaten hun handelingsvrijheid niet zo gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van de richtlijn, namelijk de bevordering van gezinshereniging, en aan het nuttig effect daarvan.

44 In dit verband moeten blijkens het tweede punt van de considerans van de richtlijn maatregelen op het gebied van gezinshereniging in overeenstemming zijn met de in talrijke internationale rechtsinstrumenten neergelegde verplichting om het gezin te beschermen en het gezinsleven te respecteren. **Deze richtlijn eerbiedigt namelijk de grondrechten en de beginselen die met name zijn erkend in artikel 8 EVRM en in het Handvest. Bijgevolg moeten de bepalingen van de richtlijn en met name, artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, daarvan, worden uitgelegd in het licht van de grondrechten, meer in het bijzonder van het in zowel het EVRM als het Handvest neergelegde recht op eerbiediging van het gezinsleven. Voorts erkent de Europese Unie volgens artikel 6, lid 1, eerste alinea, VEU, de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest, zoals op 12 december 2007 aangepast te Straatsburg (PB C 303, blz. 1), dat dezelfde juridische waarde als de Verdragen heeft”** (nadruk toegevoegd).<sup>8</sup>

De regering gaat – in afwijking van het advies van de Afdeling advisering - niet concreet in op de totale lengte van de procedure en beperkt zich tot de stelling dat de beslistermijnen in asielen nareiszaken vrijwel geheel voortvloeien uit het Unierecht. Ook overweegt de regering dat de cumulatieve effecten van de Unierechtelijke termijnen door de Uniewetgever reeds in samenhang zijn beschouwd en in overeenstemming zijn geacht met artikel 8 EVRM, het IVRK en artikel 7 Handvest.

Dit standpunt wordt ten onrechte niet nader onderbouwd.

Daarbij komt dat de termijnen van bezwaar en (hoger) beroep niet zijn meegerekend in de Unierechtelijke richtlijnen. Zoals uit de jurisprudentie van het EHRM volgt, is 3,5 jaar voordat een mvv wordt verschaft na de aanvraag daarvan -afhankelijk van de omstandigheden- te lang.

Ook als zou mogen worden aangenomen dat de bepalingen uit de Gezinsherenigingsrichtlijn op zichzelf in overeenstemming zijn met artikel 8 EVRM, het IVRK en artikel 7 Handvest, betekent dit echter niet dat de uitwerking en toepassing van deze bepalingen, waaronder een verlengingsmogelijkheid zonder tijdsbegrenzing, in overeenstemming met voornoemde grondrechten en Verdragen is. Ten onrechte gaat de regering daaraan voorbij.

De bepalingen uit de Europese richtlijnen en de uitwerking en toepassing hiervan moeten juist worden uitgelegd in het licht van de grondrechten, zie ook voornoemd arrest Chakroun.

Ook de duur van bezwaar- en (hoger) beroep bij nareis moeten daarbij worden betrokken.

Door het niet begrenzen van de verlengingsmogelijkheid in nationale regelgeving en de lengte die gemoeid is met bezwaar- en (hoger) beroepsprocedure kan wel degelijk een schending van de grondrechten aan de orde zijn terwijl considerans 2 vereist dat bij de implementatie de inachtneming van die grondrechten dient te worden verzekerd.

Daarbij zij er nog op gewezen dat Afdeling advisering ook overweegt dat de Staat in het kader van artikel 8 EVRM de afweging van de belangen van het individu jegens die van de samenleving als geheel ook moet maken gedurende de wetgevingsprocedure.

De Afdeling advisering overweegt daarbij bovendien dat de belangen van het kind, zoals vastgelegd in het IVRK en het Handvest, een eerste overweging vormen. Uit de stukken blijkt echter niet hoe deze belangenafweging in het kader van huidige wetsvoorstel is verricht en evenmin in hoeverre de belangen van het kind hierbij zijn betrokken; laat staan dat ze een eerste overweging vormen.

De gebreken die de Afdeling advisering op deze punten constateert, zijn door de regering niet hersteld. De wettelijke implementatie van de Gezinsherenigingsrichtlijn in het huidige wetsvoorstel leidt er daarmee niet toe dat inachtneming van artikel 8 EVRM, het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (“IVRK”) en artikel 7 Handvest wordt verzekerd.

#### **Vraag 4**

**Klopt het dat de redelijke termijn van behandeling van aanvragen los moet worden gezien van de redelijke termijn-eis voor behandeling van bezwaar en beroep die volgt uit artikel 6 EVRM?**

#### **Antwoord 4**

In de jurisprudentie van de Afdeling over de redelijke termijn wordt de redelijke termijn voor bezwaar en beroep inderdaad los gezien van de duur van de beslissing op de aanvraag. In de jurisprudentie van het EHRM over de vraag of sprake is van een excessieve duur van de procedure van gezinshereniging in het licht van de eisen die voortvloeien uit artikel 8 EVRM wordt de totale duur van de procedure beoordeeld (dus inclusief de tijd die gemoeid was met de rechtsbescherming).

Vgl. EHRM [Mugenzi t. Frankrijk](#), 10 juli 2014, app. nr. 52701/09, EHRC 2014/225 m.nt. Woltjer: “61. Enfin, la Cour constate qu’il aura fallu plus de **cinq ans** pour que le requérant soit fixé sur son sort. Elle estime qu’il s’agit d’un délai excessif, eu égard à la situation particulière du requérant et à l’enjeu de la procédure de vérification pour lui” (nadruk toegevoegd).



De totale duur betrof dus meer dan 5 jaar, terwijl de behandeltime van de aanvraag 19 maanden (zie r.o. 57 onder a) had bedragen.

Vgl. ook EHRM Tanda-Muzinga t. Frankrijk, 10 juli 2014, app. nr. 2260/10:

“However, the Court considers that, in view of the decision taken some months previously to grant the applicant refugee status, and the subsequent recognition of the principle that he was entitled to family reunification, it was of crucial importance that the visa applications be examined promptly, attentively and with particular diligence. It is not the Court’s task to take the place of the competent authorities in examining whether or not the civil-status certificates submitted in support of the request for family reunification were fraudulent within the meaning of Article 47 of the Civil Code. However, the Court is competent to ascertain whether the domestic courts, in applying and interpreting the provisions of that provision, secured the guarantees set forth in Article 8 of the Convention, taking into account the applicant’s refugee status and the protection of his interests protected by it. In this connection, it considers that, in the circumstances of the present case, the respondent State was under an obligation, in order to respond to the applicant’s request, to institute a procedure that took into account the events that had disrupted and disturbed his family life and had led to his being granted refugee status. The Court will therefore concentrate its assessment on the quality of this procedure and focus its attention on the “procedural requirements” of Article 8 of the Convention (see paragraph 68 above).

(...)

In the present case, the course of the contested proceedings, as described above, may be summarised as follows:

(a) The applicant made his first application for family reunification in June 2007 and the agreement in principle was given on 13 February 2008, eight months later. His family was then summoned to the French Consulate in Yaoundé, which launched a verification procedure about which the applicant was not informed. Without news of the outcome of his application, and unaware of the obstacles to the issuing of the visas, the latter lodged an appeal against the implied decision of rejection, to which the Appeals Board did not reply. It was only at the hearing on the urgent application for a stay of execution, in September 2008, that the applicant learnt of the pleadings filed by the Minister of Immigration contesting the birth certificates of his children Michelle and Benjamin.

(b) Following a suggestion apparently made by the public rapporteur at the hearing held by the *Conseil d’État* on 20 May 2009 on an application for judicial review brought by the applicant, the latter’s wife applied to the Yaoundé *tribunal de grande instance* for judicial rectification of their daughter Michelle’s birth certificate.

(c) Faced with the dismissal of his appeal by the *Conseil d’État* in July 2009, the applicant submitted a second application for family reunification. This was also dismissed, without reasons, in April 2010 and the Appeals Board did not reply to the appeal lodged by him.

(d) Following further checks carried out in 2010, more than two years after the application for family reunification, it proved possible to authenticate Benjamin’s birth certificate, as the Government accepted (see paragraph 31 above).

(e) After communication of the application to the Government by the Court, on 21 September 2010 the applicant obtained an order from the urgent-application’s judge in which the latter stated that “having regard to the length of time that the applicant has been separated from his

family, the criterion of urgency is met”, and directed the Minister to re-examine the visa application.

(f) On 19 November 2010 UNHCR/Cameroon’s lawyer forwarded the judgment reconstituting the birth certificate of the applicant’s daughter, and the consular authorities issued the visas one month later.

(....)

**Lastly, the Court notes that it took almost three and a half years for the national authorities to cease contesting the parent-child relationship between the applicant and his children. This lapse of time was excessive, having regard to the applicant’s specific situation and what was at stake for him in the verification procedure.**

All of the above considerations reveal the agonising and apparently hopeless situation in which the applicant found himself. The Court notes that the accumulation and protracted nature of the numerous hurdles encountered in the course of the proceedings by the applicant – who had already been subject to traumatic experiences which justified the granting of refugee status (see paragraph 26 above) – have left him in a state of severe depression.

**Having regard to the foregoing, and notwithstanding the margin of appreciation left to the respondent State in this area, the Court considers that the national authorities did not give due consideration to the applicant’s specific situation, and concludes that the decision-making process did not offer the guarantees of flexibility, promptness and effectiveness required in order to secure his right to respect for family life under Article 8 of the Convention. Accordingly, the State has failed to strike a fair balance between the applicant’s interests on the one hand and its own interest in controlling immigration on the other.**

**There has therefore been a violation of Article 8 of the Convention”** (nadruk toegevoegd).

De ABRvS heeft bepaald dat de redelijke termijn van vier jaar als volgt is verdeeld, namelijk twee jaar voor bezwaar- en beroep en twee jaar voor hoger beroep. De bezwaarfase zelf mag een half jaar duren:

“1. De vreemdeling klaagt in zijn enige grief dat de rechtbank voor de vraag of in deze zaak de redelijke termijn is overschreden is uitgegaan van een onjuist beoordelingskader. De rechtbank heeft overwogen dat uit vaste rechtspraak volgt dat in beginsel een totale lengte van de procedure van vijf jaar redelijk is, waarbij de behandeling van het bezwaar ten hoogste één jaar, de behandeling van het beroep ten hoogste twee jaar en de behandeling van het hoger beroep ten hoogste twee jaar mag duren. Volgens de vreemdeling heeft de rechtbank daardoor niet onderkend dat de redelijke termijn is overschreden en heeft zij ten onrechte geen schadevergoeding toegekend.

2. De vreemdeling betoogt terecht dat de rechtbank, door aldus te overwegen, niet heeft onderkend dat de redelijke termijn die als uitgangspunt geldt voor de afdoening van bestuursrechtelijke geschillen die bestaan uit een bezwaarprocedure en twee rechterlijke instanties, uniform is bepaald op vier jaar, waarbij voor zowel de bezwaar- en beroepsfase gezamenlijk als die voor het hoger beroep een termijn van twee jaar staat (bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:188). Ook voert de vreemdeling terecht aan dat de rechtbank de aanvang van de redelijke termijn ten onrechte heeft bepaald op de datum waarop het beroepschrift is ontvangen. Uit vaste

**rechtspraak van de Afdeling volgt namelijk dat de redelijke termijn in beginsel aanvangt op het moment waarop het bestuursorgaan het bezwaarschrift heeft ontvangen (bijvoorbeeld de uitspraak van 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1197). De behandeling van het bezwaar mag ten hoogste een half jaar en de behandeling van het beroep ten hoogste anderhalf jaar duren. De vreemdeling klaagt terecht dat de rechtbank ten onrechte van een onjuist beoordelingskader is uitgegaan.**

3. De vreemdeling klaagt ook terecht dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de redelijke termijn in deze zaak niet is overschreden en dat daarom geen grond bestaat voor het toekennen van schadevergoeding.

3.1. De staatssecretaris heeft het door de vreemdeling gemaakte bezwaar op 19 oktober 2018 ontvangen. Tot aan de uitspraak van de rechtbank op 18 februari 2021 heeft de procedure bijna twee jaar en vier maanden geduurd. Uit wat hiervoor onder 2 is overwogen, volgt dat de redelijke termijn met bijna vier maanden is overschreden.

3.2. De behandeling van het bezwaar heeft vanaf de ontvangst op 19 oktober 2018 tot en met het nemen van het besluit op bezwaar op 14 mei 2019 zes maanden en 25 dagen geduurd. Daarmee heeft de staatssecretaris de termijn voor het behandelen van het bezwaar met ruim drie weken (bijna één maand) overschreden. De rechtbank heeft vervolgens op 18 februari 2021 uitspraak gedaan, zodat de termijn voor het behandelen van het beroep, gerekend vanaf de datum van het nemen van het besluit op bezwaar van 14 mei 2019, met ruim drie maanden is overschreden.

3.3. Het overschrijden van de redelijke termijn moet daarom voor 1/4 deel aan de staatssecretaris worden toegerekend en voor het resterende 3/4 deel aan de rechtbank” (nadruk toegevoegd).<sup>9</sup>

### **Vraag 5**

Wat betreft de behandelingsduur van de aanvragen wijst de Afdeling advisering op rechtspraak van het EHRM: “Zo leidt het EHRM uit artikel 8 van het EVRM af dat gezinsherenigingsaanvragen met de nodige flexibiliteit, snelheid en effectiviteit moeten worden behandeld”. Daarbij verwijst de Afdeling (in noot 33) naar twee uitspraken. (bladz. 9).

Klopt het dat in die twee zaken de totale periode “excessief” en in strijd met artikel 8 EVRM werd geoordeeld, terwijl de behandeltijd van de aanvragen korter was dan die welke het wetsontwerp toelaat?

### **Antwoord 5**

In beide uitspraken werd de duur van de totale procedure (dus inclusief de rechtsbescherming) excessief geacht.

EHRM Tanda-Muzinga t. Frankrijk, 10 juli 2014, app. nr. 2260/10:

“However, the Court considers that, in view of the decision taken some months previously to grant the applicant refugee status, and the subsequent recognition of the principle that he was entitled to family reunification, it was of crucial importance that the visa applications be examined promptly, attentively and with particular diligence. It is not the Court’s task to take the place of the competent authorities in examining whether or not the civil-status certificates

submitted in support of the request for family reunification were fraudulent within the meaning of Article 47 of the Civil Code. However, the Court is competent to ascertain whether the domestic courts, in applying and interpreting the provisions of that provision, secured the guarantees set forth in Article 8 of the Convention, taking into account the applicant's refugee status and the protection of his interests protected by it. In this connection, it considers that, in the circumstances of the present case, the respondent State was under an obligation, in order to respond to the applicant's request, to institute a procedure that took into account the events that had disrupted and disturbed his family life and had led to his being granted refugee status. The Court will therefore concentrate its assessment on the quality of this procedure and focus its attention on the "procedural requirements" of Article 8 of the Convention (see paragraph 68 above)."

"80. Lastly, the Court notes that it took almost **three and a half years for the national authorities to cease contesting** the parent-child relationship between the applicant and his children. **This lapse of time was excessive**, having regard to the applicant's specific situation and what was at stake for him in the verification procedure" (nadruk toegevoegd).

In die zaak was dus totale duur (inclusief de procedure bij de rechter) drie-en-een-half jaar, terwijl de behandeltijd van de herenigingsaanvraag acht maanden had bedragen.

EHRM [Mugenzi t. Frankrijk](#), 10 juli 2014, app. nr. 52701/09, EHRC 2014/225 m.nt. Woltjer "61. Enfin, la Cour constate qu'il aura fallu plus de **cinq ans** pour que le requérant soit fixé sur son sort. Elle estime qu'il s'agit d'un délai excessif, eu égard à la situation particulière du requérant et à l'enjeu de la procédure de vérification pour lui".

(besluit op de aanvraag duurde 19 maanden, zie r.o. 57 onder a)

Uitgaande van een termijn van drie-en-een-half jaar van de totale periode die het EHRM excessief noemt, zal een totale nareisprocedure die dus op grond van het huidige wetsvoorstel uiteindelijk zelfs meer dan vier jaar en negen maanden kan duren, vrijwel zeker door de EHRM als excessief worden beoordeeld.

## II. Toetsing aan de Asielprocedureverordening

### A. Inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel voor de verlenging van de beslistermijn in asiel houdt in dat artikel 42 lid 5 Vw als volgt wordt aangepast:

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

Het eerste en vierde lid van artikel 42 Vw luiden:

1. "Op de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, dan wel een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 33, wordt binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag een beschikking gegeven".

4. “De termijn, bedoeld in het eerste lid, kan met ten hoogste negen maanden worden verlengd, indien:

- a.complexe feitelijke of juridische kwesties aan de orde zijn;
- b.een groot aantal vreemdelingen tegelijk een aanvraag indient waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden; of
- c.de vertraging van de behandeling van de aanvraag aan de vreemdeling is toe te schrijven”.

Op grond van het huidige artikel 42 Vw kan in asielzaken de verlenging van de beslistermijn met drie maanden alleen plaatsvinden na de verlenging van de beslistermijn met negen maanden. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid van verlenging met drie maanden na zes maanden en ook weer na negen maanden.

### B. Aanpassing van de beslistermijn

Artikel 31 Procedurerichtlijn luidt voor zover relevant:

“1. De lidstaten behandelen verzoeken om internationale bescherming in een behandelingsprocedure overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen in hoofdstuk II. “

2. De lidstaten zorgen ervoor dat de behandelingsprocedure zo spoedig mogelijk wordt afgerond, onverminderd een behoorlijke en volledige behandeling.

3. De lidstaten zorgen ervoor dat de behandelingsprocedure binnen zes maanden na de indiening van het verzoek wordt afgerond.

Wanneer een verzoek onder de procedure van Verordening (EU) nr. 604/2013 valt, vangt de termijn van zes maanden aan op het tijdstip waarop overeenkomstig die verordening wordt vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek, de verzoeker zich op het grondgebied van die lidstaat bevindt en de bevoegde autoriteit de verzoeker heeft overgenomen.

De lidstaten kunnen de in dit lid bepaalde termijn van zes maanden met ten hoogste negen maanden verlengen wanneer:

- a) complexe feitelijke en/of juridische kwesties aan de orde zijn;
- b) een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen tegelijk om internationale bescherming verzoekt, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden;
- c) wanneer de vertraging duidelijk toe te schrijven is aan het feit dat de verzoeker de krachtens artikel 13 op hem rustende verplichtingen niet nakomt.

Bij wijze van uitzondering kunnen de lidstaten, in naar behoren gerechtvaardigde gevallen, de in dit lid bepaalde termijn met ten hoogste drie maanden overschrijden wanneer dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling van het verzoek om internationale bescherming.

4. Onverminderd de artikelen 13 en 18 van Richtlijn 2011/95/EU kunnen de lidstaten het afronden van de onderzoeksprocedure uitstellen wanneer redelijkerwijs niet kan worden

verwacht dat de beslissingsautoriteit een beslissing neemt binnen de in lid 3 vastgestelde termijnen door een onzekere situatie in het land van herkomst die naar verwachting tijdelijk is. In dat geval doen de lidstaten het volgende:

- a) zij onderzoeken de situatie in dat land van herkomst ten minste om de zes maanden opnieuw;
- b) zij stellen de betrokken verzoekers binnen een redelijke termijn in kennis van de redenen voor het uitstel;
- c) zij stellen de Commissie binnen een redelijke termijn ervan in kennis dat de procedures voor dat land van herkomst worden uitgesteld.

5. De lidstaten ronden de behandelingsprocedure in elk geval af uiterlijk binnen een termijn van 21 maanden na de indiening van het verzoek”.

Uit het voorstel van de Europese Commissie en de later voorgestelde wijziging van de Procedurerichtlijn valt verder niets op te maken over de overschrijding van de termijn met drie maanden.<sup>10</sup>

Het uitgangspunt in asielzaken is dat binnen zes maanden wordt beslist. Dit is ook recent weer onderstreept in de conclusie van Advocaat-Generaal Medina naar aanleiding van de prejudiciële vragen die door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn gesteld over het verlengen van de beslistermijn in asielzaken met negen maanden:

**“39. Hieruit volgt mijns inziens dat artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten alleen van de algemene regel van zes maanden met betrekking tot de maximumduur van de beslistermijn mogen afwijken wanneer wordt voldaan aan de in die bepaling gestelde voorwaarden. De lidstaten mogen deze termijn van zes maanden verlengen in specifieke omstandigheden, wanneer een groot aantal onderdanen van derde landen tegelijk om internationale bescherming verzoekt waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden. Elke andere uitlegging zou afbreuk doen aan de doeltreffendheid van de verplichting in artikel 31, lid 2, van deze richtlijn, die een tijdige behandeling van verzoeken voorschrijft, en van artikel 31, lid 3, eerste alinea, van die richtlijn, dat de algemene regel van zes maanden vastlegt.**

40. Deze uitlegging wordt bevestigd door andere bepalingen van richtlijn 2013/32, die verschillende verlengingen van de termijnen toestaan in de bovengenoemde omstandigheden, namelijk wanneer de verzoeken om internationale bescherming van een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen het in de praktijk zeer moeilijk maken de in die richtlijn vastgestelde termijn na te leven.<sup>(16)</sup> Voorts wordt deze uitlegging ondersteund door het oorspronkelijke voorstel van de Commissie van 2009<sup>(17)</sup> en haar gewijzigde voorstel van 2011<sup>(18)</sup>, waarin zij beoogde een „algemene termijn” of een „standaard-asielprocedure” van zes maanden in te voeren. In de toelichting bij het gewijzigde voorstel staat met name dat een „standaard-asielprocedure van maximaal zes maanden [...] een belangrijke doelstelling van het voorstel [blijft]”.<sup>(19)</sup> Voorts staat in de toelichting bij de artikelen van het gewijzigde voorstel dat „[l]id 3 [...] de algemene termijn van zes maanden voor de afronding van de procedure in eerste aanleg [weliswaar behoudt]”, maar dat er twee extra uitzonderingen [zijn]ingevoerd, namelijk het geval waarin een groot aantal verzoekers tegelijk een

verzoek indient en het geval waar in de beslissingsautoriteit de termijn niet kan naleven doordat de verzoeker zijn verplichtingen niet nakomt” (nadruk toegevoegd).<sup>11</sup>

Verder is een advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken over herziening van de regels voor niet tijdig beslissen op aanvragen op grond van de Vreemdelingenwet 2000 interessant. In dit advies is over het wijzigen van artikel 42 lid 5 Vw het volgende overwogen:

“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.<sup>13</sup> 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 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” (nadruk toegevoegd).<sup>12</sup>

Uitgangspunt is dus een termijn van zes maanden voor de beslissing op het asielverzoek. Uit de tekst van artikel 31 van de Procedurerichtlijn volgt dat na een verlenging met negen maanden, de termijn met drie maanden kan worden overschreden of dat na zes maanden de termijn met drie maanden kan worden overschreden. Het is geen verlengingsmogelijkheid. Dus de voorgestelde wijziging van de Vreemdelingenwet waardoor na zes maanden en vervolgens na een verlenging met negen maanden de termijn opnieuw met drie maanden kan worden verlengd, is niet in lijn met de bewoordingen van de Procedurerichtlijn.

Ook lijkt de beslistermijn in asielzaken alleen tot maximaal 21 maanden te kunnen worden verlengd indien sprake is van een onzekere situatie in het land van herkomst. In zo'n situatie wordt in Nederland een besluit- en vertrekmoratorium afgekondigd. Dit is geïmplementeerd in artikel 43 Vw en volgt uit artikel 31 Procedurerichtlijn. In de andere gevallen zou de beslistermijn dus maximaal negen maanden (zes plus drie) of maximaal achttien (zes plus negen plus drie) maanden moeten zijn.

Per 12 juni 2026 is de Asielprocedureverordening 2024/1348 van kracht.<sup>13</sup> Dit is een verordening en hoeft dus niet te worden omgezet.

De volgende passages in de Asielprocedureverordening over de beslistermijn zijn van belang:

Considerans (26) “De gemeenschappelijke procedure stroomlijnt de termijnen voor de toegang van een persoon tot de procedure en voor de behandeling van het verzoek door de beslissingsautoriteit. **Omdat het risico bestaat dat de toegang tot de procedure en de behandeling van verzoeken door een onevenredig aantal in dezelfde periode gedane verzoeken vertraging oplopen, kan er soms behoefte zijn aan flexibiliteit om die termijnen uitzonderlijk te verlengen. Om een doeltreffende procesbeheersing te garanderen, moet**



**een verlenging van die termijnen echter een laatste redmiddel zijn, aangezien de lidstaten regelmatig hun behoeften moeten inventariseren om een efficiënt asielstelsel in stand te houden**, onder meer door zo nodig noodplannen op te stellen, mede overwegende dat het Asielagentschap de lidstaten de nodige operationele en technische bijstand moet bieden.

Indien de lidstaten voorzien dat zij niet in staat zijn om de vastgestelde termijnen in acht te nemen, moeten zij het Asielagentschap om bijstand verzoeken. Indien een dergelijk verzoek niet wordt gedaan en het asielstelsel in een lidstaat vanwege de onevenredige druk ondoeltreffend wordt voor de werking van het GEAS, moet het Asielagentschap, op basis van een uitvoeringshandeling van de Raad na een voorstel van de Commissie, maatregelen ter ondersteuning van die lidstaat kunnen nemen”.

Considerans (43) “Onverminderd het gegeven dat een verzoek om internationale bescherming adequaat en volledig moet worden behandeld, is het in het belang van zowel de lidstaten als de verzoekers dat een beslissing zo spoedig mogelijk wordt genomen. **Er moeten maximumtermijnen voor de duur van de administratieve procedure worden vastgesteld om de procedure voor internationale bescherming te stroomlijnen. Op die manier moeten verzoekers in alle lidstaten binnen de kortst mogelijke termijn een beslissing over hun verzoek kunnen ontvangen, waardoor een snelle en efficiënte procedure wordt gewaarborgd**”.

“Artikel 35

Duur van de behandelingsprocedure

1. Het onderzoek naar de ontvankelijkheid van een verzoek overeenkomstig artikel 38, lid 1, punten a) tot en met d), en artikel 38, lid 2, wordt zo spoedig mogelijk en uiterlijk **twee maanden** na de datum van indiening van het verzoek afgerond.

In het in artikel 38, lid 1, punt e), bedoelde geval rondt de beslissingsautoriteit het onderzoek binnen tien werkdagen af.

Het verzoek wordt niet geacht ontvankelijk te zijn uitsluitend vanwege het feit dat er binnen de in dit lid en lid 2 gestelde termijnen geen beslissing over de niet-ontvankelijkheid is genomen.

2. De beslissingsautoriteit kan de in lid 1, eerste alinea, bedoelde termijnen met niet meer dan **twee maanden** verlengen indien:

a) een onevenredig groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen binnen dezelfde termijn een verzoek om internationale bescherming doet, waardoor het ondoenlijk wordt de ontvankelijkheidsprocedure binnen de vastgelegde termijnen af te ronden;

b) er complexe feitelijke of juridische kwesties aan de orde zijn;

c) de vertraging duidelijk en uitsluitend kan worden toegeschreven aan het feit dat de verzoeker de krachtens artikel 9 op hem of haar rustende verplichtingen niet nakomt.

3. De beslissingsautoriteit rondt de versnelde behandelingsprocedure zo spoedig mogelijk en uiterlijk **drie maanden** na de datum van indiening van het verzoek af.

**4. Op voorwaarde dat het niet gaat om een versnelde behandelingsprocedure, zorgt de beslissingsautoriteit ervoor dat een behandelingsprocedure over de gegrondheid zo spoedig mogelijk wordt afgerond, en in geen geval later dan zes maanden vanaf de datum van indiening van het verzoek, zonder afbreuk te doen aan de behoorlijkheid en de volledigheid van de behandeling.**

**5. De beslissingsautoriteit kan de in lid 4 bedoelde termijn van zes maanden verlengen met een termijn van niet meer dan zes maanden, indien:**

- a) een onevenredig aantal onderdanen van derde landen of staatlozen binnen dezelfde termijn een verzoek om internationale bescherming doet, waardoor het ondoenlijk wordt de procedure binnen de vastgestelde termijn van zes maanden af te ronden;**
- b) er complexe feitelijke of juridische kwesties aan de orde zijn;**
- c) de vertraging duidelijk en uitsluitend kan worden toegeschreven aan het feit dat de verzoeker de krachtens artikel 9 op hem of haar rustende verplichtingen niet nakomt.**

6. Indien een overdrachtsprocedure zoals vastgelegd in artikel 35 van Verordening (EU) 2024/1351 op een verzoeker van toepassing is, vangen de in lid 2 van dit artikel bedoelde termijnen aan op de datum van indiening van het verzoek overeenkomstig artikel 28, lid 2.

**7. De beslissingsautoriteit kan het afronden van de behandelingsprocedure uitstellen wanneer redelijkerwijs niet kan worden verwacht dat zij een beslissing neemt binnen de in lid 4 vastgelegde termijnen vanwege een onzekere situatie in het land van herkomst die naar verwachting tijdelijk is. In dergelijke gevallen zorgt de beslissingsautoriteit ervoor dat:**

- a) de situatie in dat land van herkomst ten minste om de vier maanden wordt onderzocht;**
- b) er, indien beschikbaar, rekening wordt gehouden met de door het Asielagentschap verrichte evaluaties van de situatie in dat land van herkomst;**
- c) de betrokken verzoekers, in een taal die zij begrijpen of redelijkerwijs kunnen worden geacht te begrijpen, zo spoedig mogelijk in kennis worden gesteld van de redenen voor het uitstel.**

**De lidstaat stelt de Commissie en het Asielagentschap zo spoedig mogelijk in kennis van het uitstel van procedures voor dat land van herkomst. De beslissingsautoriteit rondt de behandelingsprocedure in elk geval af binnen 21 maanden na de indiening van een verzoek.**

8. De lidstaten stellen termijnen vast voor de afronding van de behandelingsprocedure indien een rechterlijke instantie de beslissing van de beslissingsautoriteit vernietigt en de zaak terugverwijst. Die termijnen moeten korter zijn dan de in dit artikel vastgelegde termijnen” (nadruk toegevoegd).

In de Asielprocedureverordening ligt de nadruk dus op snelle beslissingen en uniforme beslistermijnen in de verschillende Lidstaten. De gewone beslistermijn blijft zes maanden. Deze kan met zes maanden worden verlengd als sprake is van een onevenredig aantal verzoekers, complexiteit of vertraging te wijten aan verzoeker.

Verder kan de beslissing worden uitgesteld vanwege de situatie in het land van herkomst (termijn wordt niet genoemd), zoals nu ook het geval is. In Nederland wordt in die situatie een besluit- en vertrekmoratorium afgekondigd. De maximale termijn waarbinnen in die situatie moet worden beslist is 21 maanden.

De mogelijkheid van overschrijding van de beslistermijn met drie maanden wordt niet meer genoemd.

In dit kader is ook de totstandkomingsgeschiedenis van de nieuwe Asielprocedureverordening interessant. De Europese Commissie stelt in haar toelichting bij het voorstel voorop dat het versimpelen, verhelderen **en verkorten van de asielprocedure een belangrijk doel van de verordening is**. Uitgangspunt voor de normale procedure blijft de zes-maandetermijn. Alleen bij uitzondering mag deze termijn overschreden worden. De lidstaten moeten zorgen voor voldoende beslis capaciteit:

“Simpler, clearer and shorter procedures which replace the current disparate procedural arrangements in the Member States. This proposal provides for short but reasonable time-limits for an applicant to accede to the procedure and for concluding the examination of applications both at the administrative and the appeal stages. **The six-month benchmark for a first decision is maintained**, while significantly shorter time-limits are foreseen for dealing with manifestly unfounded and inadmissible claims. Member States also have possibility to prioritise and examine quickly any application. **Time-limits for registering, lodging and examining applications are set up but may be exceptionally extended when Member States receive a disproportionate number of simultaneous applications. To plan for such eventualities, Member States should rather regularly review and anticipate their needs to ensure that they have adequate resources in place to manage their asylum system efficiently.** Where necessary, Member States may also rely on the assistance of the European Union Agency for Asylum. In addition, the use of the admissibility procedure and the accelerated examination procedure becomes mandatory and the provisions on subsequent applications are clarified allowing for exceptions from the right to remain at the end of or during the administrative procedure.

(...)

The proposal provides for streamlining time-limits for the administrative procedure. Until now, although established in the Asylum Procedures Directive, time-limits vary considerably among Member States and between April 2015 and April 2016, on average 50% of cases in the European Union have been pending for more than six months. The time-limit for the examination of applications under a regular procedure provided for in the proposal is of six months, extendable once by a further period of three months in cases of disproportionate pressure or due to the complexity of a case (Article 34(2) and (3)). As in the Asylum Procedures Directive, the possibility of temporarily suspending the examination of an application due to a change in circumstances in the country of origin remains. **However, also in this case, the time-limit for examining an application should not be longer than 15 months (Article 34(5))**” (nadruk toegevoegd).<sup>14</sup>

In het voorstel was de maximale beslistermijn dus zelfs 15 maanden maar daar is toch van afgezien door latere onderhandelingen.

Ook benadrukt de Europese Commissie dat gekozen is voor een verordening omdat de Procedurerichtlijn er niet in is geslaagd de beslistermijnen te harmoniseren:

“This is a proposal for a regulation which is intended to repeal and replace a directive. **The degree of harmonisation of national procedures for granting and withdrawing international protection that was achieved through Directive 2013/32/EU has not proven to be sufficient to address differences in the types of procedure used, the time-limits for the procedures, the rights and procedural guarantees for the applicant, the recognition**

**rates and the type of protection granted.** It is only a Regulation establishing a common asylum procedure in the Union, and whose provisions shall be directly applicable, that can provide the necessary degree of uniformity and effectiveness needed in the application of procedural rules in Union law on asylum” (nadruk toevoegd).<sup>15</sup>

Tenslotte zij er nog op gewezen dat de regering erkent dat er grote veranderingen nodig zijn wat betreft de beslistermijnen. Opvallend is dat de regering hiervoor niet meer capaciteit nodig lijkt te achten maar dit met andere maatregelen (afschaffen aanmeldgehoor bijvoorbeeld) lijkt te willen oplossen. Zie citaten hieronder uit het Nationaal Implementatieplan Asiel- en Migratiepact, waar ook de nieuwe Asielprocedureverordening onder valt: <sup>16</sup>

“4.2 Vereisten Migratiepact De huidige Nederlandse asielprocedure voldoet grotendeels aan de bepalingen van de nieuwe Asielprocedureverordening, zo kent Nederland al een versnelde procedure. Medewerkers zijn breed getraind in onder andere interviewtechnieken en het omgaan met kwetsbare personen (EUAA trainingen). De nieuwe vereisten zitten op een aantal onderdelen:

(...)

**- Verkorting van de beslistermijn en beperktere verlengingsmogelijkheden: een groter deel van de aanvragen moet in een kortere tijd afgehandeld worden namelijk drie maanden voor de versnelde procedure en zes (+ max zes) voor de reguliere procedure. Dit betekent dat de huidige procedure herzien moet worden om te kunnen voldoen aan de nieuwe wettelijke termijnen”** (p. 26) (nadruk toegevoegd).<sup>17</sup>

“4.3 Implementatie

**Vanwege de kortere beslistermijnen en beperkte verlengingsmogelijkheden dient de Nederlandse asielprocedure aangepast te worden.** Dit gebeurt door in te zetten op het verminderen van de verschillende procedurestappen en het inrichten van een asielprocedure voor zaken die snel afgedaan moeten en kunnen worden en zaken waarvoor meer tijd nodig is. In de asielprocedure worden onverplichte procedurestappen geschrapt. **Zo wordt het verplichte aanmeldgehoor geschrapt.** In de praktijk is namelijk gebleken dat de daarbij verkregen informatie vaak niet noodzakelijk is voor het nemen van het besluit op de asielaanvraag. Het afschaffen van deze verplichting betekent dat de IND meer flexibiliteit en maatwerk kan toepassen en meer zaken kan beslissen op grond van één gehoor. Ook de rust- en voorbereidingstijd wordt afgeschaft, wat de doorlooptijd van een procedure verkort. Uiteraard zal ook in de nieuwe opzet rekening worden gehouden met medische en psychische problematiek bij asielzoekers. Als laatste vervalt het onderscheid tussen de algemene en verlengde asielprocedure. De Procedureverordening introduceert een verplichte versnelde- en niet versnelde procedure, inclusief nieuwe termijnen voor de behandeling. Het onverkort vasthouden aan de huidige inrichting van de algemene asielprocedure met verplichte procesdagen kan vanwege een gebrek aan flexibiliteit in de weg staan aan een voortvarende behandeling van aanvragen in de nieuwe opzet. Met de introductie van de versnelde- en niet versnelde procedure vervalt ook het huidige sporenbeleid van de IND” (p. 27) (nadruk toegevoegd).<sup>18</sup>

De Nederlandse wetgeving moet op 12 juni 2026 in overeenstemming zijn met onder andere de Asielprocedureverordening. Dat is over minder dan anderhalf jaar. Het wetsvoorstel is niet in overeenstemming met de vereisten van de nieuwe Asielprocedureverordening wat betreft

snellere asielprocedures van maximaal zes maanden (+maximaal zes maanden bij onevenredige aantallen, complexiteit en vertraging te wijten aan verzoeker).

### III. Conclusie

Zoals in het voorgaande is uiteengezet voldoet het wetsvoorstel voor de verlenging van de beslistermijn in nareiszaken zonder verdere begrenzing van de verlenging van de beslistermijn na negen maanden niet aan de vereisten van het rechtszekerheidsbeginsel, het doeltreffendheidsbeginsel, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en lijkt evenmin te voldoen aan het gelijkwaardigheidsbeginsel.

Ook is in het wetsvoorstel onvoldoende de totale duur van de asiel- en nareisprocedure in het licht van het recht op gezinsleven en in het licht van de rechten van het kind betrokken.

Het wetsvoorstel voor de verlenging van de beslistermijn in asielzaken is niet in lijn met de bewoordingen van de Procedurerichtlijn en is bovendien niet in overeenstemming met de nieuwe Asielprocedureverordening.

---

<sup>1</sup> Zie: Europese Commissie, Voorstel voor een Richtlijn inzake het recht op gezinshereniging, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A1999%3A0638%3AFIN>.

<sup>2</sup> Zie: Europese Commissie, 'Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het recht op gezinshereniging', <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2002%3A0225%3AFIN>.

<sup>3</sup> Zie: Europese Commissie, 'Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging', p. 10, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0210:FIN:NL:PDF>.

<sup>4</sup> HvJ EU, 16 december 1976, Rewe, ECLI:EU:C:1976:188, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:61976CJ0033&qid=1736427476930>.

<sup>5</sup> Afdeling advisering van de Raad van State, Advies over Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met verlenging van de beslistermijnen in asiel- en nareiszaken, 8 februari 2023, <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@134175/w16-22-00182-ii/>.

<sup>6</sup> Zie <https://ind.nl/nl/na-uw-aanvraag/beslistermijnen#beslistermijn-per-aanvraag>.

<sup>7</sup> EHRM, 25 maart 1983, Silver and others v. The United Kingdom, app. no. 5947/72, r.o. 87, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57577>.

<sup>8</sup> HvJ EU, 4 maart 2010, C-578/08 (Chakroun), ECLI:EU:C:2009:776, r.o. 43-44. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62008CJ0578&qid=1735642113274>.

<sup>9</sup> ABRvS 10 november 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2515](https://www.rechtspraak.nl/ECLI:NL:RVS:2021:2515), r.o. 1-3.3.

<sup>10</sup> Zie: Europese Commissie, 'Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de verlening of intrekking van internationale bescherming', <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009PC0554>. Zie: Europese Commissie, 'Amended proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on common

---

procedures for granting and withdrawing international protection status', <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2011%3A0319%3AFIN>.

<sup>11</sup> HvJ EU Conclusie van Advocaat-Generaal Medina, 12 december 2024, C-662/23, ECLI:EU:C:2024:1028, r.o. 39-40, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A62023CC0662&qid=1736425639704>.

<sup>12</sup> Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, 'Advies over herziening van de regels voor niet tijdig beslissen op aanvragen op grond van de Vreemdelingenwet 2000', p. 5-6. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-971645.pdf>.

<sup>13</sup> Verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202401348](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401348).

<sup>14</sup> Europese Commissie, 'Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52016PC0467>.

<sup>15</sup> Europese Commissie, 'Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52016PC0467>.

<sup>16</sup> Nationaal Implementatieplan Asiel- en Migratiepact, 6 december 2024, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/12/06/tk-bijlage-nationaal-implementatieplan-asiel-en-migratiepact>.

<sup>17</sup> Ibid., p. 26.

<sup>18</sup> Ibid., p. 27.