

ECLI:NL:RBDHA:2022:2641

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	24-03-2022
Datum publicatie	25-03-2022
Zaaknummer	NL21.16269
Rechtsgebieden	Vreemdelingenrecht
Bijzondere kenmerken	Bodemzaak Eerste aanleg - meervoudig

Inhoudsindicatie

Op grond van de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND is het niet meer mogelijk (bestuurlijke en rechterlijke) dwangsommen te verbeuren in een asielzaak. De rechtbank overweegt dat met de afschaffing van deze dwangsomregeling Unierecht ten uitvoer wordt gebracht. Omdat Unierechtelijke procedurele voorschriften ontbreken geldt het uitgangspunt van procedurele autonomie. Wel moeten de nationale regels voldoen aan de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid/effectiviteit. De rechtbank is van oordeel dat de specifieke kenmerken van de asielprocedure, in combinatie met het feit dat gebleken is dat dwangsommen averechts blijken te werken in de asielprocedure, maken dat de asielprocedure niet vergelijkbaar is met andere nationale bestuursrechtelijke procedures. Het beroep op het gelijkwaardigheidsbeginsel slaagt daarom niet. Verweerder heeft ook voldoende gemotiveerd waarom de afschaffing van dwangsommen niet in strijd hoeft te zijn met het doeltreffendheidsbeginsel. De rechtbank is echter van oordeel dat artikel 47 van het Handvest in de weg staat aan het afschaffen van een rechterlijke dwangsom als daar geen alternatief voor in de plaats gesteld wordt. Het enkele feit dat een vreemdeling beroep kan instellen tegen het niet tijdig nemen van een besluit in de asielprocedure is in dat kader naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende. De rechtbank verklaart artikel 1 van de Tijdelijke wet, voor zover daarin is bepaald dat artikel 8:72, zesde lid van de Awb niet van toepassing is op aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel, onverbindend wegens strijd met artikel 47 van het Handvest. Nu verweerder de beslistermijn heeft overschreden zal verweerder alsnog binnen 8 weken moeten beslissen op de asielaanvraag. Daarbij legt de rechtbank een rechterlijke dwangsom op. Beroep gegrond.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl
--------------	----------------

Uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Zittingsplaats Arnhem

Bestuursrecht

zaaknummer: NL21.16269

uitspraak van de meervoudige kamer van 24 maart 2022 in de zaak tussen

[eiser] , v-nummer: [nummer] , eiser

(gemachtigde: mr. E. Derksen),

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, verweerder

(gemachtigden: mr. J.P. Heinrich en mr. M.R. Botman)

Procesverloop

Op 14 oktober 2021 heeft eiser beroep ingesteld bij de rechtbank tegen het niet tijdig beslissen op zijn aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.

Verweerder heeft op 28 oktober 2021 en op 25 februari 2022 een verweerschrift ingediend.

De rechtbank heeft het beroep op 10 maart 2022 op zitting behandeld. Eiser is vertegenwoordigd door zijn gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden. Ook was ter zitting aanwezig J. Mačkić, werkzaam bij verweerder.

Overwegingen

Aanleiding

1. De bestuursrechter kan bepalen dat, indien of zolang het bestuursorgaan niet voldoet aan een uitspraak, het bestuursorgaan aan een door hem aangewezen partij een in de uitspraak vast te stellen dwangsom verbeurt. Dit is in artikel 8:72, zesde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) opgenomen (rechterlijke dwangsom).

Op 1 oktober 2009 is de Wet dwangsom en beroep niet tijdig beslissen in werking getreden. Die wet maakt het mogelijk dat het bestuursorgaan een dwangsom verbeurt als het na ingebrekestelling niet tijdig beslist op een aanvraag of een bezwaar. Dit is bepaald in artikel 4:17 van de Awb (bestuurlijke dwangsom).

De in de uitspraak gebruikte term 'dwangsomregeling' omvat zowel de rechterlijke als de bestuurlijke dwangsom.

Op 11 juli 2020 is de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND in werking getreden. Deze wet sluit voor een vreemdeling de mogelijkheid uit om bij de rechter beroep in te stellen tegen het niet tijdig beslissen door verweerder op zijn of haar asielaanvraag. Ook is het door deze wet niet meer mogelijk om bestuurlijke en rechterlijke dwangsommen te verbeuren in een asielzaak.¹ In de Tijdelijke wet is bepaald dat de geldigheidsduur ervan een jaar na inwerkingtreding vervalft, tenzij binnen dat jaar een voorstel voor een definitieve wet over opschorting van dwangsommen bij de Tweede Kamer wordt ingediend.² In artikel 5 van deze Tijdelijke wet, welk artikel mede tot stand is gekomen naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, is bepaald dat de Tijdelijke wet na een jaar na inwerkingtreding ervan automatisch zal worden gewijzigd, in die zin dat het weer mogelijk is beroep in te stellen tegen het niet tijdig beslissen door verweerder op asielaanvragen vanaf dat moment, dus vanaf 11 juli 2021. Het is echter nog steeds niet mogelijk een bestuurlijke en rechterlijke dwangsom te verbeuren. Op 3 maart 2021 is het wetsvoorstel tot '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' (Definitieve wet) ingediend³, waarmee de geldigheidsduur van de Tijdelijke wet is verlengd.

2. Eiser heeft ná 11 juli 2021, namelijk op 14 oktober 2021, beroep ingesteld wegens het niet tijdig beslissen op zijn asielaanvraag. Dat betekent dat het gewijzigde artikel 1 van de Tijdelijke wet op hem van toepassing is en de rechtbank dus bevoegd is om van het beroep kennis te nemen. Eiser kan echter met dit beroep niet bereiken dat er dwangsommen vanwege termijnoverschrijding door verweerder in de zin van de Awb kunnen worden verbeurd. De vraag die de rechtbank in deze zaak moet beantwoorden is of dat in overeenstemming is met het Unierecht.

3. Voor zover in deze uitspraak de Tijdelijke Wet wordt aangehaald, ziet dat op de Tijdelijke Wet, zoals die per 11 juli 2021 is komen te luiden. Verder is het wettelijk kader opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Heeft verweerder niet tijdig beslist op de asielaanvraag?

4. Tussen partijen is niet in geschil dat de wettelijke beslistermijn, waarbinnen verweerder op de asielaanvraag van eiser moest beslissen, is verstreken. Ook is niet in geschil dat sprake is van een rechtsgeldige ingebrekestelling van de zijde van eiser en dat eiser terecht beroep heeft ingesteld. Het beroep is daarom gegrond.

Wat betoogt de vreemdeling?

5. Eiser betoogt dat de in de Tijdelijke wet geregelde afschaffing van de dwangsommen in strijd is met het Unierecht. Volgens eiser staat het Unierechtelijke gelijkwaardigheidsbeginsel eraan in de weg om bij het verbeuren en de toekenning van dwangsommen wegens het uitblijven van een besluit een onderscheid te maken tussen asielaanvragen en andere nationaalrechtelijke aanvragen. Ook ontbreekt door de afschaffing van de dwangsomregeling volgens eiser een effectief instrument om verweerder aan te zetten tot tijdige besluitvorming (artikel 47 van het Handvest). Eiser voert ook aan dat de Tijdelijke Wet in zijn geval strijd oplevert met het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel.

Eiser heeft de rechtbank dan ook verzocht om de al verbeurde dwangsom vast te stellen (bestuurlijke dwangsom) en om een nadere beslistermijn vast te stellen en daarbij te bepalen dat verweerder een dwangsom verbeurt bij overschrijding van die termijn (rechterlijke dwangsom).

Wordt Unierecht ten uitvoer gebracht?

6. Omdat eiser een beroep heeft gedaan op diverse Unierechtelijke beginselen moet allereerst worden onderzocht of de afschaffing van de dwangsomregeling, zoals vervat in de Tijdelijke wet, binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt. Verweerder stelt zich namelijk (primair) op het standpunt dat met het afschaffen van de dwangsomregeling geen Unierecht ten uitvoer is gebracht. Hoewel de Procedurerichtlijn termijnen vaststelt voor het beslissen op asielaanvragen⁴, verbindt die richtlijn geen gevolgen aan de overschrijding van die termijnen. De vraag of een dwangsom kan worden verbeurd als een bestuursorgaan niet tijdig beslist, wordt volgens verweerder dan ook niet door het Unierecht beheerst, maar is een strikt nationaalrechtelijke aangelegenheid.

6.1. Op grond van artikel 51, eerste lid, van het Handvest zijn de bepalingen van dit Handvest gericht tot de lidstaten, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Dit betekent dat de bepalingen van het Handvest toepassing vinden in alle situaties die door het Unierecht worden beheerst, maar niet daarbuiten. De leer van de procedurele autonomie, met de daaraan verbonden beginselen van gelijkwaardigheid en effectiviteit, en het beginsel van effectieve rechtsbescherming, gelden dus alleen als een lidstaat het Unierecht ten uitvoer brengt. Indien de rechtbank in deze zaak zou oordelen dat met het afschaffen van de dwangsomregeling geen Unierecht ten uitvoer is gebracht, zou dat dus direct leiden tot de conclusie dat de Tijdelijke wet niet in strijd is met Unierechtelijke beginselen.

6.2. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie volgt dat het begrip "ten uitvoer brengen van het Unierecht" in de zin van artikel 51 van het Handvest vereist dat er een zekere mate van verband bestaat tussen de nationale regeling en het Unierecht dat verder gaat dan het dicht bij elkaar liggen van de betrokken materies of de indirecte invloed van de ene materie op de andere. Om te bepalen of een nationale regeling het Unierecht ten uitvoer brengt moet worden nagegaan of deze nationale regeling de uitvoering van een Unierechtelijke bepaling beoogt, wat de aard van deze regeling is en of zij niet andere doelstellingen nastreeft dan die waarop het Unierecht ziet, ook wanneer die regeling dit recht indirect kan beïnvloeden. Ook moet worden nagegaan of er een Unierechtelijke regeling bestaat die specifiek is voor deze materie of deze kan beïnvloeden.⁵

6.3. In punt 18 van de Preambule van de Procedurerichtlijn is opgenomen dat een doelstelling voor lidstaten is om zo spoedig mogelijk een beslissing te nemen op een verzoek om internationale bescherming. Artikel 31 van de Procedurerichtlijn bepaalt binnen welke concrete termijnen die beslissing moet worden genomen. Verweerder stelt zich terecht op het standpunt dat de Procedurerichtlijn geen gevolgen verbindt aan de overschrijding van deze beslistermijnen. Dat laat naar het oordeel van de rechtbank echter onverlet dat met de dwangsomregeling is bedoeld om overschrijdingen van de beslistermijnen, ook die gelden in asielzaken, te voorkomen en te handhaven.⁶ Met de toepassing van de dwangsomregeling in asielzaken is dus beoogd de effectiviteit van de Procedurerichtlijn te bevorderen.⁷ Het onder 6.2. bedoelde verband tussen de nationale regeling, die de afschaffing inhoudt van die dwangsomregeling, en de Unierechtelijke regeling is hiermee in voldoende mate aanwezig. Dat betekent dan ook dat de rechtbank vindt dat de afschaffing van de dwangsomregeling binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt. De door verweerder genoemde uitspraak van deze rechtbank, zittingsplaats Rotterdam van 22 januari 2021⁸ geeft de rechtbank geen grond voor een ander oordeel.

Wat is het toetsingskader bij het ontbreken van Unierechtelijke procedurele voorschriften als Unierecht ten uitvoer wordt gebracht?

7. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie⁹ is het in zaken waarbij het Unierecht ten uitvoer wordt gebracht bij het ontbreken van Unierechtelijke procedurele voorschriften aan de lidstaten om hun nationale procesrecht toe te passen (het beginsel van procedurele autonomie). Dergelijke nationale regels moeten wel voldoen aan de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid/effectiviteit.¹⁰ Eiser heeft ook betoogd dat de rechtbank ook moet beoordelen of de dwangsomregeling in strijd is met het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel. De gemachtigde van eiser heeft echter niet geconcretiseerd of, en zo ja, in hoeverre dit beginsel in verband met

het afschaffen van de dwangsomregeling een rol kan spelen. Ook desgevraagd ter zitting kon geen nadere toelichting gegeven worden. De rechtbank gaat dan ook aan dit betoog van eiser voorbij.

Is de afschaffing van de dwangsomregeling in strijd met het gelijkwaardigheidsbeginsel?

8. Eiser betoogt dat het Unierechtelijke gelijkwaardigheidsbeginsel in de weg staat aan de toepassing van de in de Tijdelijke wet geregelde afschaffing van (bestuurlijke en rechterlijke) dwangsommen.

8.1. Het gelijkwaardigheidsbeginsel vereist dat een nationale procedureregeling niet ongunstiger mag zijn dan die voor vergelijkbare nationale procedures. Het vereist niet de gelijkwaardigheid van nationale procedureregelingen die op verschillende soorten procedures van toepassing zijn.¹¹ Concreet betekent dit dat in deze zaak eerst moet worden beoordeeld of er vergelijkbare nationaalrechtelijke procedures zijn, waarin wél een dwangsom kan worden verbeurd. Dat moet worden beoordeeld aan de hand van het doel van de procedures, de rechtsgrondslag en de voornaamste kenmerken van de procedures.

8.2. De rechtbank volgt verweerder in zijn standpunt dat asielaanvragen zich zodanig van andere (nationaalrechtelijke) aanvragen onderscheiden dat niet gesproken kan worden van vergelijkbare procedures.

Ten eerste onderscheidt een asielprocedure zich van andere nationaalrechtelijke procedures, omdat het doel van een asielaanvraag is om internationale bescherming van de Nederlandse staat te verkrijgen.

Ten tweede verschillen de voornaamste kenmerken en de rechtsgrondslag van een asielprocedure op een aantal essentiële punten wezenlijk van andere nationaalrechtelijke aanvragen. Zo kennen asielprocedures een specifieke eigen procesinleiding, namelijk een verzoek om internationale bescherming. Ook verschillen de inrichting van die procedure en de wijze van het onderzoek wezenlijk van die van andere (nationale) bestuursrechtelijke procedures. Een vreemdeling is vaak niet in staat om zijn asielrelaas met het in het algemeen bestuursrecht gebruikelijk vereiste bewijs te staven.¹² Door dit gebrek aan bewijsmateriaal is het noodzakelijk om de vreemdeling één keer of meerdere keren te horen, waarbij ook tolken moeten worden betrokken. De afgelegde verklaringen, eventueel in samenhang met wel door de vreemdeling overgelegde documenten ter staving van zijn asielrelaas, geven verweerder ook geregeld aanleiding tot nader onderzoek door derden in de vorm van een taal-, documenten- of leeftijdsonderzoek of het opvragen van een individueel ambtsbericht. De verschillende soorten beoordelingen die in de asielprocedure moeten worden gemaakt, zijn wezenlijk anders dan de beoordeling in andere nationaalrechtelijke aanvragen.

Ten derde onderscheidt de dynamiek van een asielprocedure zich van andere nationaalrechtelijke procedures. Verweerder moet bij de beoordeling van een asielaanvraag namelijk rekening houden met actuele ontwikkelingen in het land van herkomst van de vreemdeling. Ook heeft verweerder, meer dan bij andere nationaalrechtelijke bestuurlijke procedures, te maken met snel wijzigende jurisprudentie. Daarnaast kan de rechtbank het standpunt van verweerder volgen dat de onvoorziene pieken in de instroom van asielaanvragen, door bijvoorbeeld een plotselinge vluchtelingenstroom als gevolg van een uitgekomen oorlog, een aan de asielprocedure eigen kenmerk is.

Deze specifieke factoren maken dat de besluitvorming in asielprocedures vertraging kan oplopen.

In de memorie van toelichting bij de Tijdelijke wet¹³ en de memorie van toelichting en het nader rapport bij de Definitieve wet¹⁴ is verder toegelicht dat mede vanwege genoemde aspecten, die het asielrecht arbeidsintensief maken, is gebleken dat beslistermijnen systematisch niet worden gehaald. Volgens die wetsgeschiedenis draagt de dwangsomregeling niet bij aan het gewenste doel, namelijk dat verweerder tijdig beslist op een asielaanvraag. Gebleken is dat die dwangsommen integendeel verlamdend en vertragend werken, omdat steeds meer IND-medewerkers worden belast met de behandeling van de bijbehorende procedures, en dus een

obstakel vormen om binnen de geldende termijnen op asielaanvragen te beslissen.

- 8.3. De rechtbank is van oordeel dat deze specifieke kenmerken van de asielprocedure, in combinatie met het feit dat gebleken is dat dwangsommen averechts blijken te werken in de asielprocedure, maken dat de asielprocedure niet vergelijkbaar is met andere nationale bestuursrechtelijke procedures. Daarbij is ook van belang dat niet alleen asielprocedures, maar ook andere (nationaalrechtelijke) procedures om hun eigen specifieke redenen zijn uitgesloten van de werking van de dwangsomregeling. Dit leidt vervolgens tot het oordeel dat de Tijdelijke wet niet in strijd is met het Unierechtelijke gelijkwaardigheidsbeginsel. De beroepsgrond slaagt niet.

Is de afschaffing van de dwangsomregeling in strijd met het doeltreffendheidsbeginsel?

9. Eiser betoogt dat door de afschaffing van de dwangsomregeling een effectief instrument ontbreekt tegen termijnoverschrijdingen in de asielprocedure.

- 9.1. Op grond van de dwangsomregeling kunnen dwangsommen op twee manieren worden verbeurd. Allereerst geldt dat het bestuursorgaan een dwangsom kan verbeuren door niet tijdig te beslissen op een aanvraag en dit vervolgens ook niet binnen twee weken te herstellen naar aanleiding van een door de aanvrager van het besluit uitgebrachte ingebrekestelling (bestuurlijke dwangsom). Pas als het bestuursorgaan deze hersteltermijn heeft laten verstrijken kan beroep wegens het niet tijdig nemen van een besluit worden ingediend bij de bestuursrechter. Is dat beroep gegrond dan bepaalt de rechter in de uitspraak dat het bestuursorgaan binnen de door de rechter gestelde termijn alsnog moet beslissen, waarbij de rechtbank aan het naleven van die uitspraak een dwangsom verbindt die het bestuursorgaan verbeurt als het niet beslist binnen deze gestelde beslistermijn (rechterlijke dwangsom).

Zoals volgt uit artikel 1 van de Tijdelijke wet ziet de afschaffing van de dwangsomregeling zowel op de bestuurlijke als op de rechterlijke dwangsom.

- 9.2. De rechtbank begrijpt de beroepsgrond onder 9 zo dat eiser daarmee niet alleen betoogt dat de afschaffing van de dwangsomregeling voor asielaanvragen in strijd is met het doeltreffendheidsbeginsel, maar ook dat daarmee een doeltreffende voorziening in rechte, als bedoeld in artikel 47 van het Handvest, ontbreekt bij een overschrijding van de beslistermijn in de asielprocedure. De gemachtigde heeft verder ter zitting bevestigd dat de beroepsgrond zowel betrekking heeft op de afschaffing van de bestuurlijke als de rechterlijke dwangsom.
- 9.3. Bij het doeltreffendheidsbeginsel gaat het om de vraag of de nationale procedurereguleer de uitoefening van de door de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maakt. Een procedurereguleer moet verder voldoen aan het beginsel van effectieve rechtsbescherming, zoals neergelegd in artikel 47 van het Handvest.¹⁵ Die bepaling schrijft voor dat een ieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten zijn geschonden, recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie kan worden afgeleid dat het doeltreffendheidsbeginsel onderdeel uitmaakt van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte.¹⁶ Het doeltreffendheidsbeginsel en het beginsel van effectieve rechtsbescherming, zoals in artikel 47 van het Handvest gewaarborgd, vereisen dan ook dat een justitiabele in ieder geval ergens in het proces een reële mogelijkheid heeft om zijn Unierechten te effectueren.¹⁷

- 9.4. In dit geval draait het om het recht op een tijdige beslissing op een asielaanvraag.

De vraag is dus of met het afschaffen van de bestuurlijke en rechterlijke dwangsommen, aan de vreemdeling een doeltreffende voorziening in rechte wordt ontnomen om tegen een schending van dat recht op een tijdige beslissing op te komen.

Naar het oordeel van de rechtbank vormt het ontbreken van een dwangsomregeling geen procedurereguleer die de uitoefening van dat recht op zichzelf al onmogelijk of uiterst moeilijk maakt. Ten eerste heeft verweerder onbetwist gesteld dat andere landen ook geen dwangsomregeling kennen, zodat niet snel aangenomen kan worden dat een dwangsomregeling een vereiste is om

van een doeltreffende voorziening in rechte te kunnen spreken. Uit de overwegingen onder 8.2. volgt verder dat de dwangsomregeling in asielzaken niet het gewenste effect heeft, namelijk tijdige besluitvorming door verweerder. Zoals daar al genoemd is gebleken dat de termijnen systematisch niet worden gehaald, dat de dwangsommen verlamdend en vertragend werken en dat ze veel geld kosten dat niet aan het primaire proces besteed kan worden. Verweerder heeft in dat kader verwezen naar de memorie van toelichting bij de eerste Tijdelijke wet, evenals de memorie van toelichting en het nader rapport bij het voorstel voor de Definitieve wet. In het licht hiervan heeft verweerder voldoende gemotiveerd waarom de afschaffing van dwangsommen niet in strijd hoeft te zijn met het doeltreffendheidsbeginsel.

Dit laat echter onverlet dat, zoals artikel 47 van het Handvest voorschrijft, gewaarborgd moet zijn dat een effectief rechtsmiddel openstaat tegen het niet tijdig nemen van een beslissing op een asielaanvraag. Dit vereiste staat niet in de weg aan de afschaffing van de bestuurlijke dwangsom. Die wordt immers veelal automatisch verbeurd, zonder dat een rechter dit beoordeelt en staat ook los van de mogelijkheid om een rechtsmiddel in te stellen tegen het niet tijdig beslissen. Artikel 47 van het Handvest staat echter wel in de weg aan het afschaffen van de rechterlijke dwangsom als daar geen alternatief voor in de plaats gesteld wordt. Het enkele feit dat een vreemdeling beroep kan instellen tegen het niet tijdig nemen van een besluit in de asielprocedure is in dat kader naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende. De bestuursrechter moet namelijk ook middelen hebben om de naleving door het bestuursorgaan van de rechterlijke uitspraak te waarborgen. Deze 'stok achter de deur' is nodig, omdat het betrokken bestuursorgaan op het moment van de uitspraak al drie gelegenheden om te beslissen onbenut heeft gelaten: de oorspronkelijke termijn, de hersteltermijn op grond van de ingebrekestelling én de termijn voordat de rechter op het beroep beslist. De stok achter de deur hoeft niet te bestaan uit een dwangsom, maar de rechtbank overweegt dat de wetgever in de Tijdelijke wet onvoldoende in een alternatief heeft voorzien. Door het wegnemen van de mogelijkheid om aan een rechterlijke uitspraak een dwangsom te verbinden, zonder daarvoor een ander passend middel in de plaats te stellen om uitvoering van de rechterlijke uitspraak te waarborgen, wordt het recht op een doeltreffende voorziening in rechte geschonden. De rechtbank merkt daarbij op dat, anders dan bij de vaste termijnen en dwangsommen die gelden bij de bestuurlijke dwangsom, bij de rechterlijke dwangsom rekening kan en wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van de zaak, de redenen voor de overschrijding van de beslistermijn en de termijn waarop beslist kan worden.¹⁸ Tot slot merkt de rechtbank op dat, omdat een bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat tegen het niet tijdig beslissen op de asielaanvraag, de vreemdeling zich ook niet succesvol kan wenden tot de civiele rechter. De wetgever heeft ook beoogd de rechtsbescherming van een vreemdeling in het kader van de Vw 2000 bij uitsluiting op te dragen aan de bestuursrechter, om te voorkomen dat twee verschillende rechters, namelijk de bestuursrechter en de civiele rechter, oordelen over geschillen over de Vw 2000.¹⁹ De beroepsgrond slaagt.

Wat is de conclusie over de Tijdelijke wet?

10. Gelet op het voorgaande zal de rechtbank artikel 1 van de Tijdelijke wet, voor zover daarin is bepaald dat artikel 8:72, zesde lid van de Awb niet van toepassing is op aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel, onverbindend verklaren wegens strijd met artikel 47 van het Handvest. Het gevolg daarvan is dat artikel 8:72, zesde lid, van de Awb weer gelding heeft. Dat betekent dus dat de rechtbank wél overeenkomstig dit artikel een (rechterlijke) dwangsom kan opleggen.

Welke beslistermijn legt de rechtbank op en wat is de hoogte van de rechterlijke dwangsom?

11. De bestuursrechter kan op grond van artikel 8:72, vierde lid, aanhef en onder b, van de Awb aan het bestuursorgaan een termijn stellen voor het nemen van het nieuwe besluit of het verrichten van een andere handeling.

12. Verweerder heeft op de zitting meegedeeld dat eiser op 25 maart 2022 aanvullend wordt gehoord en dat uiterlijk 19 mei 2022 een besluit zal worden genomen. De rechtbank zal gelet op deze toelichting verweerder opdragen om binnen acht weken na bekendmaking van de uitspraak

een besluit op de aanvraag te nemen.

13. De rechtbank bepaalt verder dat verweerder een dwangsom verbeurt voor elke dag dat verweerder in gebreke blijft om binnen deze termijn te belissen. Met toepassing van artikel 8:55d, tweede lid, van de Awb en in overeenstemming met het landelijk afgesproken beleid stelt de rechtbank de hoogte van de dwangsom vast op een bedrag van € 100,- voor elke dag waarmee de hiervoor genoemde termijn wordt overschreden, met een maximum van € 7.500,-.

Conclusie en gevolgen

14. Het beroep is gegrond. Daarom veroordeelt de rechtbank verweerder in de door eiser gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 948,75 (1 punt voor het indienen van het beroepsschrift, 1 punt voor het verschijnen op de zitting van 10 maart 2022 en 0,5 punt voor het verschijnen op de (regie)zitting van 15 december 2021, met een waarde per punt van € 759,- en een wegingsfactor van 0,5).

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het met een besluit gelijk te stellen niet tijdig nemen van een besluit;
- draagt verweerder op binnen acht weken na bekendmaking van de uitspraak een besluit te nemen;
- bepaalt dat verweerder aan eiser een dwangsom van € 100,- verbeurt voor elke dag waarmee hij de hiervoor genoemde termijn overschrijdt, met een maximum van € 7.500,-;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten tot een bedrag van in totaal € 948,75.

Deze uitspraak is gedaan door mr. S. Scherff, voorzitter, en mr. G.A. van der Straaten en mr. H. van Eijken, leden, in aanwezigheid van mr. R. Barzilay, griffier.

BIJLAGE

Procedurerichtlijn

Artikel 31

[...]

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. [...]

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.

Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie

Artikel 47

Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden. [...]

Artikel 51

De bepalingen van dit handvest zijn gericht tot de instellingen en organen van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en tot de lidstaten, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Derhalve eerbiedigen zij de rechten, leven zij de beginselen na en bevorderen zij de toepassing ervan, overeenkomstig hun respectieve bevoegdheid.

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:17

1. Indien een beschikking op aanvraag niet tijdig wordt gegeven, verbeurt het bestuursorgaan aan de aanvrager een dwangsom voor elke dag dat het in gebreke is, doch voor ten hoogste 42 dagen.

Artikel 8:72

[...]

6. De bestuursrechter kan bepalen dat, indien of zolang het bestuursorgaan niet voldoet aan een uitspraak, het bestuursorgaan aan een door hem aangewezen partij een in de uitspraak vast te stellen dwangsom verbeurt. De artikelen 611a, vierde lid, 611b tot en met 611d en 611g van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zijn van overeenkomstige toepassing.

Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND

Artikel 1

De artikelen 4:17 tot en met 4:19, afdeling 8.2.4a en artikel 8:72, zesde lid, van de Algemene wet bestuursrecht zijn niet van toepassing op besluiten op aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

Artikel 4

1. Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst en vervalt een jaar na inwerkingtreding ervan.
2. Indien binnen een jaar na inwerkingtreding van deze wet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal een voorstel van wet wordt ingediend tot aanpassing van de regels omtrent het verbeuren van dwangsommen voor niet-tijdige beslissingen op grond van de Vreemdelingenwet 2000, vervalt deze wet, in afwijking van het eerste lid:
 - a. indien het in de aanhef bedoelde voorstel wordt ingetrokken of indien een van de beide Kamers der Staten-Generaal besluit het voorstel niet aan te nemen: op een onverwijld bij koninklijk besluit vast te stellen tijdstip;
 - b. indien het in de aanhef bedoeld voorstel tot wet wordt verheven: op het tijdstip van inwerkingtreding van die wet.

De uitspraak is uitgesproken in het openbaar en bekendgemaakt op:

Bent u het niet eens met deze uitspraak?

Als u het niet eens bent met deze uitspraak, kunt u een brief sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin u uitlegt waarom u het er niet mee eens bent. Dit heet een hogerberoepschrift. U moet dit hogerberoepschrift indienen binnen 4 weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. U ziet deze datum hierboven.

¹ Artikel 1.

² Artikel 4.

³ Kamerstukken II 2020/2021, 35 749, nr. 2.

⁴ Artikel 31 van de Procedurerichtlijn.

⁵ Arresten van 29 mei 1997, Kremzow, ECLI:EU:C:1997:254, onder 16, 18 december 1997, Annibaldi, ECLI:EU:C:1997:631, onder 21-23 en 6 maart 2014, Cruciano Siragusa, ECLI:EU:C:2014:126, onder 24.

⁶ Kamerstukken II 2004-2005, 29 934, nr. 3. Zie ook dossierstuk 264, p. 6.

⁷ Vergelijk ook het arrest van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, ECLI:EU:C:2013:105, onder 28.

⁸ ECLI:NL:RBDHA:2021:402.

⁹ Zie bijvoorbeeld het arrest van 18 maart 2010, Alassini e.a., ECLI:EU:C:2010:146, onder 47 tot en met 49.

¹⁰ Vergelijk het arrest van 16 december 1976, ECLI:EU:C:1976:188, en het arrest van 13 juli 2006, Manfredi, ECLI:EU:C:2006:461, onder 62.

¹¹ Arresten van 6 oktober 2015, Târșia, ECLI:EU:C:2015:662, onder 34 en 29 oktober 2009, Pontin, ECLI:EU:C:2009:666, onder 45.

¹² Vergelijk ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:890, onder 8.

¹³ Kamerstukken II 2019-2020, 35 476, nr. 3.

¹⁴ Kamerstukken II 2020-2021, 35 749, nr. 3 en 4.

¹⁵ arrest van het Hof van Justitie van 18 maart 2010, Alassini e.a., ECLI:EU:C:2010:146.

¹⁶ Arrest van 22 december 2010, DEB, ECLI:EU:C:2010:811, onder 27 tot en met 29.

¹⁷ Arrest van 13 maart 2007, Unibet, ECLI:EU:C:2007:163, onder 41.

¹⁸ Vergelijk ABRvS 8 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1560.

¹⁹ ABRvS 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1783.
