

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:1810
Datum uitspraak	6 juli 2022
Inhoudsindicatie	De vreemdeling heeft beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een besluit op de aanvraag om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen. Bij besluit van 15 december 2020 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de aanvraag van de vreemdeling ingewilligd zonder te bepalen dat hij aan de vreemdeling een dwangsom verschuldigd is. Deze uitspraak gaat over de vraag of de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND (Stb. 2020, 242), die op 11 juli 2020 voor een jaar in werking is getreden, in strijd is met het Unierecht voor zover de Tijdelijke wet de mogelijkheid uitsluit om beroep in te stellen tegen het niet tijdig nemen van een besluit op een asielaanvraag.

Volledige tekst

202102128/1/V1.

Datum uitspraak: 6 juli 2022

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak met toepassing van artikel 8:54, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht op het hoger beroep van:

[de vreemdeling],

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg, van 23 maart 2021 in zaak nr. NL20.18836 in het geding tussen:

de vreemdeling

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Procesverloop

De vreemdeling heeft beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een besluit op de aanvraag om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen.

Bij besluit van 15 december 2020 heeft de staatssecretaris de aanvraag van de vreemdeling ingewilligd zonder te bepalen dat hij aan de vreemdeling een dwangsom verschuldigd is.

Bij uitspraak van 23 maart 2021 heeft de rechtbank het beroep niet-ontvankelijk verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. E.J.L. van de Glind, advocaat te Heerlen, hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft op verzoek van de Afdeling nadere schriftelijke inlichtingen gegeven.

De vreemdeling heeft daarop gereageerd.

De staatssecretaris heeft een nader stuk ingediend.

Overwegingen

Inleiding

1. Deze uitspraak gaat over de vraag of de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND (Stb. 2020, 242; hierna: de Tijdelijke wet), die op 11 juli 2020 voor een jaar in werking is getreden, in strijd is met het Unierecht voor zover de Tijdelijke wet de mogelijkheid uitsluit om beroep in te stellen tegen het niet tijdig nemen van een besluit op een asielaanvraag.

2. Anders dan de staatssecretaris in zijn schriftelijke uiteenzetting betoogt, heeft de vreemdeling wel belang bij een inhoudelijke beoordeling van het hoger beroep, omdat hij daarmee daadwerkelijk kan bereiken wat hij nastreeft. De staatssecretaris is slechts een dwangsom verschuldigd als het beroep gegrond is. De vreemdeling bestrijdt in hoger beroep de conclusie van de rechtbank dat het beroep niet-ontvankelijk is. Als de Afdeling tot het oordeel zou komen dat de rechtbank het beroep ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard, zou dat alsnog tot een gegrond beroep kunnen leiden.

3. Ingevolge artikel 1 van de Tijdelijke wet zijn de artikelen 4:17 tot en met 4:19 en 6:2, aanhef en onder b, van de Awb 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 Vw 2000 (hierna: asielaanvraag).

Ingevolge artikel 3 van de Tijdelijke wet blijft artikel 1 buiten toepassing als de staatssecretaris vóór de datum van inwerkingtreding van deze wet niet binnen de wettelijke termijn een besluit heeft genomen op een asielaanvraag en hij vóór die datum een schriftelijke ingebrekestelling heeft ontvangen als bedoeld in artikel 4:17, derde lid, of artikel 6:12, tweede lid, onder b, van de Awb.

4. Als artikel 1 van de Tijdelijke wet van toepassing is, verbeurt de staatssecretaris van 11 juli 2020 tot 11 juli 2021 geen dwangsom ingevolge artikel 4:17 van de Awb als hij niet tijdig een besluit neemt op een asielaanvraag. Verder is het dan niet mogelijk om beroep in te stellen tegen het niet tijdig nemen van een besluit op een asielaanvraag, omdat artikel 6:2, aanhef en onder b, van de Awb niet van toepassing is op een besluit op een asielaanvraag.

5. De vreemdeling heeft de staatssecretaris op 29 juli 2020 in gebreke gesteld wegens het niet tijdig nemen van een besluit.

Gelet op de artikelen 1 en 3 van de Tijdelijke wet, is het voor de vreemdeling niet mogelijk

om beroep in te stellen tegen het niet tijdig nemen van een besluit op zijn asielaanvraag, is de rechtbank onbevoegd om kennis te nemen van het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit en is ook de Afdeling onbevoegd om hiervan kennis te nemen (zie de uitspraak van de Afdeling van 12 mei 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1027](#)).

Dit zou anders zijn als de Tijdelijke wet onverbindend moet worden geacht voor zover de Tijdelijke wet de mogelijkheid uitsluit om beroep in te stellen tegen het niet tijdig nemen van een besluit op een asielaanvraag.

Uitspraak van de rechtbank

6. De rechtbank heeft overwogen dat er geen grond is om de Tijdelijke wet onverbindend te achten. De rechtbank heeft hieraan ten grondslag gelegd dat het aan de lidstaten is om in hun nationale recht vorm te geven hoe bij de rechter kan worden opgekomen tegen het niet naleven van de in de Procedurerichtlijn (PB 2013 L 180) gestelde termijnen voor het nemen van een besluit op een asielaanvraag. Verder heeft de rechtbank overwogen dat de Procedurerichtlijn niet verplicht tot het instellen van de rechtsgang bij de bestuursrechter zoals die tot 11 juli 2020 heeft opengestaan en dat er nog steeds een met de vereiste waarborgen omklede rechtsgang openstaat, namelijk bij de burgerlijke rechter.

Grievens

7. De vreemdeling voert in de hiertegen gerichte grieven aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat, ook al verplicht de Procedurerichtlijn niet tot de rechtsgang bij de bestuursrechter zoals die tot 11 juli 2020 heeft opengestaan, het Nederland niet is toegestaan om die rechtsgang in procedures over een asielaanvraag buiten werking te stellen en terug te vallen op een implementatie waarmee Nederland nog net voldoet aan de eisen die de Procedurerichtlijn stelt.

Daarnaast voert de vreemdeling aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat Nederland, door die rechtsgang bij de bestuursrechter in procedures over een asielaanvraag buiten werking te stellen, afbreuk doet aan het nuttig effect van de Procedurerichtlijn, namelijk aan de termijnen die artikel 31 van de Procedurerichtlijn stelt voor het nemen van een besluit op een asielaanvraag. Volgens de vreemdeling brengt het Unierecht met zich dat asielzoekers een effectief rechtsmiddel moeten hebben om nakoming van die termijnen te kunnen afdwingen. Hij wijst erop dat de Tijdelijke wet een einde heeft gemaakt aan het enige rechtsmiddel dat een vreemdeling kon aanwenden als de staatssecretaris geen besluit op een asielaanvraag nam binnen de in artikel 31 van de Procedurerichtlijn opgenomen termijn van zes maanden. Volgens de vreemdeling heeft Nederland hiermee een rechtsmiddel om een op het Unierecht gebaseerd recht te effectueren, tenietgedaan en is de rechtsgang bij de burgerlijke rechter minder effectief en minder toegankelijk dan de rechtsgang bij de bestuursrechter. Hij wijst erop dat de rechtsgang bij de burgerlijke rechter duurder is en naast een dagvaarding een vordering vereist waarbij hij moet bewijzen dat de staat aansprakelijk is voor geleden schade.

Beoordeling van de grieven

7.1. In artikel 31 van de Procedurerichtlijn zijn termijnen opgenomen waarbinnen een lidstaat een besluit moet nemen op een asielaanvraag.

Nederland heeft deze bepaling geïmplementeerd in de artikelen 42 en 43 van de Vw 2000. In de Procedurerichtlijn is niet bepaald wat de gevolgen zijn als een lidstaat geen besluit op een asielaanvraag neemt binnen de termijn die van toepassing is op die aanvraag. De Procedurerichtlijn verplicht dus niet tot invoering van de rechtsgang bij de bestuursrechter

zoals die tot 11 juli 2020 heeft opengestaan. Die rechtsgang is een nationale maatregel geweest die een hoger beschermingsniveau bood dan dat waartoe de Procedurerichtlijn verplicht.

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).

7.3. In zijn nadere schriftelijke inlichtingen en in zijn nader stuk voert de staatssecretaris aan dat er geen strijd is met het gelijkwaardigheidsbeginsel. Volgens de staatssecretaris is geen enkele procedure vergelijkbaar met de asielprocedure en rechtvaardigen specifieke omstandigheden dat hij in de asielprocedure geen dwangsommen verbeurt. Hij verwijst hiervoor naar de memorie van toelichting bij de Tijdelijke wet (Kamerstukken II 2019/20, 35 476, nr. 3), de memorie van toelichting bij de Wet herziening regels niet tijdig beslissen in vreemdelingenzaken (hierna: de Definitieve wet) en het nader rapport bij de Definitieve wet (Kamerstukken II 2020/21, 35 749, nr. 3 en nr. 4). De staatssecretaris wijst erop dat de dwangsommen in asielzaken niet hebben geleid tot het sneller nemen van besluiten maar juist tot vertraging in de besluitvorming. Daarnaast leiden de dwangsommen tot een financiële last op de begroting. Ook leiden de procedures over dwangsommen tot extra werk

voor medewerkers van de staatssecretaris terwijl hij al minder medewerkers heeft dan gewenst. Verder wijst de staatssecretaris erop dat de asielprocedure een specifiek en complex beoordelingskader kent waarbij gehoren van asielzoekers noodzakelijk zijn en waarvoor medewerkers een zeer specialistische opleiding moeten volgen, waardoor het aantrekken van nieuwe medewerkers meer tijd kost dan enkele maanden. Ook brengt het specifieke en complexe beoordelingskader met zich dat de staatssecretaris geregeld nader onderzoek moet laten doen of recente landeninformatie moet opvragen. Daarnaast wijst de staatssecretaris erop dat termijnoverschrijdingen ook bij volledige inzet onvermijdelijk zijn, onder meer doordat er pieken kunnen zijn in het aantal asielaanvragen. Verder wijst de staatssecretaris erop dat de asielprocedure een specifieke eigen procesinleiding heeft, namelijk het verzoek om internationale bescherming. Ook moet de staatssecretaris relevante actuele ontwikkelingen en nader binnenkomende informatie zorgvuldig beoordelen en is de planning ook logistiek complex.

Subsidiair voert de staatssecretaris aan dat voor zover er wel een vergelijkbare nationale regeling is, de asielprocedure niet minder gunstig is geworden ten opzichte van andere nationale bestuursrechtelijke procedures.

7.4. De staatssecretaris is, hoewel daartoe in de gelegenheid gesteld, niet ingegaan op het betoog van de vreemdeling dat het buiten werking stellen van de rechtsgang bij de bestuursrechter afbreuk doet aan het nuttig effect van het Unierecht, namelijk aan de termijnen die artikel 31 van de Procedurerichtlijn stelt voor het nemen van een besluit op een asielaanvraag, omdat asielzoekers een effectief rechtsmiddel moeten hebben om nakoming van die termijnen te kunnen afdwingen.

7.5. Daargelaten of de Tijdelijke wet in strijd is met het gelijkwaardigheidsbeginsel, slaagt het betoog van de vreemdeling dat het buiten werking stellen van de rechtsgang bij de bestuursrechter afbreuk doet aan het nuttig effect van het Unierecht, namelijk aan de termijnen die artikel 31 van de Procedurerichtlijn stelt voor het nemen van een besluit op een asielaanvraag. Dit betoog slaagt, gelet op het doeltreffendheidsbeginsel en artikel 47 van het EU Handvest. Hiervoor zijn de volgende redenen doorslaggevend.

7.6. Asielzoekers kunnen in de periode dat de Tijdelijke wet artikel 6:2, aanhef en onder b, van de Awb buiten toepassing stelt op besluiten op asielaanvragen, alleen nog een vordering bij de burgerlijke rechter instellen (artikel 8:71 van de Awb; zie de uitspraak van de Afdeling van 12 mei 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1027](#), onder 5). Asielzoekers missen dus de mogelijkheid dat de bestuursrechter een termijn stelt en bepaalt dat de staatssecretaris een dwangsom verbeurt om zo de staatssecretaris te prikkelen om tijdig een besluit te nemen op hun aanvraag.

Omdat de lidstaten zich moeten houden aan de in artikel 31 van de Procedurerichtlijn opgenomen termijnen, ziet de Afdeling zich geplaagd voor de vraag hoe een asielzoeker nog kan afdwingen dat de lidstaat die een besluit moet nemen op zijn aanvraag, dit tijdig doet. Meer specifiek gaat het om de vraag of de rechtsgang bij de burgerlijke rechter doeltreffend is om tijdige besluitvorming af te dwingen in de asielprocedure.

Dat een asielzoeker een vordering bij de burgerlijke rechter kan instellen, volstaat niet ter rechtvaardiging van de doeltreffendheid van die procedure in de asielprocedure. De rechtsgang bij de burgerlijke rechter bestond immers al voor invoering van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (hierna: de Wet dwangsom) en de wetgever heeft het desondanks nodig geacht om daarnaast de rechtsgang bij de bestuursrechter in de asielprocedure in te voeren.

7.7. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet dwangsom blijkt waarom de wetgever ervoor heeft gekozen om de rechtsgang bij de bestuursrechter in te voeren. In Kamerstukken II 2005/06, 29 934, nr. 16 (blz. 8, onderdeel VI, onderdeel G) wordt verwezen naar Kamerstukken II 2005/05, 30 435, nr. 3 (bij het wetsvoorstel van de Wet beroep bij niet tijdig beslissen). Hier is vermeld (op blz. 1):

"Dit voorstel wil burgers een effectiever rechtsmiddel geven tegen te trage besluitvorming door het bestuur."

Hieruit blijkt niet alleen dat de rechtsgang bij de bestuursrechter is bedoeld als een doeltreffend rechtsmiddel om op te komen tegen te trage besluitvorming door het bestuur, maar ook dat dit rechtsmiddel volgens de wetgever doeltreffender was dan wat tot dan toe mogelijk was om op te komen tegen te trage besluitvorming door het bestuur. Hieruit leidt de Afdeling af dat de wetgever zelf de procedure bij de burgerlijke rechter onvoldoende doeltreffend achtte.

Daar komt bij dat de wetgever ervoor heeft gekozen dat de bestuursrechter ingevolge artikel 8:55d van de Awb een dwangsom aan zijn uitspraak móét verbinden als een beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit gegrond is.

7.8. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat de wetgever heeft beoogd de rechtsbescherming van een vreemdeling in het kader van het vreemdelingenrecht bij uitsluiting op te dragen aan de bestuursrechter, in het bijzonder de vreemdelingenrechter (zie de uitspraak van de Afdeling van 21 februari 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:BZ2788](#), onder 1.1), en dat de wetgever ook heeft gekozen voor concentratie van de rechtsbescherming tegen soortgelijke besluiten bij één rechter.

7.9. Daarnaast neemt de Afdeling in aanmerking dat de wetgever drie jaar na invoering van de Wet dwangsom ervoor heeft gekozen om paragraaf 4.1.3.2 van de Awb zonder meer van toepassing te laten zijn op procedures in het vreemdelingenrecht. Gedurende de eerste drie jaar na de invoering van de Wet dwangsom was dat ingevolge artikel IIB van de Wet dwangsom niet het geval. In Kamerstukken II 2005/06, 29 934, nr. 21 (blz. 2), is vermeld:

"De indieners delen de vrees van de regering dat ten tijde van die invoeringsdatum van 1 januari 2009 de organisatie van de IND nog niet zodanig zal zijn ingericht dat in redelijkheid kan worden verwacht dat de wettelijke termijnen steeds gehaald kunnen worden. Dit rechtvaardigt naar de mening van de indieners dat de gehele Vreemdelingenwet 2000 pas maximaal drie jaren na 2009 onder de werking van deze wet wordt gebracht. Dat geeft de regering de ruimte om in deze periode te bezien of beslistermijnen aanpassing behoeven en of er wellicht andere voorzieningen moeten worden getroffen ten aanzien van de Vreemdelingenwet 2000."

Na de overgangperiode van drie jaar is paragraaf 4.1.3.2 van de Awb zonder meer van toepassing geworden op procedures in het vreemdelingenrecht. De invoering in 2020 van een wet waarin opnieuw een uitzondering wordt gemaakt wegens organisatorische redenen staat hiermee op gespannen voet.

7.10. Daar komt bij dat de wetgever, binnen de grenzen die nationaalrechtelijke en/of Unierechtelijke bepalingen stellen, de mogelijkheid heeft om de complexiteit van een beoordelingskader te verdisconteren in de lengte van de wettelijke termijn waarbinnen een besluit moet worden genomen.

Met het oog op het stellen van wettelijke termijnen is relevant dat artikel 31 van de

Procedurerichtlijn mogelijkheden kent om de termijn te verlengen. Volgens artikel 31, derde lid, van de Procedurerichtlijn zorgen de lidstaten ervoor dat zij de behandelingsprocedure binnen zes maanden na het indienen van de asielaanvraag afronden. Zij kunnen deze termijn met ten hoogste negen maanden verlengen als complexe feitelijke en/of juridische kwesties aan de orde zijn, 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, of wanneer de vertraging duidelijk is toe te schrijven aan het feit dat een asielzoeker de volgens artikel 13 van de Procedurerichtlijn op hem rustende verplichtingen niet nakomt. Volgens het vierde lid kunnen de lidstaten, onverminderd de artikelen 13 en 18 van de Kwalificatierichtlijn (PB 2011 L 337), het afronden van de onderzoeksprocedure uitstellen wanneer redelijkerwijs niet kan worden verwacht dat de beslissingsautoriteit een besluit neemt binnen de in het derde lid vastgestelde termijnen door een onzekere situatie in het land van herkomst die naar verwachting tijdelijk is. Volgens het vijfde lid ronden de lidstaten de behandelingsprocedure in elk geval uiterlijk af binnen een termijn van 21 maanden na de indiening van het verzoek.

De Nederlandse wetgever heeft de in artikel 31 van de Procedurerichtlijn opgenomen termijnen geïmplementeerd in de artikelen 42 en 43 van de Vw 2000. De staatssecretaris kan dus gebruik maken van de in deze bepalingen opgenomen mogelijkheden om de termijn te verlengen. Omdat de Nederlandse wetgever niet alle in artikel 31 van de Procedurerichtlijn opgenomen mogelijkheden voor verlenging van de termijnen letterlijk heeft overgenomen, kan de Nederlandse wetgever onderzoeken in hoeverre artikel 31 nog onbenutte mogelijkheden biedt om de termijnen te verlengen.

7.11. Omdat een wetsvoorstel is ingediend als bedoeld in artikel 4, tweede lid, aanhef en onder b, van de Tijdelijke wet, is de Tijdelijke wet met ingang van 11 juli 2021 niet komen te vervallen en is artikel 1 overeenkomstig artikel 5 van de Tijdelijke wet gewijzigd. De artikelen 4:17 tot en met 4:19, afdeling 8.2.4a en artikel 8:72, zesde lid, van de Awb zijn ook met ingang van 11 juli 2021 niet van toepassing op besluiten op asielaanvragen. Omdat artikel 6:2, aanhef en onder b, van de Awb met ingang van 11 juli 2021 wel weer van toepassing is op besluiten op asielaanvragen, kan de bestuursrechter vanaf die datum met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb uitspraak doen op een beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op een asielaanvraag. De bestuursrechter kan daarbij niet bepalen dat de staatssecretaris een dwangsom verbeurt, omdat artikel 8:72, zesde lid, van de Awb niet van toepassing is (zie Kamerstukken II 2019/20, 35 476, nr. 4, blz. 6).

7.12. De staatssecretaris wijst in zijn nadere schriftelijke inlichtingen tevergeefs op deze wetswijziging. Ook wijst hij tevergeefs op zijn in artikel 71b van het voorstel voor de Definitieve wet opgenomen plicht om iedere drie maanden aan de Tweede Kamer te rapporteren in hoeverre hij besluiten heeft genomen binnen de wettelijke termijnen (zie Kamerstukken II 2020/21, 35 749, nr. 2). Ook sinds de wijziging van de Tijdelijke wet en na de eventuele invoering van de rapportageplicht missen asielzoekers de mogelijkheid dat de bestuursrechter met behulp van een dwangsom kan afdwingen dat de staatssecretaris tijdig een besluit neemt op hun aanvraag.

7.13. Gelet op het onder 7.2 vermelde arrest Torubarov, punten 73 en 74, moet de nationale rechter, indien het gelet op de aangevoerde gronden nodig is, op eigen gezag nationale wettelijke bepalingen buiten toepassing laten als deze hem beletten om de aan het Unierecht ontleende rechten doeltreffend te beschermen.

De Tijdelijke wet sluit de rechtsgang bij de bestuursrechter uit in de asielprocedure en stelt geen ander doeltreffend rechtsmiddel hiervoor in de plaats naast de rechtsgang bij de

burgerlijke rechter. De wetgever heeft, gelet op wat onder 7.7 en 7.9 is overwogen, destijds zelf de procedure bij de burgerlijke rechter kennelijk onvoldoende doeltreffend geacht, ook in de asielprocedure. Hierdoor heeft een asielzoeker binnen de asielprocedure bij de bestuursrechter geen doeltreffend rechtsmiddel meer om op te komen tegen te trage besluitvorming door de staatssecretaris, terwijl de wetgever heeft beoogd de rechtsbescherming van een vreemdeling in het kader van het vreemdelingenrecht bij uitsluiting op te dragen aan de bestuursrechter en de rechtsbescherming aldus bij hem te concentreren. Dit maakt het voor de vreemdeling uiterst moeilijk om zijn aan het Unierecht ontleende recht op een tijdig besluit doeltreffend in rechte te doen beschermen. De Tijdelijke wet is daarom in strijd met het doeltreffendheidsbeginsel en artikel 47 van het EU Handvest, voor zover de Tijdelijke wet de mogelijkheid uitsluit om beroep in te stellen tegen het niet tijdig nemen van een besluit op een asielaanvraag.

Conclusie

7.14. De rechtbank heeft niet onderkend dat zij had moeten onderzoeken of de Tijdelijke wet in strijd is met het Unierechtelijk doeltreffendheidsbeginsel en artikel 47 van het EU Handvest voor zover de Tijdelijke wet de mogelijkheid uitsluit om beroep in te stellen tegen het niet tijdig nemen van een besluit op een asielaanvraag. Ook heeft de rechtbank niet onderkend dat zij de Tijdelijke wet in zoverre onverbindend had moeten verklaren wegens strijd met het Unierechtelijk doeltreffendheidsbeginsel en artikel 47 van het EU Handvest.

Artikel 1 van de Tijdelijke wet, zoals deze luidde van 11 juli 2020 tot 11 juli 2021, is onverbindend voor zover daarin is bepaald dat artikel 6:2, aanhef en onder b, van de Awb niet van toepassing is op besluiten op aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, eerste lid, van de Vw 2000.

Dit betekent dat, omdat artikel 6:2, aanhef en onder b, van de Awb van toepassing is op die besluiten, de bestuursrechter bevoegd is om kennis te nemen van het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op een asielaanvraag en om een termijn en een dwangsom te stellen als bedoeld in artikel 8:55d van de Awb en/of artikel 8:72, zesde lid, van de Awb. De termijn als bedoeld in artikel 8:55d, eerste lid, van de Awb bedraagt in beginsel twee weken maar de rechter kan, gelet op het derde lid, in bijzondere gevallen een andere termijn bepalen. De bestuursrechter stelt een termijn die niet onnodig lang maar ook niet onrealistisch kort is en legt een dwangsom op die passend is (vgl. de uitspraak van de Afdeling van 20 oktober 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2348](#), onder 12.6).

7.15. In zoverre slagen de grieven.

8. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd.

Het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit

9. De Afdeling beoordeelt of het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit ontvankelijk is.

10. De vreemdeling heeft de aanvraag op 5 december 2019 ingediend.

De staatssecretaris neemt binnen zes maanden na ontvangst van een asielaanvraag een besluit (artikel 42, eerste lid, van de Vw 2000).

Uit de uitspraak van de Afdeling van 16 december 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:3020](#) (onder 3.2 en 3.4), volgt dat de staatssecretaris de termijn om een besluit te nemen rechtmatig met zes maanden heeft verlengd voor alle asielaanvragen waarbij die termijn op 20 mei 2020 nog niet was verstreken en dat deze verlenging, anders dan de vreemdeling heeft aangevoerd, niet in



strijd is met het Unierecht (paragraaf C1/2.13 van de Vc 2000; zie WBV 2020/12, Stcrt. 2020, nr. 26964).

De termijn om binnen zes maanden na ontvangst van een asielaanvraag een besluit te nemen, was in deze zaak nog niet verstreken op 20 mei 2020 en is dientengevolge verlengd met zes maanden.

Daar komt bij dat deze termijn van rechtswege opgeschort is geweest van 16 maart 2020 tot 16 mei 2020 (uitspraak van de Afdeling van 16 december 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2949](#), onder 7 tot en met 7.2 en 12 en 12.1). Anders dan de vreemdeling heeft aangevoerd, is deze opschorting niet in strijd met het Unierecht. Als een lidstaat aannemelijk heeft gemaakt dat hij als gevolg van een pandemie niet binnen zes maanden na ontvangst een behoorlijke beoordeling kan maken van een asielaanvraag, doet die lidstaat geen afbreuk aan het doel en het nuttig effect van de Procedurerichtlijn door, nadat een einde is gekomen aan de overmacht, alsnog een besluit te nemen binnen een termijn waartegen artikel 31 van de Procedurerichtlijn zich niet verzet (vgl. de uitspraak van de Afdeling van 16 december 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:3020](#), onder 3.1.2 tot en met 3.2).

De termijn om een besluit te nemen is daarom op 5 februari 2021 geëindigd.

De vreemdeling heeft de staatssecretaris op 29 juli 2020 in gebreke gesteld wegens het niet tijdig nemen van een besluit. De vreemdeling heeft deze ingebrekestelling dus te vroeg verstuurd. Het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit is daarom niet-ontvankelijk (artikel 6:12, tweede lid, aanhef en onder a, van de Awb).

Het beroep tegen het besluit van 15 december 2020

11. Het besluit van 15 december 2020 wordt, gelet op artikel 6:24, gelezen in samenhang met artikel 6:20, derde lid, van de Awb, geacht eveneens onderwerp te zijn van dit geding.

12. De vreemdeling heeft aangevoerd dat de Tijdelijke wet in strijd is met het Unierecht, omdat de Tijdelijke wet de artikelen 4:17 tot en met 4:19 en artikel 6:2, aanhef en onder b, van de Awb uitsluit. Verder heeft de vreemdeling aangevoerd dat de staatssecretaris in het besluit had moeten bepalen dat hij hem ingevolge artikel 4:17 van de Awb een dwangsom verschuldigd is.

12.1. De vreemdeling heeft zijn betoog dat de Tijdelijke wet in strijd is met het Unierecht alleen toegelicht door erop te wijzen dat het enige rechtsmiddel dat een asielzoeker had tegen het niet tijdig nemen van een besluit, hem is ontnomen. Dit betoog behoeft geen bespreking meer, gelet op wat onder 7.14 is overwogen. De vreemdeling heeft niet toegelicht waarom de uitsluiting van de artikelen 4:17 tot en met 4:19 van de Awb los van het ontbreken van de toegang tot de bestuursrechter in strijd is met het Unierecht.

Omdat artikel 1 van de Tijdelijke wet van toepassing is op de aanvraag, is artikel 4:17 van de Awb niet van toepassing. Daarom faalt het betoog van de vreemdeling dat de staatssecretaris in het besluit had moeten bepalen dat hij hem ingevolge artikel 4:17 van de Awb een dwangsom verschuldigd is.

Het beroep tegen het besluit van 15 december 2020 is daarom ongegrond.

13. De staatssecretaris moet de proceskosten in hoger beroep vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg, van 23 maart 2021 in zaak nr. NL20.18836;

III. verklaart het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit niet-ontvankelijk;

IV. verklaart het beroep tegen het besluit van 15 december 2020, V-[,...], ongegrond;

V. veroordeelt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid tot vergoeding van bij de vreemdeling in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.138,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. C.J. Borman en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.K. de Keizer, griffier.

w.g. Verheij  
voorzitter

w.g. De Keizer

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 juli 2022

716