

Burgerlijke Rechtsvordering zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 8:55d

1. Indien het beroep gegrond is en nog geen besluit is bekendgemaakt, bepaalt de bestuursrechter dat het bestuursorgaan binnen twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden alsnog een besluit bekendmaakt.

2. De bestuursrechter verbindt aan zijn uitspraak een nadere dwangsom voor iedere dag dat het bestuursorgaan in gebreke blijft de uitspraak na te leven. De artikelen 611c en 611g van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zijn van overeenkomstige toepassing. [...]

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, zoals die luidt sinds 11 juli 2021

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 asiël voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

Vw 2000

Artikel 42

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.

5. 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. [...]

Artikel 43

1. Bij besluit van Onze Minister kan voor bepaalde categorieën vreemdelingen die een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 hebben ingediend, de termijn, bedoeld in artikel 42, eerste lid, worden verlengd tot ten hoogste eenentwintig maanden, indien naar verwachting voor een korte periode onzekerheid zal bestaan over de situatie in het land van herkomst en op grond daarvan redelijkerwijs niet kan worden beslist of de aanvraag op een van de gronden genoemd in artikel 29 kan worden ingewilligd. [...]

Noot

Zie annotatie onder AB 2023/61.
V.M. Bex-Reimert

AB 2023/61

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

30 november 2022, nr. 202203066/1/V1
(Mrs. N. Verheij, C.J. Borman, A.J.C. Moor-van Vught)
m.nt. V.M. Bex-Reimert

Art. 47, 52 Handvest Grondrechten EU; art. 31 Richtlijn 2013/32/EU (Procedurerichtlijn); art. 4:17 Awb

NJB 2022/2886
ECLI:NL:RVS:2022:3352

Hoewel de rechtbank terecht heeft overwogen dat de asiëlprocedure en de procedure voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd met de beperking die verband houdt met een medische behandeling bepaalde gelijkenissen vertonen, zijn de procedures niet vergelijkbaar wat betreft hun voorwerp, oorzaak en voornaamste kenmerken.

Hoewel de rechtbank terecht heeft overwogen dat de asiëlprocedure en de procedure voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd met de beperking die verband houdt met een medische behandeling bepaalde gelijkenissen vertonen, zijn de

procedures niet vergelijkbaar wat betreft hun voorwerp, oorzaak en voornaamste kenmerken. Laatstgenoemde procedure is er om te beoordelen of een vreemdeling in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning met als doel om in Nederland medisch te worden behandeld, terwijl de asielprocedure er is om te beoordelen of een vreemdeling in aanmerking komt voor internationale bescherming. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, speelt bij de beoordeling of een vreemdeling in aanmerking komt voor internationale bescherming zijn medische toestand geen rol, tenzij die vreemdeling opzettelijk medische zorg wordt geweigerd (uitspraken van de Afdeling van 30 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1733, onder 1.2 en 1.3, en 12 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1975, onder 7.1). Kenmerkend voor de asielprocedure is de lastige bewijspositie waarin een vreemdeling die een asielaanvraag heeft gedaan, vaak verkeert. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:890, onder 8), is die vreemdeling namelijk niet vaak in staat zijn asielrelaas met het in het algemene bestuursrecht gebruikelijk vereiste bewijs te staven. Daarom rust op de staatssecretaris de in artikel 31, tweede lid, van de Vw 2000 opgenomen samenwerkingsplicht en ligt sterk de nadruk op de verklaringen van de betrokken vreemdeling. Het horen van de betrokken vreemdeling is dan ook een verplichte en essentiële stap in de besluitvorming. De Afdeling wijst op haar uitspraak van 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2949, onder 7. Dat is anders bij de procedure voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd met de beperking die verband houdt met een medische handeling. In die procedure ligt de nadruk niet zozeer op de verklaringen van de betrokken vreemdeling, maar op de medische gegevens die hij verplicht is over te leggen bij zijn aanvraag. De Afdeling wijst ter vergelijking op haar uitspraak van 5 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2707, onder 5 en 5.1. Het horen van de betrokken vreemdeling voordat een besluit op een dergelijke aanvraag wordt genomen, is ook niet verplicht.

Artikel 47 van het EU Handvest staat niet in de weg aan artikel 1 van de Tijdelijke wet, voor zover dat uitsluit dat de staatssecretaris een bestuurlijke dwangsom verbeurt, indien hij na ingebrekestelling niet tijdig een besluit neemt op een asielaanvraag. De staatssecretaris verbeurt een bestuurlijke dwangsom ingevolge artikel 4:17, eerste lid, van de Awb namelijk automatisch; een apart verzoek bij de rechter is niet noodzakelijk. Een verzoek aan de bestuursrechter om krachtens artikel 8:55c van de Awb de hoogte van de verbeurde bestuurlijke dwangsom vast te stellen, is niet zozeer bedoeld om de staatssecretaris te bewegen om alsnog een besluit te nemen, maar om vast te stellen dat hij de aanvrager een bestuurlijke dwangsom van een bepaalde hoogte is

verschuldigd. Met die vaststelling kan de bestuursrechter dus niet het in de artikelen 42 en 43 van de Vw 2000 neergelegde recht op een besluit op een asielaanvraag binnen de daarin gestelde termijn, beschermen. Dat kan hij wel met de in de artikelen 8:55d, tweede lid, en 8:72, zesde lid, van de Awb neergelegde rechterlijke dwangsom. Daarover gaat de uitspraak van vandaag, ECLI:NL:RVS:2022:3353. Over het doeltreffendheidsbeginsel overweegt de Afdeling als volgt. Het uitsluiten dat de staatssecretaris een bestuurlijke dwangsom verbeurt is als zodanig niet in strijd met dit beginsel. Een vreemdeling die een asielaanvraag heeft ingediend, kan immers afdwingen dat de staatssecretaris alsnog binnen een door de bestuursrechter vast te stellen termijn een besluit neemt op de aanvraag door een geslaagd beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit in combinatie met een rechterlijke dwangsom. Gelet daarop faalt het betoog dat artikel 1 van de Tijdelijke wet in strijd is met het doeltreffendheidsbeginsel.

Uitspraak met toepassing van artikel 8:54, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) op het hoger beroep van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, appellant, tegen de uitspraak van de Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, van 22 april 2022 in zaak nr. NL21.11403 in het geding tussen:

De vreemdeling,

en

De staatssecretaris.

Procesverloop

De vreemdeling heeft beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een besluit op een aanvraag om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (hierna ook: asielaanvraag) te verlenen.

Bij besluit van 17 september 2021 heeft de staatssecretaris de asielaanvraag van de vreemdeling ingewilligd.

Bij uitspraak van 22 april 2022 heeft de rechtbank het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit niet-ontvankelijk verklaard, het beroep tegen het besluit van 17 september 2021 gegrond verklaard, dat besluit vernietigd, voor zover de staatssecretaris daarbij heeft nagelaten een bestuurlijke dwangsom vast te stellen, vastgesteld dat de staatssecretaris aan de vreemdeling een dwangsom heeft verbeurd van € 1.442 en bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde deel van het bestreden besluit.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. J.P. Heinrich en mr. M.R. Botman, advocaten te Den Haag, hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. P.Th. van Alkemade, advocaat te 's-Hertogenbosch, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Overwegingen

Inleiding

1. Deze uitspraak gaat over de vraag of de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND (*Stb.* 2020, 242; hierna: de Tijdelijke wet), zoals die luidt sinds 11 juli 2021, in strijd is met het Unierecht voor zover de Tijdelijke wet de mogelijkheid uitsluit dat de staatssecretaris een dwangsom verbeurt, indien hij na ingebrekestelling niet tijdig een besluit neemt op een asielaanvraag (de bestuurlijke dwangsom).

1.1. Ingevolge artikel 1 van de Tijdelijke wet zijn de artikelen 4:17 tot en met 4:19, afdeling 8.2.4a en artikel 8:72, zesde lid, 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.

1.2. Deze uitspraak gaat niet over het uitsluiten van de mogelijkheid om in een asielprocedure de in artikel 8:55d, tweede lid, en artikel 8:72, zesde lid, van de Awb neergelegde rechterlijke dwangsom op te leggen. Daarover gaat de uitspraak van de Afdeling van vandaag, ECLI:NL:RVS:2022:3353.

1.3. Niet in geschil is dat de staatssecretaris niet tijdig een besluit heeft genomen op de asielaanvraag van de vreemdeling. Wel in geschil is of hij daarbij terecht heeft nagelaten een bestuurlijke dwangsom vast te stellen.

1.4. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Unierechtelijk gelijkwaardigheidsbeginsel

Uitspraak van de rechtbank

2. De rechtbank heeft geconcludeerd dat artikel 1 van de Tijdelijke wet, voor zover dat uitsluit dat de staatssecretaris een dwangsom verbeurt, indien hij na ingebrekestelling niet tijdig een besluit neemt op een asielaanvraag, onverbindend is, omdat dat in strijd is met het Unierechtelijk gelijkwaardigheidsbeginsel.

2.1. De rechtbank heeft overwogen dat de asielprocedure, die valt binnen de werkingssfeer van het Unierecht, vergelijkbaar is met de nationaalrechtelijke procedure voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd met de beperking die verband houdt met een medische behandeling. Laatstgenoemde vergunning vindt haar grondslag in artikel 14, derde lid, van de Vw 2000, gelezen in samenhang met artikel 3.4, eerste lid, aanhef en onder p, van het Vb 2000. De ge-

lijkenissen tussen beide procedures zijn volgens de rechtbank:

- het doel van beide procedures is aanspraak maken op rechtmatig verblijf in Nederland, omdat de desbetreffende vreemdeling niet langer in het land van herkomst kan verblijven;
- de aanvraagprocedures staan in de Vw 2000 en in het Vb 2000;
- de procedureregels staan in de Awb en de Vw 2000;
- bij beide procedures kunnen medische aspecten onderdeel zijn van de beoordeling;
- in beide procedures moet de staatssecretaris relevante ontwikkelingen meenemen op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel. De pieken in aantallen asielaanvragen en de complexe beoordeling die de staatssecretaris moet maken, leiden volgens de rechtbank niet tot de conclusie dat dit geen vergelijkbare procedures zijn.

Grievens in hoger beroep

3. De staatssecretaris is het niet eens met de uitspraak van de rechtbank. Volgens de staatssecretaris heeft de rechtbank ten onrechte vastgesteld dat hij aan de vreemdeling een bestuurlijke dwangsom heeft verbeurt.

3.1. De staatssecretaris betoogt in zijn eerste grief dat artikel 1 van de Tijdelijke wet, voor zover dat uitsluit dat de staatssecretaris een dwangsom verbeurt, indien hij na ingebrekestelling niet tijdig een besluit neemt op een asielaanvraag, niet in strijd is met het Unierechtelijk gelijkwaardigheidsbeginsel. Volgens de staatssecretaris is geen enkele procedure vergelijkbaar met de asielprocedure. Een vreemdeling die zijn land van herkomst heeft moeten ontvluchten en vervolgens in Nederland asiel aanvraagt, kan allerlei praktische belemmeringen ervaren om zijn asielreëlaas duidelijk te maken. Daarom rust op de staatssecretaris de in artikel 31, tweede lid, van de Vw 2000 opgenomen samenwerkingsplicht. Deze samenwerkingsplicht is uniek voor de asielprocedure. De staatssecretaris vult deze samenwerkingsplicht in door de vreemdeling te horen, soms meerdere keren, en het doen van nader onderzoek, bijvoorbeeld een taal-, documenten- of leeftijdsonderzoek. Een ander verschil is dat het aantal asielaanvragen grote pieken kent. Volgens de staatssecretaris laat het Unierechtelijk gelijkwaardigheidsbeginsel ruimte om de asielprocedure in te richten zonder dwangsomregeling, omdat die procedure zich in relevante opzichten onderscheidt van andere bestuursrechtelijke aanvraagprocedures.

Volgens de staatssecretaris is de asielprocedure ook niet vergelijkbaar met de procedure voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd met de beperking die verband houdt met een

medische behandeling, omdat die procedure daarvan verschilt qua doel, inhoud en aard.

Standpunt van de vreemdeling

4. De vreemdeling stelt zich in zijn schriftelijke uiteenzetting op het standpunt dat de rechtbank terecht tot haar oordeel is gekomen.

4.1. Volgens de vreemdeling vergelijkt de staatssecretaris in zijn eerste grief de asielprocedure met andere nationaalrechtelijke procedures op zo'n detailniveau, dat tot geen andere conclusie kan worden gekomen dan dat de asielprocedure niet vergelijkbaar is met enige andere procedure. Die manier van vergelijken is volgens de vreemdeling onjuist, omdat de dwangsomregeling geldt voor het gehele bestuursrecht. Volgens de vreemdeling is de complexiteit van de asielprocedure niet uniek. Hij wijst ter vergelijking op een besluit van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (hierna: CBR) tot invordering van het rijbewijs, nadat het CBR advies heeft ingewonnen van een medisch specialist. Verder wijst hij op de aanvraagprocedure krachtens de Wet bescherming Antarctica, waarbij een specialist ondersteunt bij het aanvragen van de vergunning en welke procedure een doorlooptijd van 7,5 maanden heeft. In die procedures kunnen de desbetreffende bestuursorganen wél een bestuurlijke dwangsom verbeuren.

Oordeel van de Afdeling

5. De Afdeling stelt het volgende voorop. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Tijdelijke wet (*Kamerstukken II 2019/20, 35 476, nr. 3*) blijkt dat volgens de wetgever het tijdig nemen van een besluit op een asielaanvraag niet alleen in het belang is van de rechtszekerheid en het vertrouwen in de overheid, maar ook een maatschappelijk belang dient. Zo kan een vreemdeling bij een inwilligend besluit zo snel mogelijk starten met zijn integratie in de Nederlandse samenleving. Bij een afwijzend besluit kan de staatssecretaris zo snel mogelijk de terugkeerprocedure starten. Te late besluitvorming heeft bovendien tot gevolg dat opvangplekken voor asielsezoekers langer dan nodig bezet zijn. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Tijdelijke wet blijkt verder dat de staatssecretaris veelvuldig en al geruime tijd buiten de wettelijke besteltermijnen besluiten neemt op asielaanvragen.

Daarmee is niet gezegd dat het uitsluiten van de mogelijkheid om een bestuurlijke dwangsom te verbeuren in asielprocedures in strijd is met het Unierecht. Daarover gaan de overwegingen hierna.

5.1. De termijnen waarbinnen een lidstaat een besluit moet nemen op een asielaanvraag

zijn opgenomen in artikel 31 van de Procedure-richtlijn.

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 daarvoor geldt. De Procedurerichtlijn verplicht dus niet tot het verbeuren van een bestuurlijke dwangsom wanneer de staatssecretaris een besluit neemt buiten de in artikel 31 van de Procedurerichtlijn genoemde termijnen. Dat de staatssecretaris tot 11 juli 2020 óók in asielprocedures een bestuurlijke dwangsom verbeurde krachtens de artikelen 4:17 tot en met 4:19 en afdeling 8.2.4a van de Awb, is een nationale maatregel geweest die een hoger beschermingsniveau bood dan dat waartoe de Procedurerichtlijn verplicht. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1810, onder 7.1 en 7.2), moet een lidstaat die gebruikmaakt van zijn nationale bevoegdheid om verdergaande bescherming later ongedaan te maken, onder meer het Unierechtelijk gelijkwaardigheidsbeginsel in acht nemen.

5.2. Het Unierechtelijk gelijkwaardigheidsbeginsel vereist een gelijke behandeling van vergelijkbare vorderingen die zijn gebaseerd op schending van het nationale recht enerzijds en van het Unierecht anderzijds, maar niet de gelijkwaardigheid van nationale procedureregels die op verschillende soorten procedures van toepassing zijn. Daarom moet ten eerste worden onderzocht of de asielprocedure, die zijn grondslag vindt in het Unierecht, vergelijkbaar is met een nationaalrechtelijke procedure waarin het desbetreffende bestuursorgaan wél een bestuurlijke dwangsom verbeurt bij het niet tijdig nemen van een besluit. Hiervoor moet worden onderzocht of de procedures vergelijkbaar zijn wat betreft hun voorwerp, oorzaak en voornaamste kenmerken. Als dat zo is, moet ten tweede worden nagegaan of die nationaalrechtelijke procedure een gunstigere behandeling vormt dan de asielprocedure omdat een bestuursorgaan in die nationaalrechtelijke procedure wél een bestuurlijke dwangsom verbeurt bij het niet tijdig nemen van een besluit. Dit volgt uit het arrest van het Hof van Justitie van 26 september 2018, X en Y, ECLI:EU:C:2018:775, punten 37 t/m 39.

5.3. Hoewel de rechtbank terecht heeft overwogen dat de asielprocedure en de procedure voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd met de beperking die verband houdt met een medische behandeling bepaalde gelijkenissen vertonen, zijn de procedures niet vergelijkbaar wat betreft hun voorwerp, oorzaak en voornaamste kenmerken. Laatstgenoemde pro-

cedure is er om te beoordelen of een vreemdeling in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning met als doel om in Nederland medisch te worden behandeld, terwijl de asielpcedure er is om te beoordelen of een vreemdeling in aanmerking komt voor internationale bescherming. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, speelt bij de beoordeling of een vreemdeling in aanmerking komt voor internationale bescherming zijn medische toestand geen rol, tenzij die vreemdeling opzettelijk medische zorg wordt geweigerd (uitspraken van de Afdeling van 30 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1733, onder 1.2 en 1.3, en 12 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1975, onder 7.1). Kenmerkend voor de asielpcedure is de lastige bewijspositie waarin een vreemdeling die een asielaanvraag heeft gedaan, vaak verkeert. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:890, onder 8), is die vreemdeling namelijk niet vaak in staat zijn asielaanvraag met het in het algemene bestuursrecht gebruikelijk vereiste bewijs te staven. Daarom rust op de staatssecretaris de in artikel 31, tweede lid, van de Vw 2000 opgenomen samenwerkingsplicht en ligt sterk de nadruk op de verklaringen van de betrokken vreemdeling. Het horen van de betrokken vreemdeling is dan ook een verplichte en essentiële stap in de besluitvorming. De Afdeling wijst op haar uitspraak van 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2949, onder 7. Dat is anders bij de procedure voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd met de beperking die verband houdt met een medische behandeling. In die procedure ligt de nadruk niet zozeer op de verklaringen van de betrokken vreemdeling, maar op de medische gegevens die hij verplicht is over te leggen bij zijn aanvraag. De Afdeling wijst ter vergelijking op haar uitspraak van 5 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2707, onder 5 en 5.1. Het horen van de betrokken vreemdeling voordat een besluit op een dergelijke aanvraag wordt genomen, is ook niet verplicht.

5.4. Ook de door de vreemdeling in zijn schriftelijke uiteenzetting gemaakte vergelijkingen gaan niet op. Een onderzoek door het CBR naar de geschiktheid of rijvaardigheid van een persoon is gebaseerd op de Wegenverkeerswet 1994 en is niet vergelijkbaar met de onder 5.3 genoemde kenmerken van een asielpcedure. Ook een procedure op grond van de Wet bescherming Antarctica is niet vergelijkbaar met de asielpcedure wat betreft het voorwerp, de oorzaak en voornaamste kenmerken. Dat voor een vergunningaanvraag op grond van de Wet Antarctica een bijzonder aanvraagformulier wordt gebruikt en dat voor beide procedures een bepaalde deskundigheid is vereist, is, anders dan de vreemdeling betoogt, onvoldoende om tot de conclusie te

komen dat die procedures vergelijkbaar zijn met de asielpcedure. De vreemdeling heeft ook anderszins niet beargumenteerd waarom de twee door hem genoemde procedures vergelijkbaar zijn met de asielpcedure wat betreft het voorwerp, de oorzaak en voornaamste kenmerken.

5.5. Alleen al gelet op deze verschillen, is de rechtbank ten onrechte tot de conclusie gekomen dat artikel 1 van de Tijdelijke wet, voor zover dat uitsluit dat de staatssecretaris een dwangsom verbeurt indien hij na ingebrekestelling niet tijdig een besluit neemt op een asielaanvraag, in strijd is met het Unierechtelijk gelijkwaardigheidsbeginsel. Aan de vraag of een van voornoemde nationaalrechtelijke procedures een gunstigere behandeling vormt dan de asielpcedure, komt de Afdeling dan ook niet toe.

De grief slaagt.

Conclusie hoger beroep

6. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd, voor zover de rechtbank daarin het beroep tegen het besluit van 17 september 2021 gegrond heeft verklaard, dat besluit heeft vernietigd, voor zover de staatssecretaris daarbij heeft nagelaten een bestuurlijke dwangsom vast te stellen, heeft vastgesteld dat de staatssecretaris aan de vreemdeling een dwangsom heeft verbeurt van € 1.442 en heeft bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde deel van het bestreden besluit. Het is niet nodig wat de staatssecretaris verder aanvoert te bespreken. De staatssecretaris hoeft de door de vreemdeling in hoger beroep gemaakte proceskosten niet te vergoeden. Omdat de staatssecretaris de door rechtbank uitgesproken vergoeding voor de door de vreemdeling in beroep gemaakte proceskosten niet heeft bestreden, blijft de uitspraak van de rechtbank in zoverre staan.

Beroepsgronden

7. De Afdeling beoordeelt het beroep tegen het besluit van 17 september 2021. Daarbij bespreekt zij alleen beroepsgronden waarover de rechtbank nog geen oordeel heeft gegeven en beroepsgronden waarop na de overwegingen in hoger beroep nog moet worden beslist.

Gelijkheidsbeginsel

8. De vreemdeling heeft aangevoerd dat het besluit, voor zover de staatssecretaris daarin niet heeft vastgesteld dat hij een bestuurlijke dwangsom heeft verbeurt, in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Daarbij wijst de vreemdeling op een besluit van 29 september 2021 op de asielaanvraag van een andere vreemdeling, waar-

in de staatssecretaris wél heeft vastgesteld dat hij een bestuurlijke dwangsom heeft verbeurd.

8.1. De staatssecretaris heeft zich op het standpunt gesteld dat het besluit van 29 september 2021, voor zover hij daarin heeft vastgesteld dat hij een bestuurlijke dwangsom heeft verbeurd, berust op een ambtelijke misslag en dat hij om die reden dat besluit nadien ook in zoverre heeft ingetrokken. De vreemdeling heeft dit niet weersproken. Volgens vaste rechtspraak strekt het gelijkheidsbeginsel niet zo ver dat een bestuursorgaan een ambtelijke misslag moet herhalen (zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 9 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:744, onder 6.1). De staatssecretaris heeft zich daarom terecht op het standpunt gesteld dat het beroep van de vreemdeling op het gelijkheidsbeginsel niet slaagt.

De beroepsgrond slaagt niet.

Beginsel van effectieve rechtsbescherming en doeltreffendheidsbeginsel

9. De vreemdeling heeft verder aangevoerd dat artikel 1 van de Tijdelijke wet, voor zover dat uitsluit dat de staatssecretaris een bestuurlijke dwangsom verbeurt, indien hij na ingebrekestelling niet tijdig een besluit neemt op een asielaanvraag, in strijd is met het in artikel 47 van het EU Handvest neergelegde beginsel van effectieve rechtsbescherming en het doeltreffendheidsbeginsel.

9.1. Het beginsel van effectieve rechtsbescherming brengt met zich dat degene die aan het Unierecht rechten ontleent deze via de rechter kan afdwingen. Dit beginsel is neergelegd in artikel 47 van het EU Handvest. Indien het gelet op de aangevoerde beroepsgronden nodig is, moet de nationale rechter op eigen gezag nationale wettelijke bepalingen die hem beletten om de aan het Unierecht ontleende rechten daadwerkelijk te beschermen buiten toepassing laten.

Volgens het doeltreffendheidsbeginsel mogen nationale procedurevoorschriften de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken. De Afdeling wijst op haar voornoemde uitspraak van 6 juli 2022, onder 7.2.

9.2. Artikel 47 van het EU Handvest staat niet in de weg aan artikel 1 van de Tijdelijke wet, voor zover dat uitsluit dat de staatssecretaris een bestuurlijke dwangsom verbeurt, indien hij na ingebrekestelling niet tijdig een besluit neemt op een asielaanvraag. De staatssecretaris verbeurt een bestuurlijke dwangsom ingevolge artikel 4:17, eerste lid, van de Awb namelijk automatisch; een apart verzoek bij de rechter is niet noodzakelijk. Een verzoek aan de bestuursrechter om krachtens artikel 8:55c van de Awb de hoogte van de

verbeurde bestuurlijke dwangsom vast te stellen is niet zozeer bedoeld om de staatssecretaris te bewegen om alsnog een besluit te nemen, maar om vast te stellen dat hij de aanvrager een bestuurlijke dwangsom van een bepaalde hoogte is verschuldigd. Met die vaststelling kan de bestuursrechter dus niet het in de artikelen 42 en 43 van de Vw 2000 neergelegde recht op een besluit op een asielaanvraag binnen de daarin gestelde termijn, beschermen. Dat kan hij wel met de in de artikelen 8:55d, tweede lid, en 8:72, zesde lid, van de Awb neergelegde rechterlijke dwangsom. Daarover gaat de uitspraak van vandaag, ECLI:NL:RVS:2022:3353.

Over het doeltreffendheidsbeginsel overweegt de Afdeling als volgt. Het uitsluiten dat de staatssecretaris een bestuurlijke dwangsom verbeurt is als zodanig niet in strijd met dit beginsel. Een vreemdeling die een asielaanvraag heeft ingediend, kan immers afdwingen dat de staatssecretaris alsnog binnen een door de bestuursrechter vast te stellen termijn een besluit neemt op de aanvraag door een geslaagd beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit in combinatie met een rechterlijke dwangsom. Gelet daarop faalt het betoog dat artikel 1 van de Tijdelijke wet in strijd is met het doeltreffendheidsbeginsel.

De beroepsgrond slaagt niet.

Prejudiciële vragen

10. De vreemdeling heeft tot slot voorgesteld om prejudiciële vragen te stellen over de Tijdelijke wet. Voor zover de vreemdeling een uitleg beoogt van de in deze zaak aan de orde zijnde Unierechtelijke beginselen, volgt uit het voorgaande dat de opgeworpen vraag kan worden beantwoord aan de hand van de rechtspraak van het Hof van Justitie. Gelet op de arresten van het Hof van Justitie van 6 oktober 1982, Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335, punten 13 en 14, en 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management, ECLI:EU:C:2021:799, punt 36, bestaat dan ook geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen.

Conclusie beroep

11. Het beroep tegen het besluit van 17 september 2021 is ongegrond. De staatssecretaris heeft in dat besluit dus terecht niet vastgesteld dat hij de vreemdeling een bestuurlijke dwangsom is verschuldigd.

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 's-Hertogenbosch, van

22 april 2022 in zaak nr. NL21.11403, voor zover de rechtbank daarin het beroep tegen het besluit van 17 september 2021 gegrond heeft verklaard, dat besluit heeft vernietigd voor zover de staatssecretaris daarbij heeft nagelaten een bestuurlijke dwangsom vast te stellen, heeft vastgesteld dat de staatssecretaris aan de vreemdeling een dwangsom heeft verbeurd van € 1.442 en heeft bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde deel van het bestreden besluit;

III. verklaart het beroep tegen het besluit van 17 september 2021 ongegrond.

Bijlage: Wettelijk kader

EU Handvest

Artikel 47 – Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht

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.

Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.

Rechtsbijstand wordt verleend aan diegenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voorzover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen.

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.

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. [...]

Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND, zoals die luidt sinds 11 juli 2021

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.

Awb

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 4:18

Het bestuursorgaan stelt de verschuldigdheid en de hoogte van de dwangsom bij beschikking vast binnen twee weken na de laatste dag waarover de dwangsom verschuldigd was.

Afdeling 8.2.4a. Beroep bij niet tijdig handelen [...]

Artikel 8:55c

Indien het beroep gegrond is, stelt de bestuursrechter desgevraagd tevens de hoogte van de in gevolge afdeling 4.1.3 verbeurde dwangsom vast. De artikelen 611c en 611g van het Wetboek van

Burgerlijke Rechtsvordering zijn van overeenkomstige toepassing.

Vw 2000

Artikel 14 (...)

3. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt verleend onder beperkingen, verband houdende met het doel waarvoor het verblijf is toegestaan. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de ambtshalve verlening, wijziging en verlenging, de beperkingen en de voorschriften. [...]

Artikel 31 (...)

2. De vreemdeling brengt alle elementen ter staving van zijn aanvraag zo spoedig mogelijk naar voren. Onze Minister beoordeelt in samenwerking met de vreemdeling de relevante elementen. [...]

Artikel 42

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.
5. 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. [...]

Artikel 43

1. Bij besluit van Onze Minister kan voor bepaalde categorieën vreemdelingen die een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 hebben ingediend, de termijn, bedoeld in artikel 42, eerste lid, worden verlengd tot ten hoogste eenentwintig maanden, indien naar verwachting

voor een korte periode onzekerheid zal bestaan over de situatie in het land van herkomst en op grond daarvan redelijkerwijs niet kan worden beslist of de aanvraag op een van de gronden genoemd in artikel 29 kan worden ingewilligd. [...]

Vb 2000

Artikel 3.4

1. De in artikel 14, derde lid, van de Wet bedoelde beperkingen houden verband met:
[...]
p. medische behandeling; [...]

Artikel 3.46

1. De verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan onder een beperking verband houdend met het ondergaan van medische behandeling worden verleend, indien Nederland naar het oordeel van Onze Minister het meest aangewezen land is voor het ondergaan van een noodzakelijke medische behandeling en de financiering van die medische behandeling naar het oordeel van Onze Minister deugdelijk is geregeld. [...]

Artikel 3.102b

1. De vreemdeling legt bij de aanvraag ten minste de voor de beslissing Onze Minister relevante medische gegevens en overige bescheiden over, indien:

- a. het een aanvraag betreft tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder een beperking verband houdend met medische behandeling als bedoeld in artikel 3.46; [...]

Noot

1. Op 30 juli 2022 oordeelde de Afdeling in een tweetal zaken over de vraag of buitenwerkingstelling van de rechterlijke dwangsom en de bestuurlijke dwangsom in asielzaken stand kon houden of dat de buitenwerkingstelling in strijd was met het Unierecht. Deze uitspraken kennen een lange voorgeschiedenis. Nadat de dwangsommen in asielzaken tot astronomische bedragen opliepen, introduceerde de wetgever de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND (Tijdelijke wet, *Stb.* 2020, 242). Van het begin af aan was discussie of deze wet geen bepalingen bevatte die in strijd waren met het Unierecht. Na wisselende rechtspraak deed de Afdeling op 6 juli 2022 uitspraak in een zaak die zag op de vraag of de afschaffing in asielzaken van de mogelijkheid om in beroep te gaan wegens niet tijdig beslissen (artikel 6:2 sub b Awb) in strijd was met het Unierecht. Het antwoord daarop was kort gezegd ja (zie ABRvS 6 juli

2022, ECLI:NL:RVS:2022:1810, AB 2022/363, m.nt. V.M. Bex-Reimert, *JV 2022/202*, m.nt. V.M. Bex-Reimert). Deze uitspraak had echter een beperkte reikwijdte. Op de vraag of de buitenwerkingstelling van de bestuurlijke dwangsom in strijd was met het gelijkwaardigheidsbeginsel, had de Afdeling nog geen oordeel gegeven. Daarnaast zag het oordeel van de Afdeling van 6 juli 2022 strikt genomen alleen op de wet zoals deze gold voor 11 juli 2021. Als gevolg van het inmiddels vervallen artikel 5 Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND werd per 11 juli 2021 de mogelijkheid om beroep in te stellen wegens niet tijdig beslissen weer opengesteld in asielzaken. Dit gold echter niet voor de mogelijkheid om een rechterlijke dwangsom op te leggen. En hoewel betoogd kan worden dat de Afdeling in haar uitspraak van 6 juli 2022 al een voorshot had genomen op de vraag of de afschaffing van de rechterlijke dwangsom overeind kon blijven (zie mijn annotatie bij de uitspraak van 6 juli 2022 en Rb. Den Haag (zp. Zwolle) 20 juli 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:7388, r.o. 3, en Informatiebericht SUA, IB 2022/64, https://puc.overheid.nl/ind/doc/PUC_1292472_1/1/), werd nog steeds gewacht op een expliciet oordeel van de Afdeling over de verenigbaarheid van het afschaffen van de rechterlijke dwangsom in het asielrecht met het Unierecht.

2. Dat expliciete oordeel over de buitenwerkingstelling van de rechterlijke dwangsom kwam op 30 november 2022. In deze uitspraak (ECLI:NL:RVS:2022:3353, ook geannoteerd in *JB 2023/13*, m.nt. R.J. van Dam) oordeelde de Afdeling kort gezegd dat de afschaffing van de rechterlijke dwangsom inderdaad in strijd is met het Unierecht. De rechtbank Den Haag, zp. 's-Hertogenbosch, had in haar uitspraak van 22 april 2022 (ECLI:NL:RBDHA:2022:3777) een rechterlijke dwangsom gekoppeld aan een door de rechtbank gestelde termijn om alsnog een besluit te nemen op een asielaanvraag. Met een verwijzing naar Tubarov (ECLI:EU:C:2019:626), oordeelt de Afdeling dat er strijd met het beginsel van effectieve rechtsbescherming kan bestaan als de rechter niet beschikt over enig middel om zijn uitspraak te doen naleven (r.o. 5.5). De rechtbank had geoordeeld dat de mogelijkheid om beroep in te stellen wegens niet tijdig beslissen onvoldoende was om te voldoen aan het beginsel van effectieve rechtsbescherming als er geen mogelijkheid van een rechterlijke dwangsom of een alternatief dwangmiddel bestaat.

3. De Afdeling onderbouwt haar oordeel met een verwijzing naar de wetsgeschiedenis van zowel de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (*Kamerstukken II 2005/06*, 29 934 en 30 435) als de Tijdelijke Wet (*Kamerstukken II 2019/20*, 35 476, nr. 3). Uit de wetsgeschiedenis

van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen leidt de Afdeling af dat de wetgever zelf van mening was dat het voor een doeltreffende rechtsbescherming noodzakelijk was dat een burger beroep kan instellen tegen een niet tijdig genomen besluit en dat de rechter een rechterlijke dwangsom oplegt. De Afdeling constateert daarnaast dat uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Tijdelijke wet blijkt dat de wetgever geen onderscheid heeft gemaakt tussen de bestuurlijke dwangsom en de rechterlijke dwangsom bij het betoog dat dwangsommen in zijn algemeenheid niet meer passend zijn om een tijdig besluit op een asielaanvraag te waarborgen. Maar, zo oordeelt de Afdeling, een rechterlijke dwangsom kan bijdragen aan de doeltreffendheid van een rechtsgang. Hierbij verwijst de Afdeling tevens naar de wetgever zelf, die in de totstandkomingsgeschiedenis van de Tijdelijke wet zelf stelt dat zonder het bieden van alternatieven het niet verantwoord is om de dwangsommen af te schaffen, omdat daardoor het nuttig effect van het Unierecht mogelijk wordt ondergraven (*Kamerstukken II*, 2019/20, 35 467, nr. 9). De geïntroduceerde periodieke rapportage wordt door de Afdeling als een te zwak instrument beschouwd nu dit een algemeen instrument is en niet ziet op de rechtsbescherming van de individuele vreemdeling. De staatssecretaris had bij de rechtbank nog aangevoerd dat een compensatie achteraf via de burgerlijke rechter mogelijk was maar dit wordt zowel door de rechtbank en de Afdeling als onvoldoende beoordeeld nu het verkrijgen van schadevergoeding slechts een beperkte vorm van bescherming achteraf is die onvolledig en ontoereikend is en niet doeltreffend nu de vreemdeling daarmee geen tijdige besluitvorming kan afdwingen (r.o. 5.6). En dus, zo oordeelt de Afdeling 'dit alles tezamen maakt het zonder de rechterlijke dwangsom voor de vreemdeling uiterst moeilijk om zijn aan het Unierecht ontleende recht op een tijdig besluit doeltreffend in rechte te beschermen'. De rechtbank Den Haag, zp. 's-Hertogenbosch, heeft dus, aldus de Afdeling, terecht geoordeeld dat artikel 1 Tijdelijke wet in strijd is met artikel 47 EU Handvest voor zover de mogelijkheid om een rechterlijke dwangsom in een asielprocedure op te leggen wordt uitgesloten.

4. De rechtbank had ook geoordeeld dat de afschaffing van de rechterlijke dwangsom in strijd was met het evenredigheidsbeginsel, zoals geëist door artikel 52 EU Handvest in het geval van beperkingen van een EU-Handvest-recht, in dit geval artikel 47 EU Handvest. De rechtbank oordeelde dat de beperking weliswaar bij wet was gesteld, maar dat de wetgever bij het buiten werking stellen van de rechterlijke dwangsom, zonder daarvoor een voorziening te treffen, de

wezenlijke inhoud van het recht niet eerbiedigt (r.o. 4.9). Ook ziet de rechtbank niet in waarom de afschaffing noodzakelijk zou zijn en daadwerkelijk zou beantwoorden aan de door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, maar vooral ingegeven zou zijn door kostenbesparing (r.o. 4.9). De staatssecretaris had hier tegen ingebracht dat het uitsluiten van de mogelijkheid om een rechterlijke dwangsom op te leggen een geschikte maatregel is om te bereiken dat er tijdig besluiten worden genomen in asielzaken. Maar de Afdeling is snel klaar met dit argument van de staatssecretaris. Niet alleen ziet de Afdeling niet in hoe het afschaffen een geschikte maatregel is, sterker nog, de Afdeling stelt dat de rechterlijke dwangsom juist wel kan bijdragen aan een tijdige besluitvorming. Gelet op hetgeen de Afdeling eerder met betrekking tot de effectieve rechtsbescherming had betoegd, lag dit oordeel van de Afdeling ook zeer voor de hand.

5. Met dit oordeel lijkt de mogelijkheid om een rechterlijke dwangsom in asielzaken af te schaffen definitief uitgesloten te zijn. Deze uitspraak was te verwachten. Zolang de staatssecretaris niet met een echt alternatief, toegespitst op de individuele zaak, komt, lijkt de afschaffing van de rechterlijke dwangsom op grond van strijd met artikel 47 en 52(1) EU Handvest niet mogelijk. Opvallend is wel dat waar in de uitspraak van 6 juli 2022 strijd wordt geconstateerd met zowel het doeltreffendheidsbeginsel als artikel 47 EU Handvest, men in deze zaak voor het anker van artikel 47 en 52(1) EU Handvest is gaan liggen. Dat in deze uitspraak artikel 47 en 52(1) EU Handvest worden behandeld is, gelet op de grieven die door de staatssecretaris zijn aangevoerd, niet opvallend. Vraag is wel waarom geen verwijzing naar het beginsel van doeltreffendheid wordt gemaakt door de Afdeling. Maar goed, uiteindelijk maakt het niet heel veel uit.

6. En hoe zit het dan met de afschaffing van de bestuurlijke dwangsom? Die houdt wel stand, zo volgt uit de tweede uitspraak van de Afdeling van 30 november 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:3352). Ook dit was niet verrassend. Want het is hard zoeken naar een vergelijkbare nationale procedure. Het betoog van de staatssecretaris is in alle zaken geweest dat er geen vergelijkbare procedure op nationaal niveau bestaat. Met andere woorden: er is geen vordering die vergelijkbaar is qua voorwerp, oorzaak en voornaamste kenmerken. En daarmee kom je ook niet toe aan de tweede stap waarbij beoordeeld moet worden of de vorderingen die gebaseerd zijn op het Unierecht ongunstiger worden behandeld dan vorderingen die gebaseerd zijn op het nationale recht. Er zijn

namelijk geen nationaalrechtelijke vorderingen waarmee de asielprocedure vergeleken kan worden.

7. De rechtbank Den Haag, zp. 's-Hertogenbosch, had op 22 april 2022 (ECLI:NL:RBDHA:2022:3776, AB 2022/183, m.nt. A. Outhuijse & M.C. Pakkert) geoordeeld dat er wel sprake was van strijd met het gelijkwaardigheidsbeginsel. Door de procedure voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd met de beperking medische behandeling als een vergelijkbare vordering te kwalificeren, kwam de rechtbank wel toe aan de tweede stap. Over de toepassing van deze tweede stap is de rechtbank relatief kort: met het buiten werking stellen van de bepaling over de dwangsom bestaat er geen enkele prikkel meer om wel op tijd te beslissen (r.o. 4.6). Een aantal andere zittingsplaatsen dacht er anders over (zie ook de annotatie van Bex-Reimert bij de uitspraak van 6 juli 2022, punt 14) en oordeelde dat er in het Nederlandse recht geen vergelijkbare procedure was. In een artikel van Outhuijse, Pakkert en Bex-Reimert in de *JBPlus* wordt door de auteurs nog gesuggereerd dat het voorwerp van de procedure ook het tijdig afdwingen van besluitvorming zou kunnen zijn (A. Outhuijse, M.C. Pakkert & V.M. Bex-Reimert, 'Termijnoverschrijding in het asielrecht: een kritische bespreking van de Afdelingsuitspraak van 6 juli en haar gevolgen', *JBPlus* 24 (4), p. 150–170). Maar ook Outhuijse, Pakkert en Bex-Reimert concluderen dat het onwaarschijnlijk is dat er sprake is van strijd met het gelijkwaardigheidsbeginsel omdat er geen vergelijkbare vorderingen te vinden zijn in het nationale recht (zie in die zin ook de annotatie van Bex-Reimert bij de uitspraak van 6 juli 2022).

8. De Afdeling oordeelt dat de procedure om een verblijfsvergunning regulier op medische gronden geen vordering is die vergelijkbaar is wat betreft voorwerp, oorzaak en voornaamste kenmerken met de asielprocedure. Hierbij maakt de Afdeling een vergelijking tussen beide procedures waarbij ze argumenten aanvoert waarom de procedures niet vergelijkbaar zijn. Zo speelt bijvoorbeeld bij een vreemdeling die in aanmerking komt voor internationale bescherming zijn medische toestand geen rol tenzij die vreemdeling opzettelijk medische zorg wordt geweigerd. Ook wordt verwezen naar de bijzondere kenmerken van de asielprocedure, zoals de lastige bewijspositie, de samenwerkingsplicht en de sterke nadruk die in de asielprocedure ligt op de verklaringen van de vreemdeling zelf. In de reguliere procedure ligt de nadruk weer veel meer op de medische gegevens zelf en niet op de verklaringen van de vreemdeling, aldus de Afdeling. De procedures die door de vreemdeling zijn aange-

haald, halen het ook niet. Het ging hier om een onderzoek door het CBR naar de geschiktheid of rijvaardigheid van een persoon op grond van de Wegenverkeerswet 1994 en een procedure op grond van de Wet Antarctica. Betoogd was dat voor beide procedures een specifieke deskundigheid vereist was.

9. En daarmee houdt het op. De Afdeling oordeelt dat de rechtbank ten onrechte tot de conclusie is gekomen dat de Tijdelijke wet, voor zover het gaat om het uitsluiten van het verbeuren van een bestuurlijke dwangsom, in strijd is met het Unierechtelijk gelijkwaardigheidsbeginsel. Er was ook nog aangevoerd dat de afschaffing van de bestuurlijke dwangsom in strijd zou zijn met het beginsel van effectieve rechtsbescherming en het doeltreffendheidsbeginsel, maar ook dat houdt geen stand nu de rechter met de vaststelling van de bestuurlijke dwangsom niet het in artikel 42 en 43 Vw 2000 neergelegde recht op een besluit op een asielaanvraag kan waarborgen omdat de bestuurlijke dwangsom automatisch wordt verbeurd. Een apart verzoek bij de rechter is niet noodzakelijk. Dit is anders voor zover het gaat om de rechterlijke dwangsom zoals neergelegd in artikel 8:55c en 8:72 lid 6 Awb. Daar is het de rechter die een dwangsom op een door hem bepaalde termijn zet. Ook een beroep op het doeltreffendheidsbeginsel houdt geen stand nu de vreemdeling alsnog via de bestuursrechter kan afdwingen dat binnen een bepaalde termijn alsnog een besluit wordt genomen op zijn asielaanvraag. En daarmee is de cirkel rond.

10. Toch knaagt hier iets, al kan de Afdeling daar ook niet veel aan doen. Want hoewel het oordeel dat de procedure voor een verblijfsvergunning regulier op medische gronden, het onderzoek door het CBR naar de geschiktheid of rijvaardigheid of de procedure op grond van de Wet Antarctica misschien onvergelykbaar zijn, de vraag of er überhaupt een procedure in bestuursrechtelijk Nederland is die vergelijkbaar is met de asielprocedure qua voorwerp, oorzaak en voornaamste kenmerken wordt niet beantwoord.

11. En nu? Want in het voorstel voor de Permanente wet (*Kamerstukken II 2020/21, 35 749*) is de afschaffing van de rechterlijke en bestuurlijke dwangsom een feit. Dit voorstel zal in ieder geval aangepast moeten worden. Of de rechterlijke dwangsom wordt weer in ere hersteld in asielzaken, of de wetgever komt met een alternatief dat in individuele zaken garandeert dat er sprake is van effectieve rechtsbescherming voor de vreemdeling. Een dergelijk alternatief heeft de annotator in de Kamerstukken nog niet voorbij zien komen.

12. Dat in dit geval deze Tijdelijke wet grotendeels onderuitgaat vanwege strijd met het

Unierecht, is eigenlijk tragisch. Blijkbaar vindt onze nationale wetgever het garanderen van effectieve rechtsbescherming voor vreemdelingen niet de moeite waard. Terwijl ik toch altijd heb gedacht dat het ging om een fundamentele waarde. En dit is niet het enige dossier waarin de wetgever het willens en wetens laat aankomen op een oordeel van de rechter, die vervolgens met het Unierecht in de hand moet oordelen dat een regeling onverbindend is. Van de wetgever mag verwacht worden dat deze pal voor deze fundamentele waarden gaat staan, ook in tijden van 'crisis'. Of misschien juist wel in tijden van crisis. V.M. Bex-Reimert

AB 2023/62

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

23 november 2022, nr. 202108198/1/A3
(Mrs. E. Steendijk, P.H.A. Knol, J.M. Willems)
m.nt. L.M. Koenraad

Art. 9b Advw

ECLI:NL:RVS:2022:3399

Wie niet langer kan bereiken wat hij wil, heeft onvoldoende belang bij het (starten en) voortzetten van de beroepsprocedure.

Zoals de Afdeling in overweging 6 van de uitspraak van 30 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:955, heeft geoordeeld, kan iemand alleen een stageverklaring krijgen als die persoon is ingeschreven als advocaat. Wederpartij was ten tijde van het verzoek niet langer ingeschreven als advocaat. Hij kon dus met zijn beroep niet bereiken dat hij een stageverklaring zou krijgen. Hij heeft daarom geen belang bij een inhoudelijke beoordeling van deze zaak. Dit had hij ook niet in de fase dat zijn zaak bij de rechtbank voorlag. De rechtbank had om die reden wegens het ontbreken van procesbelang het beroep niet-ontvankelijk moeten verklaren. Nu de rechtbank dat heeft nagelaten, zal de Afdeling het hoger beroep gegrond verklaren en, doende wat de rechtbank had behoren te doen, het beroep niet-ontvankelijk verklaren.

Uitspraak op het hoger beroep van de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten, appelland, tegen de uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 18 november 2021 in zaak nr. 20/6198 in het geding tussen:
Wederpartij,
en
De algemene raad.