

Beroepsprocedures voor aanvragers van internationale bescherming

Two-pager EMN Nederland

De two-pagers van EMN Nederland geven een analyse van de resultaten van EMN-onderzoeken vanuit Nederlands perspectief. Wat zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen het Nederlandse beleid en het beleid van andere landen?

1. Asielprocedurerichtlijn (2013/32/EU)

Het recht op zowel beroep als een eerlijk proces is een grondrecht dat is vastgelegd in verschillende internationale verdragen en in het [Handvest van de grondrechten van de Europese Unie \(EU\)](#). Dit recht wordt ook erkend in de EU-wetgeving, inclusief de asielprocedurerichtlijn (2013/32/EU). Artikel 46 van deze richtlijn geeft aan dat aanvragers van internationale bescherming het recht hebben om bij een rechter in beroep te gaan tegen een besluit over hun aanvraag.

De richtlijn biedt EU-lidstaten enige ruimte om zelf invulling te geven aan de omzetting in nationale wetgeving, waardoor de beroepsprocedures per lidstaat kunnen verschillen. Dit onderzoek geeft inzicht in de huidige organisatie van beroepsprocedures in eerste aanleg in EU-lidstaten en kan helpen bij de implementatie van veranderingen in het kader van het asiel- en migratiepact van de EU en de nieuwe Procedureverordening (2024/1384/EU), die op 12 juni 2026 in werking treedt.

2. Beroepsprocedure

Volgens artikel 46 van de asielprocedurerichtlijn (2013/32/EU) hebben aanvragers van internationale bescherming het recht om in beroep te gaan tegen:

- beslissingen waarbij een verzoek voor een vluchtelingenstatus en/of de subsidiaire beschermingsstatus als ongegrond wordt beschouwd;
- niet-ontvankelijkheidsbeslissingen;
- beslissingen in het kader van de grensprocedure;
- beslissingen om een verzoek niet dan wel niet volledig te behandelen omdat het aannemelijk is dat de aanvrager vanuit een veilig niet-EU/EFTA land is binnengekomen;
- beslissingen om te weigeren een verzoek te hervatten nadat deze (impliciet) is ingetrokken;
- beslissingen om internationale bescherming in te trekken.

3. Verzoek- en beslistermijn

De richtlijn bepaalt dat EU-lidstaten asielzoekers een redelijke termijn moeten geven om een beroep in te stellen, maar geeft geen specifieke tijdslimiet aan. Termijnen

Two-pager bij EMN-onderzoek

'Access to remedies for international protection applicants' juli 2025.

Onderzoeksvraag

Hoe organiseren verschillende EU-lidstaten hun beroepsprocedures in eerste aanleg voor aanvragers van internationale bescherming?

Deelnemende landen

Oostenrijk (AT), België (BE), Bulgarije (BG), Cyprus (CY), Tsjechië (CZ), Duitsland (DE), Estland (EE), Griekenland (EL), Spanje (ES), Finland (FI), Frankrijk (FR), Kroatië (HR), Hongarije (HU), Ierland (IE), Litouwen (LT), Luxemburg (LU), Letland (LV), Nederland (NL), Polen (PL), Zweden (SE), Slovenië (SI), Slowakije (SK)

verschillen per land, afhankelijk van of de beslissing is genomen in een:

- algemene asielprocedure;
- verlengde asielprocedure;
- versnelde asielprocedure;
- grensprocedure.

Ook kunnen afwijkende termijnen gelden voor aanvragen die niet-ontvankelijk worden verklaard.

Verzoek- en beslistermijn in de algemene en verlengde asielprocedure

Nederland hanteert formeel binnen de EU de kortste termijnen voor de algemene asielprocedure. Dit geldt ook voor beroepsprocedures. In deze algemene procedure moeten aanvragers van internationale bescherming binnen een week na een beslissing beroep aantekenen. In **Nederland** en 4 andere landen (BG, EL, PL, SI) moet de rechter vervolgens binnen 4 weken een beslissing op het beroep nemen.

Als zaken complex zijn komen ze in Nederland in de **verlengde asielprocedure** terecht. De beroepstermijn is dan 4 weken. Dit is vergelijkbaar met de beroepstermijnen in de

algemene asielprocedure in veel andere landen (BE, CY, CZ, EL, FI, FR, HR, LU, LV, SK).

Indienen documentatie

In **Nederland** en 6 andere landen (BE, DE, EE, FR, LU, SE) is het mogelijk om na het indienen van een beroepsschrift nog bewijsstukken aan te leveren. In **Nederland** gaat het om 1 tot 4 weken extra tijd. De IND en de verzoeker kunnen ook nadere documenten indienen tot 11 dagen voor de zitting.

In de meeste lidstaten moet het beroep schriftelijk of elektronisch worden ingediend:

- Schriftelijk of elektronisch: BE, BG, EE, ES, FI, FR, HR, IE, LT, LU, **NL**, PL, SE, SK
- Alleen schriftelijk: AT, CY, CZ, DE, EL, SI

Wanneer een advocaat een aanvrager vertegenwoordigt is de advocaat in **Nederland** verplicht om het beroepsschrift digitaal in te dienen. In Kroatië, Duitsland en Polen kan een beroep mondeling worden ingediend.

Schorsende werking

Schorsende werking betekent dat het indienen van beroep tegen een beslissing ertoe leidt dat de beslissing niet uitgevoerd mag worden. Bij beslissingen over internationale bescherming betekent dit dat de indiener de behandeling van het beroep in Nederland mag afwachten.

Automatische schorsende werking

In de meeste lidstaten (AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, IE, LT, LU, **NL**, PL, SE, SI, SK) mag een aanvrager na het instellen van een beroep tegen een beslissing in de algemene asielprocedure in beginsel op het grondgebied van de lidstaat blijven tot er een beslissing is genomen. Er gelden wel uitzonderingen voor onder andere beroepen tegen beslissingen die als kennelijk ongegrond zijn afgewezen (DE, EE, EL, **NL**, SE, SK) en beroepen van herhaalde aanvragen die geen nieuwe elementen bevatten (EE, EL, FR, **NL**, SK).

Verzoek- en beslistermijn in de versnelde procedure

Alleen BG, CY, IE, LU, en PL hebben een aparte beroepsprocedure in eerste aanleg tegen beslissingen in de versnelde procedure. Nederland heeft naast de algemene asielprocedure ook een versnelde (vereenvoudigde) procedure, maar hanteert daarvoor geen kortere verzoek- en beslistermijnen.

Automatische schorsende werking in de versnelde procedure

In 9 EU-lidstaten, waaronder **Nederland** (CY, DE, EE, EL, FI, HR, LT, **NL**, SE) heeft een beroep tegen een beslissing in

een versnelde procedure niet automatisch een schorsende werking. In **Nederland** betekent dit dat een beslissing gewoon uitgevoerd kan worden, tenzij een aanvrager aan de rechter vraagt om de uitvoering tijdelijk stop te zetten. De rechtbank beslist dan of dit wordt toegestaan.

Verzoek- en beslistermijn in niet-ontvankelijkheidsbeslissingen

In bijna alle EU-lidstaten (AT, BE, CY, CZ, BG, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, LT, LV, **NL**, PL, SE, SI, SK) zijn de regels voor beroepen tegen niet-ontvankelijkheidsbeslissingen hetzelfde als bij de algemene procedure, hoewel er soms verschillende termijnen gelden. Voor zulke beroepen legt **Nederland** geen andere termijn op om over het beroep te beslissen.

Automatische schorsende werking in niet-ontvankelijkheidsbeslissingen

In de meeste lidstaten (BE, BG, CY, DE, EE, FI, FR, HR, LT, **NL**, SE, SI, SK) hebben beroepen tegen niet-ontvankelijkheidsbeslissingen invloed op de automatische schorsende werking. In **Nederland** en 10 andere landen (BE, BG, DE, EE, FI, FR, HR, LT, SI, SK) zijn deze regels afhankelijk van de gronden voor niet-ontvankelijkheid.

In **Nederland** heeft het beroep een automatische schorsende werking als een aanvrager deze instelt tegen een niet-ontvankelijkheidsbeslissing die is genomen omdat een asielzoeker naar een veilig niet-EU/EFTA-land kan gaan.

Het beroep heeft onder andere geen automatische schorsende werking als:

- het een vervolgaanvraag is die geen nieuwe elementen of bevindingen bevat;
- de betrokkene internationale bescherming heeft gekregen in een andere EU-lidstaat.

Afhankelijk van de omstandigheden kan de bevoegde juridische instantie op verzoek van de aanvrager de schorsende werking alsnog toewijzen

Verzoek- en beslistermijn in de grensprocedure

Geen enkele lidstaat, met uitzondering van Frankrijk, heeft een specifieke beroepsprocedure tegen beslissingen in het kader van de grensprocedure. **Nederland** heeft wel een grensprocedure, maar legt daarbinnen geen striktere termijnen op voor het instellen van beroep dan in de algemene asielprocedure.

Automatische schorsende werking in de grensprocedure

In Frankrijk geldt een automatische schorsende werking voor een beroep tegen een beslissing in de grensprocedure. In 5 andere landen (DE, EE, EL, FI, HR) met een grensproce-

dure kan dit alleen op verzoek van de aanvrager. In **Nederland** heeft een beroep tegen een beslissing in de grensprocedure alleen een automatisch schorsende werking wanneer het verzoek wordt afgewezen omdat een asielzoeker naar een veilig niet-EU/EFTA-land kan terugkeren.

4. Bevoegde instanties die beslissen over beroepen in eerste aanleg

In 16 lidstaten (AT, BE, BG, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, LT, LU, LV, **NL**, SI, SK) behandelen algemene administratieve rechtbanken beroepen in eerste aanleg in asielpcedures. In **Nederland** is dit de bestuursrechter. In de meeste lidstaten (AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, IE, LU, LV, **NL**, PL, SI, SK) behandelt één rechter beroepen in eerste aanleg. In Nederland kan de rechtbank een kamer met drie rechters benoemen als de zaak complex is.

5. Procedurele waarborgen

Rechtsbijstand en vertegenwoordiging

Vijf lidstaten (AT, BG, ES, **NL**, SE) verlenen gratis rechtsbijstand ex officio, een aanvrager hoeft hier niet om te verzoeken. De meeste landen (BE, BG, CY, CZ, DE, EE, FR, HR, IE, LT, LU, LV, **NL**, PL, SE, SK) bieden door de staat gefinancierde rechtsbijstand en vertegenwoordiging aan. Dit gebeurt door geregistreerde advocaten in het kader van het rechtsbijstandssysteem van de staat.

Nederland faciliteert rechtsbijstand via de Raad voor de Rechtsbijstand. Aanvragers krijgen automatisch een advocaat toegewezen, maar kunnen ook zelf een specifieke advocaat aanvragen. Ook werkt de Raad voor Rechtsbijstand samen met VluchtelingenWerk Nederland, een organisatie die asielzoekers ondersteuning, begeleiding en hulp biedt gedurende de hele procedure.

Procedurele waarborgen voor aanvragers met bijzondere behoeften

De meeste lidstaten (AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, FI, IE, LT, LU, LV, **NL**, SE, SI, SK) hebben specifieke waarborgen om de belangen van alleenstaande minderjarigen tijdens de beroepsprocedures te behartigen. In **Nederland** omvat dit de toewijzing van zowel een voogd als een advocaat. De voogd begeleidt minderjarige asielzoekers tijdens de hele procedure en vergemakkelijkt ook het contact met de advocaat.

6. Operationele veranderingen in beroepsprocedures in eerste aanleg: 2018-2024

Negen lidstaten (AT, BG, CZ, EE, FR, IE, LT, LV, **NL**) hebben digitale technologieën ingevoerd in de beroepsprocedures in eerste aanleg, waaronder de mogelijkheid om zittingen online te houden. **Nederland** voerde de mogelijkheid van hoorzittingen op afstand in vanwege de COVID-19-pandemie, maar houdt momenteel in beginsel weer alleen fysieke zittingen voor asielzaken, met uitzondering van bewaringszaken. Op verzoek kan echter nog steeds een partij digitaal ingebeld worden.

7. Uitdagingen en good practices

Uitdagingen

Twaalf lidstaten (BE, CY, DE, EE, FR, IE, LT, LU, LV, **NL**, PL, SI) benoemden uitdagingen met beroepsprocedures in eerste aanleg. In **Nederland**, Cyprus, Ierland, Luxemburg en Letland hielden deze verband met capaciteitsbeperkingen binnen de bevoegde instanties.

In **Nederland** meldden rechtbanken een grote hoeveelheid extra zaken als gevolg van vertragingen bij asielbesluiten door de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND). Vertraagde beslissingen leiden ertoe dat aanvragers in beroep gaan tegen het niet tijdig beslissen. Acht lidstaten (BE, DE, EE, IE, LT, LV, **NL**, SI) meldden dat een toename van het aantal beroepen en een gebrek aan middelen de optimale werking van het beroepssysteem belemmerde. Ook noemden 8 landen (BE, CY, EE, FI, IE, **NL**, LV, SI) uitdagingen in verband met de bestaande achterstand in beroepszaken. Zowel Nederland als Litouwen had te maken met een tekort aan vertalers tijdens rechtszittingen.

Good practices

Nederland, België, Duitsland, Finland en Frankrijk noemden specifieke successen in het voorkomen van achterstanden. Bijvoorbeeld, Duitsland versnelt de rechtsgang door administratieve rechtbanken in eerste aanleg te laten specialiseren in zaken die specifiek betrekking hebben op bepaalde herkomstlanden.

Daarnaast noemden vier landen (CY, IE, **NL**, SK) specifieke successen rondom het vergroten of efficiënter inzetten van de bestaande capaciteit binnen bevoegde instanties.

In Nederland gebruikt de IND een centrale planningstool, om inzicht te krijgen in de hoeveelheid zaken, geplande rechtszittingen en de personele capaciteit, om mogelijke mismatches vroegtijdig kunnen voorspellen.