

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:AN7532
Datum uitspraak	8 oktober 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 27 juni 2003 heeft verweerder (hierna: de minister), voorzover thans van belang, het besluitmoratorium voor asielzoekers afkomstig uit Noord-Irak verlengd en een besluitmoratorium voor asielzoekers afkomstig uit Centraal-Irak ingesteld (Stcrt. 30 juni 2003, nr. 122). Dit besluit is aangehecht.

Volledige tekst

200304835/1, 200304847/1, 200304899/1 en 200304910/1.

Datum uitspraak: 8 oktober 2003

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1],
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B],
3. de vereniging Vereniging VluchtelingenWerk Nederland,
4. [appellant sub 4],

appellanten,

en

de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 27 juni 2003 heeft verweerder (hierna: de minister), voorzover thans van belang, het besluitmoratorium voor asielzoekers afkomstig uit Noord-Irak verlengd en een besluitmoratorium voor asielzoekers afkomstig uit Centraal-Irak ingesteld (Stcrt. 30 juni 2003, nr. 122). Dit besluit is aangehecht.

Tegen dit besluit heeft appellant sub 1 bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 22 juli 2003, beroep ingesteld. Bij brief van 31 juli 2003 is het beroep aangevuld. Deze brieven zijn aangehecht. Voorts zijn op 13 augustus 2003 en 29 augustus 2003 brieven van appellant sub 1 ontvangen.

Appellanten sub 2 hebben bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 22 juli 2003,

beroep ingesteld. Bij brief van 31 juli 2003 is het beroep aangevuld. Deze brieven zijn aangehecht.

Appellante sub 3 heeft bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 24 juli 2003, beroep ingesteld. Bij brief van 8 augustus 2003 is het beroep aangevuld. Deze brieven zijn aangehecht.

Appellant sub 4 heeft bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 25 juli 2003, beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

Bij brieven van 11 augustus 2003, 19 augustus 2003 en 25 augustus 2003 heeft de minister reacties ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 september 2003, waar appellant sub 1 en appellanten sub 2 in persoon, allen bijgestaan door mr. R.C. van den Berg, advocaat te Waalwijk, appellante sub 3, vertegenwoordigd door mr. L. Vellenga-van Nieuwkerk, advocaat te Alkmaar, appellant sub 4, vertegenwoordigd door mr. A.M.J.M. Louwerse, advocaat te Amsterdam, en de minister, vertegenwoordigd door mr. A.W. van Leeuwen, advocaat te 's-Gravenhage, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 43, onder a, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000), voorzover thans van belang, kan bij besluit van Onze Minister 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, worden verlengd met ten hoogste één jaar, 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 toegewezen.

Ingevolge artikel 71, tweede lid, van de Vw 2000, zoals dit artikellid luidde vóór 1 september 2003, kan tegen een besluit, gegeven op grond van artikel 43, een belanghebbende beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De artikelen 70, eerste lid, en 89 zijn van overeenkomstige toepassing.

Ingevolge artikel 70, eerste lid, van de Vw 2000 wordt in afwijking van de artikelen 2:1 en 8:24 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) het bezwaar, administratief beroep, het beroep op de rechtbank of het hoger beroep ingesteld door de vreemdeling in persoon, zijn wettelijke vertegenwoordiger, zijn bijzondere gemachtigde of een advocaat, indien deze verklaart daartoe bepaaldelijk te zijn gevolmachtigd.

Ingevolge artikel 117, eerste lid, van de Vw 2000, voorzover thans van belang, wordt een op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet in behandeling zijnde aanvraag tot toelating als vluchteling aangemerkt als een aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning op grond van deze wet.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel blijft op de behandeling van aanvragen, als bedoeld in het eerste lid, het recht dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet van toepassing.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge het derde lid van dit artikel worden ten aanzien van rechtspersonen als hun

belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen. Overwegingen ten aanzien van de ontvankelijkheid

2.2. Uit de tekst van artikel 43 van de Vw 2000 en de geschiedenis van de totstandkoming van die bepaling (Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 1998-1999, 26 732, nr. 3, p. 47-49) vloeit voort dat het bestreden besluit van toepassing is op vreemdelingen die een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, als bedoeld in artikel 28 van die wet, hebben ingediend en waarop door de minister nog geen beschikking is gegeven.

2.2.1. Een besluit, als bedoeld in artikel 43 van de Vw 2000, heeft betrekking op de behandeling van de aanvraag, als bedoeld in artikel 117, tweede lid, van de Vw 2000. Dit vindt bevestiging in de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 43 van de Vw 2000 (Kamerstukken I 2000-2001, 26 732 en 26 975, nr. 5b, p. 56).

Het bestreden besluit is derhalve niet van toepassing op vreemdelingen die hun aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, als bedoeld in artikel 28 van de Vw 2000, hebben ingediend vóór de inwerkingtreding van die wet.

2.2.2. Appellant sub 1 heeft op 17 september 1998 een aanvraag om toelating als vluchteling ingediend. Appellanten sub 2 hebben op 24 september 1998 respectievelijk 9 september 1998 aanvragen om toelating als vluchteling ingediend. Het bestreden besluit is niet op deze aanvragen van toepassing. Derhalve zijn appellanten sub 1 en sub 2 geen belanghebbenden, als bedoeld in artikel 71, tweede lid, van de Vw 2000, gelezen in verbinding met artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. De door hen ingestelde beroepen zijn op die grond niet-ontvankelijk.

2.2.3. Ten aanzien van het betoog van de minister in zoverre hij de ontvankelijkheid van het beroep van appellante sub 3 op verschillende gronden heeft betwist, overweegt de Afdeling als volgt.

Artikel 70, eerste lid, van de Vw 2000 behelst blijkens tekst en geschiedenis uitsluitend een van de artikelen 2:1 en 8:24 van de Awb afwijkende regeling ten aanzien van het optreden van gemachtigden. Met die bepaling is niet beoogd de kring van beroepsgerechtigden te beperken. Het artikellid ziet naar tekst en strekking voorts uitsluitend op het door of namens de vreemdeling instellen van rechtsmiddelen. Ook de verwijzing naar artikel 70 in artikel 71, tweede lid, van de Vw 2000 moet in deze zin worden begrepen. Artikel 70, eerste lid, gelezen in verbinding met artikel 71, tweede lid, van de Vw 2000 regardeert derhalve niet het beroep van appellante sub 3.

2.2.4. Uit de vaste jurisprudentie van de Afdeling terzake van artikel 1:2, derde lid, van de Awb volgt dat het bij de belangen van een rechtspersoon moet gaan om een aan de statutaire doelstelling ontleend algemeen of collectief belang, dat door een besluit direct wordt of dreigt te worden aangetast. Dat belang dient los te kunnen worden gezien van dat van de individuele leden en de behartiging ervan dient de trekken te vertonen van behartiging van bovenindividuele belangen.

2.2.4.1. Blijkens artikel 2 van haar statuten stelt appellante sub 3

- voorzover thans van belang en samengevat weergegeven - zich ten doel, het inzetten voor de bescherming van asielzoekers en vluchtelingen door persoonlijke steun en belangenbehartiging bij hun toelating en opvang. Zij tracht dit doel onder meer te bereiken door het beïnvloeden van het beleid ten aanzien van asielzoekers en vluchtelingen in het

kader van de algemene belangenbehartiging.

2.2.4.2. Gegeven het algemene karakter van een besluit, als bedoeld in artikel 43 van de Vw 2000, kan niet staande worden gehouden dat het belang van appellante sub 3 om op te komen tegen het bestreden besluit niet is aan te merken als een aan haar statutaire doelstelling ontleend, individuele belangenbehartiging overstijgend, collectief belang, als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb. Voor dit oordeel vindt de Afdeling steun in de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 43 van de Vw 2000 (Kamerstukken II 1999-2000, 26 732, nr. 7, p. 66-67), waaruit blijkt dat het de bedoeling is geweest dat tegen een besluit, als bedoeld in artikel 43 van de Vw 2000, ook beroep kan worden ingesteld door belangenorganisaties, als de Vereniging VluchtelingenWerk Nederland.

2.2.4.3. Gelet op het voorgaande is appellante sub 3 een belanghebbende, als bedoeld in artikel 71, tweede lid, van de Vw 2000, gelezen in verbinding met artikel 1:2, derde lid, van de Awb, en is het namens haar ingestelde beroep ontvankelijk.

Overwegingen ten aanzien van de beroepen van appellanten sub 3 en sub 4

2.3. Het bestreden besluit berust op het standpunt van de minister dat, gezien de thans bestaande onzekere, instabiele overgangssituatie in Irak, het niet mogelijk is om asielaanvragen die zijn gebaseerd op gestelde vervolging door het oude regime op voorhand af te doen als ongegrond en dat asielaanvragen die zijn gebaseerd op gestelde vervolging in de huidige situatie niet zijn te beoordelen. Dit standpunt heeft hij gebaseerd op de informatie vervat in een brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 11 juni 2003 (kenmerk DPV/AM-292/03).

2.3.1. De Afdeling is van oordeel dat het betoog van appellante sub 3 dat de minister niet kan worden gevolgd in zijn standpunt dat er onvoldoende informatie is over de huidige situatie in Irak, niet op een goede lezing van het bestreden besluit berust. Aan dit besluit is niet ten grondslag gelegd dat er onvoldoende informatie terzake is, doch dat de voor een verantwoorde beslissing op de voorliggende aanvragen vereiste beoordeling van de situatie in Irak thans niet mogelijk is, omdat nog niet is te voorzien in welke richting de situatie zich zal gaan ontwikkelen en op welke termijn er een stabilisatie zal optreden. Gelet op de inhoud van voormelde brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 11 juni 2003 bestaat geen grond voor het oordeel dat het standpunt van de minister dat naar verwachting voor een korte periode onzekerheid zal bestaan over de situatie in Irak, niet in rechte stand kan houden.

2.3.2. Appellanten sub 3 en sub 4 betogen dat het in strijd is met de wet een besluitmoratorium in te stellen dan wel te verlengen op de grond, neergelegd in artikel 43, onder a, van deze wet, indien een categoriaal beschermingsbeleid, als bedoeld in artikel 29, eerste lid, aanhef en onder d, van kracht is.

2.3.2.1. Vooropgesteld dient te worden dat de tekst van artikel 43 van de Vw 2000 noch de geschiedenis van de totstandkoming van die bepaling (met name Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 1998-1999, 26 732, nr. 3, p. 47-48) grond geeft voor het oordeel dat het zich niet verdraagt met die bepaling om op één van de daarin vermelde gronden een moratoriumbesluit te nemen, terwijl ten aanzien van de vreemdelingen op wie dat besluit van toepassing is een categoriaal beschermingsbeleid, als hiervoor bedoeld, van kracht blijft.

2.3.2.2. Het betoog van appellanten strekt er evenwel toe dat dit anders is, indien, zoals hier, het besluitmoratorium uitsluitend gebaseerd is op de onder a vermelde grond van artikel 43 van de Vw 2000, aangezien de aanvragen in elk geval kunnen worden toegewezen op de in

artikel 29, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000 bedoelde grond.

2.3.2.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 13 december 2001 in zaak nr. 200105129/1, gepubliceerd in JV 2002/13 en NAV 2003/63), dient, gelet op de verplichtingen die voortvloeien uit het Vluchtelingenverdrag en artikel 3 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zoals ook vermeld in de paragrafen C1/1.2 en C1/4.1 van de Vreemdelingencirculaire 2000, bij de behandeling van een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, als bedoeld in artikel 28 van de Vw 2000, eerst te worden beoordeeld of de vreemdeling aannemelijk heeft gemaakt verdragsvluchteling te zijn, dan wel gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting het in artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, omschreven risico loopt. Indien het een noch het ander het geval is, moet vervolgens worden beoordeeld of het asielrelaas grond geeft tot verlening van een verblijfsvergunning op de voet van artikel 29, eerste lid, achtereenvolgens c en d, van de Vw 2000.

Zoals de Afdeling evenzeer eerder heeft overwogen (in de uitspraak van 13 maart 2003 in zaak nr. 200300008/1, gepubliceerd in AB 2003, 297, JV 2003/180 en NAV 2003/125) lijdt deze wijze van toepassen van artikel 29, eerste lid, van de Vw 2000 uitzondering indien de vreemdeling aan een ander land zal worden overgedragen (artikel 30, aanhef en onder a of d, van de Vw 2000) of de minister van oordeel is dat de vreemdeling in een ander land bescherming kan vinden (artikel 31, tweede lid, aanhef en onder h, i of j, van de Vw 2000).

2.3.2.4. De tekst van artikel 43 van de Vw 2000 en de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling bieden geen aanknopingspunt voor het oordeel dat vorenomschreven wijze van toepassen van artikel 29, eerste lid, van de Vw 2000 ook uitzondering lijdt, indien zich ten aanzien van een land van herkomst de onder a beschreven situatie voordoet, terwijl een categoriaal beschermingsbeleid, gebaseerd op een inmiddels niet meer bestaande algehele situatie in het betrokken land, wegens de onzekere, instabiele actuele situatie niet wordt herroepen.

2.3.2.5. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat de minister zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het vanwege de huidige overgangssituatie in Irak voor hem thans niet mogelijk is om te beoordelen of een aanvraag van een vreemdeling uit dit land toegewezen kan worden op de voet van artikel 29, eerste lid, achtereenvolgens a en b, van de Vw 2000.

Het bestreden besluitmoratorium brengt, gegeven de in artikel 29, eerste lid, van de Vw 2000 neergelegde toetsingsvolgorde, met zich dat, in verband met de sedert het afkondigen van het categoriaal beschermingsbeleid ingrijpend gewijzigde doch nog zeer instabiele situatie in Irak, ten aanzien van vreemdelingen die vallen onder de werking van het besluit, de toepassing van voormeld beleid wordt opgeschort. Deze uitwerking van het besluit sluit aan op de strekking van artikel 43 van de Vw 2000. Er is geen grond voor het oordeel dat de minister het bestreden besluit niet met een beroep op evenbedoelde toetsingsvolgorde heeft mogen baseren op onderdeel a van dat artikel.

2.3.3. De beroepen van appellanten sub 3 en sub 4 zijn ongegrond.

2.4. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen van appellanten sub 1 en sub 2 niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van appellanten sub 3 en sub 4 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, Voorzitter, en mr. T.M.A. Claessens en mr. J.E.M. Polak, Leden, in tegenwoordigheid van mr. R.W. Mackenzie, ambtenaar van Staat.

w.g. Vlasblom w.g. Mackenzie

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 8 oktober 2003

44-434.