

ECLI:NL:RBSGR:2002:AE0883

Instantie	Rechtbank 's-Gravenhage
Datum uitspraak	12-02-2002
Datum publicatie	29-03-2002
Zaaknummer	AWB 01/1976 OVERIO
Rechtsgebieden	Vreemdelingenrecht
Bijzondere kenmerken	Bodemzaak Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Overgangsrecht / doorprocederen / procesbelang. Eiser heeft beroep ingesteld tegen een besluit van vóór 1 april 2001, waarin op eisers aanvraag om toelating als vluchteling afwijzend is beschikt. Aan eiser, een Afghaan, is wel een vtv toegekend, die per 1 april 2001 is omgezet in een vtv asiel voor bepaalde tijd. Verweerder stelt dat eiser geen rechtens te honoreren belang meer heeft bij doorprocederen over de toelating als vluchteling. De rechtbank komt tot het oordeel dat na een eventuele vernietiging van het besluit bij het nemen van een nieuwe beslissing op bezwaar nieuw recht dient te worden toegepast, omdat bij het nemen van een beslissing op bezwaar in het bestuursrecht als algemeen uitgangspunt geldt dat ex nunc moet worden getoetst. Dit geldt niet alleen voor feiten en omstandigheden, maar ook voor de van toepassing zijnde regelgeving en het geldende beleid. Op dit uitgangspunt kan een uitzondering worden gemaakt indien in de loop van de procedure de regelgeving of het beleid ten nadele van de betrokkene is gewijzigd. Een dergelijke wijziging kan er bij de toepassing van een ex nunc toetsing toe leiden dat een ander beginsel wordt doorbroken namelijk dat een bezwaar- en/of beroepsprocedure in het algemeen tot gevolg moet hebben dat de betrokkene in de situatie wordt gebracht waarin hij zou zijn geweest indien van meet af aan op juiste wijze door verweerder was beslist. Dit beginsel van rechtsherstel is echter niet absoluut en zal moeten wijken in het onderhavige geval, nu het gaat om een wijziging van een wet in formele zin en het overgangsrecht geen uitzondering maakt op de onmiddellijke werking. Uit de wetsgeschiedenis blijkt bovendien dat de wetgever bewust heeft gewild dat in bezwaar het nieuwe recht wordt toegepast, terwijl de wetgever een mogelijke achteruitgang in de rechtspositie heeft voorzien. De rechtbank vindt in de mate waarin de vreemdeling door de nieuwe wet wordt benadeeld geen reden af te wijken van de nadrukkelijke wil van de wetgever, mede omdat de benadeling die de betrokken vreemdeling door de wetswijziging kan ondervinden naar het oordeel van de rechtbank betrekkelijk gering is. Ook brengt de leer van de formele rechtskracht niet mee dat eiser belang heeft bij een uitspraak over zijn vluchtelingschap, omdat de rechtbank thans nadrukkelijk geen uitspraak doet over de vraag of eiser terecht niet als vluchteling is toegelaten. Onder deze omstandigheden kan aan eiser in een latere procedure niet worden tegengeworpen dat het besluit waarin is neergelegd dat hij geen vluchteling is, als juist heeft te gelden en in die zin formele rechtskracht heeft. Daar komt nog bij dat verweerder uitdrukkelijk heeft toegezegd -een en ander overeenkomstig de bedoeling van de wetgever- zich niet op het standpunt te zullen stellen dat het besluit, waarin onder meer is neergelegd dat eiser niet als vluchteling kan worden aangemerkt, in dat opzicht rechtens onaantastbaar is geworden. Beroep niet-ontvankelijk vanwege het ontbreken van actueel procesbelang.
Wetsverwijzingen	Vreemdelingenwet 2000 115 Vreemdelingenwet 2000 117
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JV 2002/180

Uitspraak

ARRONDISSEMENTSRECHTBANK TE 's-GRAVENHAGE

Zittingsplaats Assen

Vreemdelingenkamer

Meervoudige kamer

regnr.: Awb 01/1976 OVERIO GR

UITSpraak

inzake: A,
geboren op [...] 1975,
verblijvende te B,
van Afghaanse nationaliteit,
IND dossiernummer 9908.11.8015,
eiser,
gemachtigde: mr. J.F. Smallenbroek, advocaat te Zwolle;

tegen: DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE
(Immigratie- en Naturalisatiedienst),
te 's-Gravenhage,
verweerder,
gemachtigde: mr. G.M.H. Hoogvliet, advocaat te 's-Gravenhage.

1 PROCESVERLOOP

1.1 Op 11 augustus 1999 heeft eiser een aanvraag om toelating als vluchteling gedaan. Bij beschikking van 9 maart 2000 heeft verweerder de aanvraag niet ingewilligd en ambtshalve beslist aan eiser geen vergunning tot verblijf op grond van klemmende redenen van humanitaire aard te verlenen.

1.2 Eiser heeft daartegen bij brief van 19 april 2000 bezwaar gemaakt. Bij beschikking van 7 december 2000 heeft verweerder het bezwaar ongegrond verklaard.

Tevens heeft verweerder aan eiser een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv) verleend, met ingang van 5 augustus 1999.

1.3 Bij beroepschrift van 5 januari 2001 heeft eiser beroep ingesteld bij de rechtbank tegen deze beschikking voorzover daarbij het bezwaar ongegrond is verklaard.

1.4 De griffier heeft de van verweerder ontvangen stukken aan eiser gezonden en hem in de gelegenheid gesteld nadere gegevens te verstrekken.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Openbare behandeling van het beroep heeft plaatsgevonden ter zitting van 25 september 2001. Eiser is daarbij niet verschenen doch heeft zich doen vertegenwoordigen door zijn gemachtigde mr. J.F. Smallenbroek. Verweerder

heeft zich doen vertegenwoordigen door mr.G.M.H. Hoogvliet. Het beroep is ter zitting gevoegd behandeld met de beroepen onder de nummers Awb 01/21760, Awb 01/21893 en Awb 01/21892.

2 OVERWEGINGEN

2.1 De rechtbank ziet in de onderhavige zaak aanleiding allereerst te beoordelen of er aan de kant van eiser een rechtens te honoreren (processueel) belang bestaat bij een beantwoording van de vraag of eiser moet worden aangemerkt als vluchteling en op die grond tot Nederland moet worden toegelaten dan wel of op grond van klemmende redenen van humanitaire aard verblijf in Nederland moet worden toegestaan.

2.2 Namens verweerder is aangevoerd dat eisers belang bij het ingestelde beroep is komen te vervallen nu eiser, die onder de oude Vreemdelingenwet aanspraak had op een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv), met ingang van 1 april 2001 ingevolge artikel 115 van de Vw 2000 aanspraak heeft gekregen op een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Ook indien eiser, anders dan verweerder in het bestreden besluit heeft aangenomen, wel zou moeten worden aangemerkt als vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag, kan eisers beroep slechts leiden tot toekenning van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Artikel 115 Vw 2000 brengt in de visie van verweerder alleen voor diegenen die bij de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet reeds feitelijk over een verblijfstitel beschikten een omzetting van deze titel mee in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Niet alleen blijkt dit volgens verweerder duidelijk uit de bewoordingen van de wet maar ook uit de wetsgeschiedenis, waarbij verweerder heeft verwezen naar hetgeen daarover is gezegd in de Memorie van Toelichting.

Verweerder heeft zich vervolgens in het verweerschrift nog op het standpunt gesteld dat ook artikel 117 Vw 2000 dit gevolg met zich meebrengt. Verweerder gaat hierbij uit van de opvatting dat artikel 117 Vw 2000 meebrengt dat de nieuwe wet een onmiddellijke werking heeft en wel in die zin dat de bepalingen van de Vw 2000 ook moeten worden toegepast op voor 1 april 2001 ingediende, doch nog niet afgehandelde, bezwaarschriften.

Bij toepassing van de nieuwe wet zal eiser, aldus verweerder, ook indien blijkt dat hij ten onrechte niet als vluchteling is aangemerkt, (slechts) in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.

2.3 Eiser stelt zich op het standpunt dat hij wel een rechtens te honoreren belang heeft bij een inhoudelijke toetsing van het bestreden besluit, waarbij eiser, naar zijn mening ten onrechte, niet is aangemerkt als vluchteling. Indien hij reeds bij het bestreden besluit zou zijn toegelaten als vluchteling bestaat in de visie van eiser voor hem per 1 april 2001 aanspraak op een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Indien de rechtbank tot het oordeel komt dat eiser ten onrechte niet is toegelaten als vluchteling, behoort hij alsnog in de positie te worden gebracht waarin hij zou zijn geweest indien ten aanzien van zijn aanspraken direct juist was beslist. Op grond van het feit dat een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd een minder sterke rechtspositie meebrengt dan een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd heeft eiser naar zijn mening nog steeds belang bij deze procedure.

2.4 De rechtbank overweegt met betrekking tot de onder 2.1 geformuleerde vraag als volgt.

2.5 Allereerst stelt de rechtbank vast dat de beantwoording van de vraag of eiser een rechtens te honoreren processueel belang heeft bij voortzetting van de onderhavige procedure in feite wordt bepaald door het antwoord op de vraag welk recht van toepassing is indien door verweerder na een (eventuele) vernietiging van het bestreden besluit door de rechtbank (opnieuw) moet worden beslist op het bezwaar. Daarbij is onder meer van belang welke uitleg moet worden gegeven aan het bepaalde in artikel 117 van de Vw 2000.

Anders dan verweerder is de rechtbank van oordeel dat artikel 117 Vw 2000, zowel blijkens haar letterlijke tekst als de wetsgeschiedenis, slechts betrekking heeft op aanvragen waarop nog niet in primo is beslist op het moment van de invoering van de Vw 2000. Dit betekent derhalve dat bedoeld artikel niet ziet op de situatie dat door verweerder na 31 maart 2001 (opnieuw) moet worden beslist op bezwaar dat is gemaakt

tegen een reeds voor 1 april 2001 genomen besluit in primo. De vraag is vervolgens of op andere gronden kan worden staande gehouden dat, na een vernietiging van het bestreden besluit door de rechtbank, verweerder met inachtneming van het nieuwe recht op het bezwaar van eiser moet beslissen. Dienaangaande overweegt de rechtbank het volgende.

2.6 Bij het nemen van een beslissing op bezwaar geldt in het bestuursrecht als algemeen uitgangspunt dat door verweerder ex nunc moet worden getoetst. Deze wijze van toetsing geldt niet alleen voor wat betreft de in acht te nemen feiten en omstandigheden, maar in beginsel evenzeer daar waar het gaat om de van toepassing zijnde regelgeving en het geldende beleid.

Op voornoemd uitgangspunt kan evenwel een uitzondering worden gemaakt indien in de loop van de procedure, met name na het indienen van bezwaar, de regelgeving of het beleid ten nadele van de betrokkene is gewijzigd. Een dergelijke wijziging kan er bij de toepassing van een ex nunc toetsing toe leiden dat een ander, ook reeds in de Memorie van Toelichting op de Algemene wet bestuursrecht genoemd beginsel, wordt doorbroken namelijk dat een bezwaar- en/of beroepsprocedure in het algemeen tot gevolg moet hebben dat de betrokkene in de situatie wordt gebracht waarin hij zou zijn geweest indien van meet af aan op juiste wijze door verweerder was beslist. In de Memorie van Toelichting (kamerstukken II 1991/92, 22495 nr.3, p. 145) wordt dienaangaande overwogen:

"Bij het opnieuw voorzien in de zaak en overigens ook bij de beoordeling van de vraag of de gevolgen van een vernietigd besluit in stand dienen te blijven, geldt dat in beginsel moet worden uitgegaan van de ten tijde van de nieuwe beslissing geldende feiten en omstandigheden, alsmede het op dat moment geldende recht. Bij het opnieuw voorzien in de zaak kan derhalve met nieuwe feiten en omstandigheden rekening worden gehouden. Wij zijn echter van mening dat zulks niet altijd mogelijk zal zijn. Zo zal niet ieder nieuw feit, dat ex nunc weigering van een vergunning zou rechtvaardigen, zonder meer tot weigering van die vergunning mogen leiden. Wij denken daarbij aan het geval dat de beslissing op het bezwaarschrift vernietigd wordt omdat het besluit inhoudende weigering een vergunning te verlenen op ondeugdelijke gronden berust. Alsdan zou aan de rechtsbescherming van de aanvrager van de vergunning in het algemeen tekort worden gedaan, indien bij het voorzien in de zaak acht wordt geslagen op eerst na de bestreden beslissing ontstane feiten en omstandigheden die een deugdelijke weigeringsgrond kunnen opleveren. Wij zijn van oordeel dat dergelijke feiten en omstandigheden wel in de nieuwe besluitvorming kunnen worden betrokken, indien het bestuursorgaan rechtens bevoegd zou zijn de aanvankelijke beslissing in te trekken."

In de literatuur wordt dit ook wel aangeduid als het beginsel van rechtsherstel. Dit beginsel van rechtsherstel, hetwelk naar het oordeel van de rechtbank in feite een nadere op de casus toegespitste uitwerking van het rechtszekerheidsbeginsel betreft, is echter niet absoluut.

2.7 Onder omstandigheden zal de werking van vorengenoemd beginsel naar het oordeel van de rechtbank moeten wijken, met name daar waar de bedoeling van de wetgever kennelijk daarop gericht is geweest. In het onderhavige geval ziet de rechtbank een dergelijke aanleiding, in welk verband het volgende wordt overwogen.

2.8 In de eerste plaats is van belang dat de wijziging van de regelgeving, zoals die in de onderhavige zaak is opgetreden, heeft plaatsgehad middels wijziging van een wet in formele zin. Uitgangspunt in het Nederlandse recht is dat nieuwe wetgeving onmiddellijke werking heeft, tenzij het overgangsrecht expliciet anders bepaalt.

De tekst van het overgangsrecht met betrekking tot de Vw 2000 geeft een dergelijke uitzondering niet aan, daar waar het gaat om het nemen van een beslissing op een voor 1 april 2001 ingediend en nog niet afgehandeld bezwaar, zodat op grond daarvan het nieuwe recht op de afhandeling daarvan van toepassing zou moeten worden geacht.

2.9 Uit de wetsgeschiedenis blijkt bovendien dat de wetgever bewust geen bepaling heeft opgenomen aangaande de vraag welk recht van toepassing is indien op of na 1 april 2001 op een voordien ingediend bezwaar moet worden beslist. Dit omdat de wetgever ervan uitgaat dat in bezwaar via de ex nunc toetsing de nieuwe wet wordt toegepast, terwijl de wetgever een mogelijke achteruitgang in de rechtspositie heeft voorzien en hierin geen reden heeft gezien om andersluidend overgangsrecht te treffen. De rechtbank verwijst naar de Memorie van Toelichting (TK 1998-1999, 26732, nr. 3, p. 94 en 95) waarin het volgende wordt overwogen:

" Opgemerkt zij, dat op het bezwaarschrift moet worden beslist met inachtneming van de nieuwe wet. Zulks is niet bepaald, omdat het reeds volgt uit de hoofdregel van het algemene bestuursrecht dat in bezwaar ex nunc wordt beslist. Ook dit kan op het eerste gezicht een zekere achteruitgang impliceren. De asielzoeker die na een aanvankelijke afwijzing in bezwaar komt en dan alsnog wordt toegelaten, zal, als de beslissing op bezwaar na inwerkingtreding van de nieuwe wet wordt genomen, doorgaans een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd krijgen, omdat hij nog geen drie jaar rechtmatig verblijf heeft genoten. Dit geldt ook voor asielzoekers die wellicht een A-status hadden gekregen als de aanvraag direct was toegewezen, omdat toen de oude wet nog gold. Zoals in de toelichting bij artikel 112 (thans artikel 117) is uiteengezet, is deze achteruitgang grotendeels schijn. Een en ander impliceert, dat ook voor deze overgangsgevallen doorprocederen voor een betere titel geen zin meer heeft.

In een vervolgens geschetst voorbeeld wordt hetzelfde standpunt nog weer verwoord met de conclusie dat het bezwaar niet-ontvankelijk moet worden verklaard wegens ontbreken van belang.

De wetgever heeft derhalve bewust en nadrukkelijk gekozen voor onmiddellijke werking van de wet, ook in na 31 maart 2001 nog lopende bezwaarprocedures.

2.10 De rechtbank vindt in de mate waarin de vreemdeling door de nieuwe wet wordt benadeeld voorts geen reden (toch) af te wijken van de nadrukkelijke wil van de wetgever, mede omdat de benadeling die de betrokken vreemdeling door de wetswijziging kan ondervinden naar het oordeel van de rechtbank betrekkelijk gering is.

Onder de oude wet zou eiser immers, als zijn aanspraak op vluchtelingenschap zou zijn gehonoreerd, de vluchtelingenstatus kunnen krijgen. Ook onder de oude wet zou deze status, evenals de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, bij een substantiële verbetering in het land van herkomst kunnen worden ingetrokken. Van een achteruitgang ten opzichte van zijn positie onder de oude wet is dus strikt genomen geen sprake.

Wel wordt de vreemdeling een voordeel krachtens overgangsrecht onthouden. Immers de vreemdeling die reeds op 1 april 2001 als vluchteling was toegelaten krijgt per 1 april 2001 een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, degene die op die datum nog over deze status procedeerde niet. De rechtbank acht deze omstandigheid van onvoldoende zwaarwegend belang om op grond hiervan af te wijken van de nadrukkelijke wil van de wetgever om niet af te wijken van de algemene regel dat nieuwe wetgeving onmiddellijke werking heeft.

2.11 Vervolgens is nog van belang de vraag of de leer van de formele rechtskracht meebrengt dat eiser wel belang heeft bij een uitspraak over zijn vluchtelingenschap. Namens eiser is gesteld dat in het bestreden besluit is bepaald dat hij geen vluchteling is. Bij een eventuele in de toekomst gelegen intrekking van de vergunning asiel voor bepaalde tijd, omdat verweerder de grond als bedoeld in artikel 29 onder d van de Vw2000 niet meer aanwezig acht, zou in de visie van eiser daarom vast staan dat hij geen vluchteling is en zou hem dit worden tegengeworpen, zonder dat hij op enig moment over deze kwestie een inhoudelijk oordeel van de rechtbank heeft kunnen verkrijgen. Ook hierin volgt de rechtbank eiser niet, de rechtbank overweegt daartoe het volgende.

2.12 De rechtbank doet thans nadrukkelijk geen uitspraak over de vraag of eiser terecht niet als vluchteling is toegelaten en vormt zich over deze rechtsvraag geen oordeel, daar aan eiser een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd overeenkomstig de Vw 2000 is toegekend. Deze vergunning

geeft, overeenkomstig de Vw 2000 en de nadrukkelijke bedoeling van de wetgever zoals die tot uitdrukking komt in de wetsgeschiedenis, niet de mogelijkheid voor een betrokkene door te procederen teneinde vast te stellen of de door verweerder gebezigde grond voor verlening van de vergunning juist moet worden geacht. Immers op dat moment bestaat er geen rechtens te honoreren belang bij doorprocederen, nu aan de verlening van een vergunning, ongeacht de grond daarvoor, in beginsel gelijke (rechts)gevolgen zijn verbonden. De rechtbank onderschrijft deze opvatting van de wetgever en verwijst daarvoor naar de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, zoals die onder meer blijkt uit de uitspraak die is gepubliceerd in JV 2000/174.

Onder voren genoemde omstandigheden kan aan eiser in een latere procedure niet worden tegengeworpen dat het besluit waarin is neergelegd dat hij geen vluchteling is als juist heeft te gelden en in die zin formele rechtskracht heeft.

Daar komt nog bij dat verweerder uitdrukkelijk heeft toegezegd -een en ander overeenkomstig de bedoeling van de wetgever- zich niet op het standpunt te zullen stellen dat het besluit, waarin onder meer is neergelegd dat eiser niet als vluchteling kan worden aangemerkt, in dat opzicht rechtens onaantastbaar is geworden. Ook reeds om die reden doet zich een uitzondering voor op de leer van de formele rechtskracht. De rechtbank verwijst naar jurisprudentie waarin een uitzondering op de formele rechtskracht werd aangenomen, bijvoorbeeld Hoge Raad 18-6-1993 AB 1993/504 en Hoge Raad 12-10-2001 JB 2001/28. Deze jurisprudentie dient analoog te worden toegepast in een geval, waarin wel beroep is ingesteld, maar verweerder uitdrukkelijk heeft aangegeven dat de rechtmatigheid van het besluit, daar waar het gaat om de grond voor toekenning, nog niet vaststaat en de rechtbank op dat punt niet tot een oordeel is gekomen.

2.13 Uit vorenstaande overwegingen volgt dat ook op deze grond eiser thans geen belang heeft bij een oordeel van de rechtbank over de vraag of hij terecht niet als vluchteling is aangemerkt.

2.14 De rechtbank verklaart het beroep vanwege het ontbreken van enig actueel (proces)belang niet-ontvankelijk.

2.15 Voor vergoeding van het betaalde griffierecht of veroordeling van een partij in de kosten die de andere partij in verband met de behandeling van het beroep redelijkerwijs heeft moeten maken, bestaat geen aanleiding.

3 BESLISSING

De rechtbank verklaart het beroep niet-ontvankelijk.

Tegen deze uitspraak staat geen hoger beroep open.

Deze uitspraak is gedaan door mrs. H.C.P. Venema, T.F. Bruinenberg en B.I. Klaassens en in het openbaar uitgesproken op 12 februari 2002

door mr. H.C.P. Venema, in tegenwoordigheid van mr. A.D. Vermeer, griffier.

Afschrift verzonden: 12 februari 2002