

Nr. 83: opvang na een meeromvattende beschikking

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 23 februari 2005, 200406813/1 (mrs. Vlasblom, Van Wagtenonk, Polak).

De beoordeling van verzoeken om opvang van asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen als bedoeld in artikel 3, lid 2 Wet COA valt in beginsel binnen de in artikel 3, lid 1 Wet COA omschreven taak van het COA en het niet inwilligen van het verzoek omdat dit naar het oordeel van het COA valt buiten de gevallen waarin bij of krachtens de wet is voorzien in een aanspraak van de indiener op opvang, is naar algemeen bestuursrecht een voor beroep vatbaar besluit. Anders dan zij eerder heeft overwogen, is de Afdeling derhalve van oordeel dat de voorzieningenrechter er terecht vanuit is gegaan dat het COA een besluit had behoren te nemen als bedoeld in artikel 3a, lid 1 Wet COA en dat, nu zo een besluit in dit geval niet binnen een redelijke termijn is genomen, gelet op dat artikel, gelezen in samenhang met artikel 6:2, aanhef en onder b Awb, tegen het uitblijven daarvan beroep kon worden ingesteld.

Art. 45 lid 1c Vw 2000; art. 3 Wet COA; Rules of Court art. 39; artt. 1, 2 en 8 Rva 1997

A., appellant,
tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage, zp. Breda, van 16 juli 2004 in het geding tussen

appellant
en
het Centraal Orgaan opvang asielzoekers

1. Procesverloop

Bij uitspraak van 16 juli 2004, verzonden op 19 juli 2004, heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Breda (hierna: de voorzieningenrechter), voor zover thans van belang, het door appellant ingestelde beroep tegen het uitblijven van een beslissing op een door hem bij het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: het COA) ingediend verzoek van 19 april 2004 om opvang ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellant bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 10 augustus 2004, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Bij brief van 7 september 2004 heeft het COA een reactie ingediend.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 3a, eerste lid, van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: de Wet COA) zijn, in afwijking van artikel 72, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000), de afdelingen 1, 3, en 4 van hoofdstuk 7 van de Vw 2000 van toepassing op besluiten in het kader van het onthouden dan wel de beëindiging van verstrekkingen bij of krachtens deze wet. Ingevolge artikel 3, eerste lid, is het COA onder meer belast met de materiële en immateriële opvang van asielzoekers.

Ingevolge artikel 3, tweede lid, kan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (hierna: de minister) het COA taken als bedoeld in het eerste lid opdragen met betrekking tot andere categorieën vreemdelingen. In artikel 12 is bepaald dat de minister regels kan stellen met betrekking tot verstrekkingen aan asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen als bedoeld in artikel 3, tweede lid. Ingevolge artikel 4, tweede lid, van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 1997 (hierna: de Rva 1997) geeft de indiening van een tweede of volgende asielaanvraag geen recht op opvang.

2.2. Appellant heeft op 22 augustus 2000 een aanvraag om toelating als vluchteling ingediend. Bij besluit van 24 augustus 2000 heeft de Staatssecretaris van Justitie deze aanvraag niet ingewilligd. Bij uitspraak van 12 september 2000 heeft de president van de rechtbank 's-Gravenhage, voorzover thans van belang, het daartegen door appellant gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Daarmee is de weigering appellant als vluchteling toe te laten in rechte onaantastbaar geworden.

Appellant heeft op 2 augustus 2002 een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd ingediend. Bij besluit van 5 augustus

2002 heeft de minister deze aanvraag afgewezen. Bij uitspraak van 6 september 2002 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Arnhem, voorzover thans van belang, het daartegen door appelland ingestelde beroep ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 8 november 2002 heeft de Afdeling het daartegen door appelland ingestelde hoger beroep ongegrond verklaard. Laatstgenoemd besluit is daarmee in rechte onaantastbaar geworden.

Op 17 februari 2003 heeft appelland op de voet van artikel 34 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden een klaagschrift ingediend bij het Europese Hof voor de rechten van de mens (hierna: het EHRM). Desgevraagd heeft de President van het EHRM op 3 maart 2003 ten aanzien van appelland op de voet van 'Rule 39 (interim measures)' van de 'Rules of Court' een voorlopige maatregel getroffen.

Bij brief van 19 april 2004 heeft appelland het COA verzocht om hem gedurende de behandeling van voormeld klaagschrift opvang te verlenen.

2.3 Ambtshalve overweegt de Afdeling als volgt.

Blijkens het door het COA bij de rechtbank ingediende verweerschrift stelt dit orgaan zich op het standpunt dat de Wet COA noch de Rva 1997 een grondslag biedt om aan vreemdelingen, die aan die wettelijke voorschriften geen aanspraak kunnen ontlenen op opvang, niettemin opvang te verlenen, omdat ten aanzien van hen de President van het EHRM een voorlopige maatregel heeft getroffen. Derhalve acht het COA zich niet bevoegd appelland op de voet van artikel 3 van de Wet COA de gevraagde opvang te verlenen. De beoordeling van verzoeken om opvang van asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de Wet COA valt in beginsel binnen de in artikel 3, eerste lid, van de Wet COA omschreven taak van het COA en het niet inwilligen van het verzoek omdat dit naar het oordeel van het COA valt buiten de gevallen waarin bij of krachtens de wet is voorzien in een aanspraak van de indiener op opvang, is naar algemeen bestuursrecht een voor beroep vatbaar besluit.

Anders dan zij eerder heeft overwogen (onder meer in haar uitspraak van 14 juni 2002 in zaak no. 200201660/1, AB 2002, 312) is de Afdeling derhalve van oordeel dat de voorzieningenrechter er terecht vanuit is gegaan dat het COA een besluit had behoren te nemen als bedoeld in artikel 3a, eerste lid, van de Wet COA en dat, nu zo een besluit in dit geval niet binnen een redelijke termijn is genomen, gelet op dat artikel, gelezen in samenhang met artikel 6:2, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), tegen het uitblijven daarvan beroep kon worden ingesteld.

Derhalve heeft de voorzieningenrechter zich terecht bevoegd geacht om kennis te nemen van het aldus door appelland ingestelde beroep.

Voorts is de Afdeling van oordeel dat nu het uitblijven van een besluit moet worden bezien in het licht van

haar eerdere uitspraak en nu het COA in eerste aanleg zijn standpunt heeft uiteengezet, de voorzieningenrechter in dit geval het uitblijven van een besluit heeft mogen aanmerken als de afwijzing van het verzoek.

2.4. Hetgeen in de grieven naar voren is gebracht, kan niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak leiden. Omdat het aangevoerde geen vragen opwerpt die in het belang van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming in algemene zin beantwoording behoeven, wordt, gelet op artikel 91, tweede lid, van de Vw 2000, met dat oordeel volstaan.

2.5. Het hoger beroep is kennelijk ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

(...; red.)

Noot

1. De Afdeling gaat in deze uitspraak om in haar oordeel dat het COA na een meeromvattende asielbeschikking wel een publiekrechtelijke bevoegdheid heeft om te besluiten over een aanvraag om opvang. Sinds de invoering van de Vw 2000 op 1 april 2001 was over dit aspect in de rechtspraktijk onenigheid ontstaan. Deze twist ontstond vanwege de volgende situatie. Op grond van artikel 45, eerste lid onder c van de Vw 2000 eindigen de verstrekkings van een asielzoeker, voorzien bij of krachtens de Wet COA, na een meeromvattende beschikking van rechtswege. De wijze waarop die voorzieningen worden beëindigd, geschiedt volgens de regels van de Regeling verstrekkings asielzoekers en andere categorieën (Rva 1997, nu Rva 2005). Het COA redeneerde dat het na het van rechtswege eindigen van de verstrekkings, geen bevoegdheid (meer) had om over een opvangaanvraag te beslissen als de Wet COA en de Rva 1997 daar niet specifiek in voorzien. Het COA wees daarbij ook op het arrest van 21 maart 2003, C02/019 HR, JB 2003, 97, waarin de Hoge Raad bepaalde dat het COA slechts beschikt over de specifieke bevoegdheden die de minister aan dit orgaan heeft toegekend in de Rva 1997. De Wet COA zelf biedt volgens de Hoge Raad in genoemd arrest geen publiekrechtelijke bevoegdheden aan het COA. De vreemdeling daarentegen was juist van mening dat het COA op grond van artikel 3 van de Wet COA het bevoegde bestuursorgaan was om te beslissen of hij in aanmerking kwam voor opvang. Dit dus los van de vraag of deze bevoegdheid in lagere wetgeving wordt uitgewerkt.

2. De Afdeling moest uitkomst bieden en oordeelde voor het eerst over deze kwestie op 14 juni 2002 (nr. 200201660/1, NAV 2002/192, m.nt. Olivier en Lars-

son, JV 2002/244). In die uitspraak – waarnaar zij in onderhavige uitspraak ook verwijst – oordeelt de Afdeling dat het COA na een meeromvattende asielbeschikking geen publiekrechtelijke bevoegdheid heeft te besluiten over een aanvraag om opvang. In latere rechtspraak nuanceerde de Afdeling dit standpunt door te oordelen dat het COA na een meeromvattende beschikking weliswaar geen bevoegdheid heeft te besluiten over opvang, maar dat dit uitzondering lijdt als zich bijzondere omstandigheden voordoen (bijvoorbeeld ABRvS 10 februari 2003, nr. 200206772/1, JV 2003/155; ABRvS 25 juli 2003, nr. 200303253/1, JV 2003/399). De aanwezigheid van bijzondere omstandigheden vormde als het ware een voorwaarde voor het ontstaan van de bevoegdheid te beslissen over opvang na een meeromvattende beschikking (Groenewegen & Larsson, ‘Afwijzen en toch opvang?’, in: NAV 2003, nr. 9, p. 2.). Waar die bevoegdheid in dat geval vandaan kwam, was niet duidelijk. In genoemde uitspraken constateerde de Afdeling immers dat artikel 3 van de Wet COA die bevoegdheid in beginsel niet biedt (zie in die zin ook RV 2003, 87 en RV 2004, 84).

3. De Afdeling oordeelt nu echter in de hier opgenomen uitspraak dat de beoordeling van een aanvraag om opvang *in beginsel wel* valt onder de aan het COA gegeven publiekrechtelijke bevoegdheid van artikel 3, eerste lid, van de Wet COA. Op grond van artikel 1:3, tweede lid, van de Awb heeft de vreemdeling met zijn verzoek om opvang bij het bestuursorgaan COA dus gevraagd om een beschikking. Het afwijzen van een aanvraag van een (opvang)beschikking is volgens artikel 1:3, tweede lid, Awb, ook een beschikking en daarmee een voor beroep vatbaar besluit. In deze procedure was overigens sprake van het niet tijdig nemen van een besluit in de zin van artikel 6:2, aanhef en onder b, Awb, welke omstandigheid voor het recht op beroep gelijk wordt gesteld aan een besluit. Met bovenstaande zienswijze gaat de Afdeling dus om en is ook de aanwezigheid van bijzondere omstandigheden niet meer relevant voor het bestaan van de bevoegdheid van het COA.

4. Overigens schiet de vreemdeling in dit geval weinig op met de hier besproken uitspraak van de Afdeling. De vraag of het COA bevoegd is een besluit te nemen, staat immers los van de vraag of de aanvraag van de vreemdeling moet worden gehonoreerd. Deze vraag moet onder andere worden beantwoord aan de hand van de Wet COA in combinatie met de Rva 1997. In deze Rva was het recht op opvang voor de positie waarin de onderhavige vreemdeling verkeerde, niet apart geregeld. Het ging om een uitgeprocedeerde vreemdeling ten aanzien van wie het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) een *rule 39* had getroffen. Het treffen van zo'n *rule 39* of *interim measure* houdt in dat het EHRM de Nederlandse Staat naar aanleiding van een klachtprocedure verzoekt om de vreemdeling niet uit te zetten, zolang zijn zaak bij het EHRM aanhangig is. Het EHRM oordeelde in het

arrest *Taheri Kandomabadi* (EHRM 29 juni 2004, klachtnummers 6276/03 en 6122/04, JV 2004/372 m.nt. T. Spijkerboer) over het recht op opvang slechts dat de verzoeker met betrekking tot zijn aanvraag om opvang, de nationale rechtsmiddelen niet had uitgeput. De huidige Nederlandse wet- en regelgeving regelt voor die periode geen recht op opvang. Wel verblijft de vreemdeling in deze omstandigheid rechtmatig in Nederland. De Afdeling (ABRvS 11 december 2003, nr. 200307176/1, RV 2004, 67) oordeelde eerder in die zin: de vreemdeling ten aanzien van wie een *rule 39* is getroffen, verblijft volgens de Afdeling rechtmatig in Nederland op grond van artikel 8, sub h, Vw 2000. De vaststelling dat de vreemdeling onder laatst genoemd artikel valt, betekent echter niet automatisch dat de vreemdeling ook het recht op opvang verkrijgt (Rb. 's-Gravenhage, zp. Amsterdam 13 mei 2004, nr. 200306088/1, RV 2004, 84, m.nt. F.F. Larsson). Of dit recht voor de vreemdeling bestaat, moet in het onderhavige geval worden beoordeeld aan de hand van de Wet COA en de Rva 1997 (nu 2005). Deze wet- en regelgeving noemt de besproken situatie, zoals gezegd, niet. In onderhavige procedure achtte het COA zich daarom onbevoegd op de opvangaanvraag een besluit te nemen, op grond van de op dat moment bestaande vaste jurisprudentie van de Afdeling over dit onderwerp.

5. Op grond van de hier besproken uitspraak is het COA nu dus wel bevoegd te besluiten na een meeromvattende beschikking, maar kan deze aanvraag niet worden ingewilligd; er bestaat op grond van de Rva 1997 namelijk geen recht op opvang voor de vreemdeling met een *interim measure*. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft overigens wel de mogelijkheid om te bepalen dat de groep vreemdelingen met een *interim measure* recht op opvang krijgt. Op grond van artikel 3, tweede lid Wet COA in combinatie met artikel 3, tweede lid Rva 1997 (nu artikel 3, vierde lid, Rva 2005) kan zij immers bijzondere categorieën vreemdelingen aanwijzen die door het COA dienen te worden opgevangen. De minister lijkt echter niet van plan om gebruik te maken van deze bevoegdheid. In de nieuwe Rva (*Stc.* 3 februari 2005, nr. 24 / pag. 17) staat uitdrukkelijk vermeld dat de vreemdeling met een *rule 39* geen recht op opvang toekomt.

6. Deze uitspraak is eerder gepubliceerd als JV 2005/155 m.nt. F.F. Larsson.

FFL