



Rapport

Datum: 30 juni 2003

Rapportnummer: 2003/197

Klacht

Verzoekers, Iraakse asielzoekers, klagen er over dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) het op 7 maart 2001 ingediende verzoek tot heroverweging van de afwijzende beslissing op de aanvraag van verzoekers om toelating als vluchteling niet in behandeling heeft willen nemen, ondanks de telefonische mededeling van de IND van 17 oktober 2001 dat op het verzoek tot heroverweging zou worden beslist na binnenkomst van nadere beleidsinformatie van het Ministerie van Justitie.

De Staatssecretaris van Justitie wees het verzoek af bij brief van 16 maart 2001. In die brief werd geen melding gemaakt van rechtsmiddelen die konden worden aangewend.

In plaats daarvan werd meegedeeld dat de brief niet was gericht op enig rechtsgevolg, en derhalve geen besluit inhield in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht.

De omstandigheid dat verwijzing naar de bezwaarmogelijkheid achterwege is gebleven, was aanleiding voor de Nationale ombudsman om met gebruikmaking van de bevoegdheid die de Nationale ombudsman is gegeven in artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman uit eigen beweging een onderzoek in te stellen naar deze gedraging.

De te onderzoeken gedraging is als volgt geformuleerd:

De wijze waarop de IND in een brief van 16 maart 2001, waarin het verzoek om heroverweging van de afwijzende beslissing van verzoekers aanvraag om toelating als vluchteling is afgewezen, toepassing heeft gegeven aan het gestelde in artikel 3:45 van de Algemene wet bestuursrecht (rechtsmiddelenverwijzing).

Beoordeling

I. Ten aanzien van de reactie van de Staatssecretaris van Justitie op het verzoek om heroverweging

1. Verzoekers, een echtpaar met twee kinderen afkomstig uit Irak, dienden op 26 december 1997 een asielaanvraag in. Op 23 april 1999 verklaarde de Staatssecretaris van Justitie het bezwaar tegen het niet-tijdig beslissen op de asielaanvraag ongegrond. De rechtbank verklaarde het beroep van verzoekers tegen de afwijzende beslissing op het bezwaarschrift van de Staatssecretaris van Justitie op 15 september 2000 ongegrond. De gemachtigde van verzoekers diende bij brief van 7 maart 2001 aan de Staatssecretaris van Justitie een verzoek in om heroverweging van het eerder genomen besluit tot afwijzing van de asielaanvraag. Reden hiervoor was dat verzoekers er alsnog in waren geslaagd om documenten te overleggen ter onderbouwing van de asielaanvraag.

2. Bij brief van 16 maart 2001 liet de Staatssecretaris van Justitie weten dat het verzoek om heroverweging van de gemachtigde werd aangemerkt als een onvolledige aanvraag om toelating in de zin van de Vreemdelingenwet en dat eerst aan de wettelijke voorschriften moest worden voldaan alvorens deze aanvraag in behandeling kon worden genomen. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) stelde verzoekers in de gelegenheid de aanvraag aan te vullen. Hiertoe dienden verzoekers contact op te nemen met het Aanmeldcentrum in Ter Apel (zie Bevindingen, onder onder C.).

Verzoekers gemachtigde liet de IND vervolgens bij brief van 27 maart 2001 weten dat het verzoek om heroverweging niet kon worden beschouwd als een nieuwe aanvraag om toelating als bedoeld in artikel 52 van het Vreemdelingenbesluit (zie Achtergrond, onder 2.) en verzocht de Staatssecretaris van Justitie om alsnog inhoudelijk op het verzoek om heroverweging te reageren.

3. Bij brief van 14 juni 2001 verzocht verzoekers' gemachtigde de Staatssecretaris van Justitie om een inhoudelijke reactie op zijn brief van 27 maart 2001 en op 17 oktober 2001 nam hij telefonisch contact op met de zogenoemde infolijn van de IND om te informeren naar de stand van zaken. Uit de telefoonnotitie van de infolijn van 17 oktober 2001 blijkt dat de IND verzoekers' gemachtigde heeft meegedeeld dat op het dossier van verzoekers zou worden beslist na ontvangst van beleidsinformatie van het Ministerie van Justitie.

4. Bij brieven van 25 januari 2002 en 11 februari 2002 verzocht verzoekers' gemachtigde de Staatssecretaris van Justitie nogmaals om een inhoudelijke reactie op zijn brief van 27 maart 2001. Op 15 februari 2002 nam een medewerker van de IND telefonisch contact op met verzoekers' gemachtigde en liet hem weten dat het standpunt van de Staatssecretaris van Justitie zoals verwoord in de brief van 16 maart 2001 ongewijzigd was en dat zijn cliënten zich dienden te melden bij het Aanmeldcentrum Ter Apel voor het indienen van een herhaalde asielaanvraag. Hierop diende verzoekers' gemachtigde bij brief van 18 februari 2002 een klacht in bij de IND waarbij hij onder meer liet weten dat naar zijn mening het verzoek tot heroverweging wel in behandeling diende te worden genomen en dat door de telefonische mededeling van de IND van 17 oktober 2001 ook de indruk was gewekt dat het verzoek in behandeling was genomen. Daarnaast liet hij weten dat verzoekers niet in Ter Apel een tweede asielverzoek wilden indienen omdat dit zou betekenen dat zij niet langer recht zouden hebben op opvangvoorzieningen.

5. Bij brief van 4 maart 2002 verklaarde de Staatssecretaris van Justitie de klacht van verzoekers' gemachtigde ongegrond. Wel werden excuses aangeboden voorzover door het telefoongesprek met de medewerker van de infolijn van de IND op 17 oktober 2001 de verwachting was gewekt dat het verzoek om heroverweging in behandeling was genomen. In de brief van 4 maart 2002 verwees de IND naar het Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV) 2002/3, uitgebracht op 18 februari 2002, (zie Achtergrond, onder 5.) waarin is opgenomen dat een verzoek tot heroverweging wordt beschouwd als een aanvraag die niet is ingediend overeenkomstig de daarvoor geldende voorschriften en

dat de betrokkene in de gelegenheid zal worden gesteld alsnog aan de formele vereisten te voldoen waarna de aanvraag zal worden behandeld als een herhaalde, tweede of volgende aanvraag.

6. Op het moment dat verzoekers' gemachtigde bij brief van 7 maart 2001 een verzoek tot heroverweging indiende bij de Staatssecretaris van Justitie was de oude vreemdelingenwet- en regelgeving van kracht. In haar reactie op de klacht liet de Staatssecretaris van Justitie weten dat onder de oude regelgeving geen bepalingen waren opgenomen over de wijze waarop een verzoek tot heroverweging moest worden behandeld. Omdat er behoefte bleek te bestaan aan verduidelijking op dit punt bracht de Staatssecretaris van Justitie op 18 februari 2002 bovengenoemde TBV uit waarin wordt aangegeven op welke wijze een verzoek tot heroverweging wordt behandeld.

7. Een verzoek om heroverweging moet worden opgevat als een aanvraag in de zin van 1:3 Algemene wet bestuursrecht (Awb) (zie Achtergrond, onder 1.). In de brief van 16 maart 2001 gaf de Staatssecretaris van Justitie aan dat de aanvraag wordt beschouwd als een onvolledige aanvraag. Ingevolge artikel 4:5 Awb (zie Achtergrond, onder 1.) betekent dit dat de Staatssecretaris van Justitie de aanvraag alleen buiten behandeling kan stellen als de aanvrager de gelegenheid heeft gehad om binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn de aanvraag aan te vullen. Vervolgens wordt binnen vier weken nadat de aanvraag is aangevuld of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken het besluit dat de aanvraag niet wordt behandeld bekend gemaakt aan de aanvrager. Indien niet binnen deze termijn wordt beslist vervalt de bevoegdheid tot gebruikmaking van de mogelijkheid van vereenvoudigde afdoening. Tegen een besluit om de aanvraag niet te behandelen staat, ingevolge artikel 6:2, aanhef en onder a, Awb (zie Achtergrond, onder 1.), de normale rechtsgang van bezwaar en beroep open.

8. Gezien het voorgaande had de Staatssecretaris van Justitie in de brief van 16 maart 2001 een termijn moeten opnemen waarbinnen verzoekers de aanvraag hadden moeten aanvullen. Na het verstrijken van die termijn had de Staatssecretaris van Justitie een besluit moeten nemen over het al dan niet in behandeling nemen van de aanvraag waar tegen de aanvragers vervolgens bezwaar hadden kunnen aantekenen. De Staatssecretaris van Justitie handelde dan ook in strijd met artikel 4:5 van de Awb door alleen in de brief van 16 maart 2001 aan te geven dat de aanvraag aangevuld diende te worden zonder daarvoor een termijn te noemen.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van de wijze waarop de Staatssecretaris van Justitie in de brief van 16 maart 2001 toepassing heeft gegeven aan het gestelde in artikel 3:45 van de Awb (rechtsmiddelenverwijzing)

1. Bij brief van 16 maart 2001 liet de Staatssecretaris van Justitie verzoekers weten dat het verzoek tot heroverweging niet voldeed aan de voor het indienen van een aanvraag geldende wettelijke voorschriften. Verzoekers werden in de gelegenheid gesteld om in het Aanmeldcentrum Ter Apel een herhaalde asielaanvraag in te dienen. Daarbij werd vermeld dat de brief van 16 maart 2001 niet was gericht op enig rechtsgevolg en derhalve niet kon worden opgevat als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb.

In de reactie op de klacht liet de Staatssecretaris van Justitie weten dat er terecht geen rechtsmiddelenverwijzing was opgenomen in de brief van 16 maart 2001 maar dat dit onverlet liet dat verzoekers de mogelijkheid hadden een (niet-ontvankelijk te verklaren) bezwaarschrift in te dienen waarna toegang tot de rechter kon worden verkregen.

2. De Staatssecretaris van Justitie kan in haar standpunt worden gevolgd dat de brief van 16 maart 2001 waarmee verzoekers werden uitgenodigd de aanvraag aan te vullen, niet kan worden opgevat als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb. In de brief van 16 maart 2001 behoefde dan ook geen rechtsmiddelenverwijzing te worden opgenomen.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

3. Ten overvloede wordt evenwel het volgende opgemerkt.

Zoals hiervoor gesteld had de Staatssecretaris van Justitie in de brief van 16 maart 2001 een termijn moeten stellen voor het aanvullen van de aanvraag door verzoeker. Een besluit van de Staatssecretaris van Justitie om de aanvraag vervolgens niet te behandelen dient ingevolge artikel 4:5, lid 4 Awb te worden genomen binnen vier weken nadat de aanvraag is aangevuld of de daartoe gestelde termijn ongebruikt is verstreken. De Staatssecretaris van Justitie vermeldde in de brief van 16 maart 2001 niet met welke termijn de beslissing zou worden opgeschort in afwachting van de aanvulling van de aanvraag. Tegen het besluit de aanvraag niet in behandeling te nemen staan vervolgens bezwaar en beroep open. Ingevolge artikel 3:45 Awb (zie Achtergrond, onder 1.) dient bij de bekendmaking en mededeling van het besluit om een aanvraag niet te behandelen de bezwaar- of beroepsmogelijkheid te worden vermeld.

Door in de brief van 16 maart 2001 slechts te vermelden dat betrokkenen de aanvraag konden aanvullen na het maken van een afspraak in het opvangcentrum in Ter Apel handelde de Staatssecretaris van Justitie niet overeenkomstig hetgeen in de Awb is bepaald over de behandeling van onvolledige aanvragen.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister voor Vreemdelingenzaken en

Integratie, is gegrond.

De ambtshalve onderzochte gedraging is behoorlijk.

Onderzoek

Op 22 maart 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de familie D., ingediend door Stichting Rechtsbijstand Asiel Amsterdam te Utrecht, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werden verzoekers in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Verzoekers gemachtigde deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoekers, afkomstig uit Irak, dienden op 26 december 1997 een asielaanvraag in. Bij beschikking van 23 april 1999 werd het bezwaar tegen het niet-tijdig nemen van een besluit op de asielaanvraag ongegrond verklaard door de Staatssecretaris van Justitie. Op 15 september 2000 verklaarde de rechtbank het beroep ongegrond tegen de weigering van de Staatssecretaris van Justitie om hen als vluchteling tot Nederland toe te laten.

2. Bij brief van 7 maart 2001 diende verzoekers' gemachtigde een verzoek in bij de IND tot heroverweging van het eerder genomen besluit om verzoekers asielaanvraag af te wijzen. In deze brief liet gemachtigde van verzoekers de IND onder meer weten dat verzoekers er in waren geslaagd documenten te overleggen die hun asielrelaas bevestigden.

3. In reactie op het verzoek tot heroverweging liet de Staatssecretaris van Justitie bij brief van 16 maart 2001 het volgende weten:

“... In uw brief verzoekt u mij om terug te komen op mijn beslissing van 23 april 1999. Dit verzoek merk ik aan als een (onvolledige) aanvraag om toelating in de zin van de Vreemdelingenwet.

Ik stel vast dat deze aanvraag niet voldoet aan de terzake geldende wettelijke voorschriften (...). Ik deel u mee dat, alvorens tot in behandeling neming van de aanvraag kan worden overgegaan, aan de wettelijke voorschriften moet zijn voldaan.

In TBV 1999/21 heb ik regels gesteld terzake van het indienen van herhaalde asielaanvragen. Ik stel betrokkene in de gelegenheid de aanvraag aan te vullen. Betrokkene kan daartoe telefonisch contact opnemen met het opvangcentrum Ter Apel (...) Uw brief heb ik dan ook doorgezonden aan het opvangcentrum Ter Apel.

Voor de goede orde deel ik u mee dat deze brief niet gericht is op enig rechtsgevolg en derhalve geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond, onder 1.)...”

4. Bij brief van 27 maart 2001 regeerde verzoekers' gemachtigde als volgt op de brief van 16 maart 2001 van de Staatssecretaris van Justitie:

“...In uw reactie geeft u aan dat u het verzoek om heroverweging aanmerkt als een onvolledige aanvraag om toelating in de zin van de Vreemdelingenwet.

Uit de jurisprudentie blijkt dat een verzoek om heroverweging niet kan worden beschouwd als een nieuwe aanvraag om toelating als bedoeld in artikel 52 van het Vreemdelingenbesluit (zie Achtergrond, onder 2). De uit artikel 52 Vreemdelingenbesluit voortvloeiende bepalingen hoeven derhalve niet in acht genomen te worden 20 september 1999, JV 1999/303, AWB 99/3752 VRWET);

Ik verzoek u daarom nogmaals om inhoudelijk op het verzoek om heroverweging te reageren.

Cliënt is van mening dat met de nu overgelegde documenten de evidente onjuistheid van het besluit van 23 april 1999 vast staat. Cliënt onderbouwt met de in het heroverwegingsverzoek overlegde documenten het eerder door hem gestelde dat hij concrete vrees heeft voor vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag...”

5. Bij brief van 14 juni 2001 verzocht verzoekers' gemachtigde de IND de brief van 27 maart 2001 inhoudelijk te beantwoorden.

6. Op 17 oktober 2001 informeerde verzoekers' gemachtigde bij de informatielijn van de IND Noord-West naar de stand van zaken. In de van dit gesprek gemaakte telefoonnotitie van de IND is het volgende opgenomen:

“ Medegedeeld dat dossier staat op een voorraad die verband houdt met verzoeken om heroverweging. Op dit dossier wordt beslist als er beleidsinformatie van het ministerie vrijkomt over betreffende zaak.”

7. Bij brieven van 25 januari 2002 en 11 februari 2002 verzocht verzoekers' gemachtigde de Staatssecretaris van Justitie opnieuw om een inhoudelijke reactie op het verzoek om heroverweging. Op 15 februari 2002 liet de IND verzoekers' gemachtigde telefonisch weten dat verzoekers zich dienden te melden bij het AC Ter Apel. Daarbij werd verwezen naar de inhoud van de brief van de Staatssecretaris van Justitie van 16 maart 2001.

8. Bij brief van 18 februari 2002 diende verzoekers' gemachtigde een klacht in bij de IND. In deze brief was onder meer het volgende opgenomen:

“ De heer H. (medewerker IND; N.o.) vertelde mij dat mijn cliënten ter beoordeling, van de ook naar zijn mening nieuwe feiten, zich bij het AC Ter Apel dienen te voegen onder verwijzing naar de brief van de heer F. (medewerker IND; N.o.) van 16 maart 2001.

Hierop heb ik uw medewerker medegedeeld dat ik deze gang van zaken hoogst onzorgvuldig vind en dat ik zijn mening in deze niet kan delen.

In vervolg op de brief van de heer F. heb ik gemotiveerd aangegeven (...) waarom het verzoek tot heroverweging wel in behandeling dient te worden genomen.

Naar aanleiding van een telefonisch onderhoud met uw dienst wordt mij per telefoonnotitie op 17 oktober 2001 bevestigd dat het verzoek op een voorraad staat die verband houdt met verzoeken om heroverweging en dat gewacht wordt op nadere beleidsinformatie.

Mijn collega mr. E. heeft vorig jaar in een andere zaak ook om heroverweging verzocht (...). Dit verzoek is wel gehonoreerd en haar cliënt is vervolgens uitgenodigd voor een nader gehoor.

Bij cliënten is door het optreden van de Staatssecretaris de verwachting gewekt dat hun aanvraag om heroverweging in behandeling genomen was.

Cliënten (een gezin met kleine kinderen van respectievelijk 4, 5 en 6 jaar) hebben er belang bij hun verzoek om heroverweging in hun centrum af te wachten en niet naar Ter Apel te gaan voor een tweede asielverzoek omdat ze bij het volgen van deze weg direct uit hun opvang worden gezet.”

9. De Staatssecretaris van Justitie reageerde als volgt bij brief van 4 maart 2002 op de klacht van verzoekers:

“...Uw klacht is ongegrond. Hierbij heb ik het volgende in aanmerking genomen.

Op 7 maart 2001 hebt u namens betrokkenen een verzoek tot heroverweging ingediend van mijn beschikking van 23 april 1999.

Bij brief van 16 maart 2001 bent u geïnformeerd dat het verzoek om heroverweging is aangemerkt als een onvolledige aanvraag om toelating in de zin van de vreemdelingenwet. Uw cliënten is daarbij aangezegd hun aanvraag aan te vullen en zich te melden op het Aanmeldcentrum Ter Apel. Uw cliënten hadden eerder, in februari 2001, daartoe al een afspraak gemaakt, welke ze op uw advies niet zijn nagekomen. Op 27 maart 2001 hebt u mij nogmaals verzocht te reageren op uw verzoek om heroverweging. Bij brieven van 14 juni 2001, 25 januari 2002 en 11 februari 2002 heeft u gevraagd naar de stand van zaken. Hierop is telefonisch gereageerd op 15 februari 2002.

Ik betreur het dat eerst op 15 februari 2002 inhoudelijk is gereageerd op uw brief d.d. 27 maart 2001. Dit neemt evenwel niet weg dat ik niet tot een ander oordeel kom dan u reeds op 16 maart 2001 is meegedeeld. Ik moge in deze verwijzen naar TBV 2002/3 (zie Achtergrond, onder 5.).

Mede naar aanleiding hiervan, deel ik u dan ook het volgende mee.

Een verzoek om heroverweging is een aanvraag die niet is ingediend overeenkomstig de vereisten van artikel 3.38 Voorschrift Vreemdelingen. Op grond van het bepaalde in artikel 4:5 Awb geef ik u tot 19 april a.s. de gelegenheid dit gebrek te herstellen.

Daarvoor dienen uw cliënten zich overeenkomstig het bepaalde in de Vreemdelingencirculaire 2000 C5/20.2 vóór de aangegeven datum te wenden tot het aanmeldcentrum in Ter Apel.

De procedure is als volgt:

1. Uw cliënten dienen telefonisch kenbaar te maken dat zij een volgende aanvraag willen indienen voor toelating als vluchteling. Daartoe heeft de IND een speciaal telefoonnummer opengesteld (...).

2. Op het moment dat u zich namens uw cliënten telefonisch meldt, zal een medewerker van de IND met u doornemen wat in dit geval tot de mogelijkheden behoort. Het is zaak om tijdens het gesprek de aard van de nieuwe feiten en omstandigheden bekend te maken. Deze vormen de basis voor de beoordeling van de aanvraag. In een voorkomend geval zal er een afspraak worden gemaakt voor het indienen van een volgende aanvraag. Ook is het mogelijk dat u of uw cliënten worden doorverwezen naar een andere instantie.

(...)

Uw cliënten zullen zo snel als redelijkerwijs mogelijk is, in de gelegenheid worden gesteld hun aanvragen in te dienen. Na het indienen zal worden beoordeeld of het om een herhaalde, tweede of een opeenvolgende aanvraag gaat.

Ten slotte verwijs ik u, voor wat betreft het recht op opvang van uw cliënten, naar het bepaalde in C5/20 Vc. Uw beroep op het gelijkheidsbeginsel vormt geen aanleiding voor een ander oordeel. Gebleken is dat in de aangehaalde zaak niet is gehandeld conform het staande beleid. Dit maakt niet dat ook in deze zaak van staand beleid afgeweken dient te worden. (...)

Voor zover bij u de verwachting is gewekt dat het verzoek om heroverweging als zodanig in behandeling genomen was, bied ik u hiervoor mijn verontschuldiging aan...”

B. Standpunt verzoekers

Het standpunt van verzoekers is weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

In reactie op de klacht liet de Staatssecretaris van Justitie de Nationale ombudsman bij brief van 2 juli 2002 onder meer het volgende weten:

“Klachtonderdeel I:

Gesteld wordt dat bij de gemachtigde van betrokkenen de verwachting is gewekt dat het verzoek om heroverweging zoals het er lag in behandeling was genomen en dat er inhoudelijk op zou worden beslist. Ik ben van oordeel dat in dezen geen sprake is geweest van gewekte verwachtingen, maar van een misverstand aan de kant van de gemachtigde. Het dossier in deze zaak stond - zo blijkt uit een aantekening op de dossiermap - ten tijde van het contact van de gemachtigde met de infolijn van de IND Noord-West tezamen met andere dossiers waarin een verzoek tot heroverweging was gedaan apart op een voorraad “heroverweging” in afwachting van een nader standpunt van de afdeling Uitvoeringsbeleid (AUB) over de wijze waarop deze verzoeken dienden te worden behandeld. Gelet op de inhoud van de infolijnnotitie van 17 oktober 2001 ga ik ervan uit dat de infolijn de hiervoor beschreven stand van zaken met betrekking tot dit dossier correct heeft weergegeven. Dat de gemachtigde aan de mededeling van de infolijn een andere uitleg heeft gegeven, dient voor zijn rekening te blijven. Naar mijn oordeel is terecht vastgehouden aan de inhoud van de eerdere brief van 16 maart 2001. Dit onderdeel van de klacht acht ik derhalve ongegrond.

Klachtonderdeel II:

Een verzoek om heroverweging van een in rechte onaantastbaar geworden besluit wordt aangemerkt als een nieuwe, tweede of volgende aanvraag om verblijf.

Aan het indienen van een aanvraag om verblijf is een aantal formele vereisten gesteld. Zo dient een asielaanvraag in persoon in een AC te worden ingediend, waarbij ten aanzien van een tweede of volgende aanvraag geldt dat deze in Ter Apel moet worden gedaan. Dit was zo onder de oude Vw (art.52 Vb, art. 28a VV, Vc B7/3.5.2) en geldt ook onder de VW 2000 (art. 3.108 Vb, art. 3.42 VV, Vc C5/20.2). Een verzoek om heroverweging dat - zoals in de onderhavige zaak - per brief wordt gedaan is derhalve een nieuwe, tweede of volgende aanvraag om verblijf waarbij verzuimd is aan de wettelijke voorschriften voor het indienen van een aanvraag te voldoen. Een dergelijke, onvolledige aanvraag wordt eerst in behandeling genomen nadat zij is aangevuld.

Bij brief van 16 maart 2001 is conform de hiervoor genoemde uitgangspunten op het per brief gedane verzoek om heroverweging gereageerd. Deze brief kan niet worden beschouwd als een besluit in de zin van art. 1:3 Awb, doch slechts als een beslissing inzake de procedure ter voorbereiding van een dergelijk besluit. Een dergelijke beslissing is op grond van art. 6:3 Awb niet vatbaar voor bezwaar of beroep, tenzij de aanvrager los van het voor te bereiden besluit rechtstreeks in zijn belang is getroffen. Van het laatste is in het onderhavige geval geen sprake. In de brief (van 16 maart 2001) is dan ook terecht geen rechtsmiddelenverwijzing opgenomen. Hieraan doet niet af dat betrokkene de mogelijkheid heeft om door middel van het indienen van een (niet-ontvankelijk te verklaren) bezwaarschrift uiteindelijk wel toegang tot de rechter te verkrijgen.

Ik acht ook dit onderdeel van de klacht ongegrond.

Ik merk nog op dat er onder de oude wet- en regelgeving geen bepalingen waren opgenomen omtrent de wijze van behandeling van verzoeken om heroverweging. In de eerste tekst van de VC 2000 wordt wel kort op het verzoek tot heroverweging ingegaan (B1/4.1 voor aanvragen regulier, C1/1.3 voor aanvragen asiel). Teneinde te voldoen aan de behoefte bij de uitvoering om verduidelijking met betrekking tot de handelwijze indien een verzoek om heroverweging is gedaan, is bij TBV 2002/3 (gepubliceerd in de Staatscourant van 13 maart 2002) de Vc op een aantal plaatsen (B1/4.1, C1/1.3 en C5/20) gewijzigd c.q. aangevuld.”

D. Reactie verzoekers

Bij brief van 18 juli 2002 reageerde verzoekers' gemachtigde als volgt op het door de Staatssecretaris van Justitie ingenomen standpunt:

“klachtonderdeel 1.

Gemachtigde is van mening dat er niet zoals de Staatssecretaris doet gesproken kan worden van een misverstand van de zijde van gemachtigde.

1. Naar aanleiding van mijn brieven aan de Staatssecretaris waarin uitdrukkelijk om een inhoudelijke reactie werd verzocht is door de Staatssecretaris gereageerd met ontvangstbevestigingen. Hiermee is de indruk gewekt dat er nog een inhoudelijke reactie op mijn brieven zou volgen. Dit is naar mijn ervaring ook de normale gang van zaken in mijn contacten met de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

2. Vervolgens heb ik terecht uit de informatie van de infolijn de conclusie getrokken dat het verzoek om heroverweging daadwerkelijk nog in behandeling was. Bij een definitief afgewezen verzoek om heroverweging bestaat er immers geen reden om nog te wachten op een nader standpunt over de wijze waarop het verzoek behandeld dient te worden. De redenering van de Staatssecretaris kan dan ook niet gevolgd worden.

Gemachtigde is van mening dat er eerder gesproken moet worden van miscommunicatie van de zijde van de Staatssecretaris en dat cliënten door dit optreden onzorgvuldig zijn behandeld. Cliënten verkeerden immers in de verwachting dat hun zaak nog steeds in behandeling was terwijl er gedurende al deze maanden helemaal niets met hun dossier is gebeurd.

Klachtonderdeel 2.

De Staatssecretaris doet voorkomen alsof er zowel onder de oude als onder de nieuwe vreemdelingenwet geen twijfel kon bestaan over de wijze waarop een verzoek om heroverweging in behandeling kon worden genomen.

Gemachtigde wijst er op dat het verzoek tot heroverweging onder de oude vreemdelingenwet is gedaan. Gemachtigde heeft voorts ter motivering van het in behandeling nemen van de aanvraag verwezen naar jurisprudentie waaruit bleek dat er niet aan de formaliteiten van artikel 52 Vreemdelingenbesluit voldaan hoefde te worden omdat het verzoek om heroverweging er toe strekte dat op de grondslag van de oorspronkelijke aanvraag tot herbeoordeling van het reeds genomen besluit zou worden overgegaan.”

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:3

“- 1. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

- 2. Onder beschikking wordt verstaan: een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan.

- 3. Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen.(...)”

Artikel 3:45

“- 1. Indien tegen een besluit bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld, wordt daarvan bij de bekendmaking en bij de mededeling van het besluit melding gemaakt.

- 2. Hierbij wordt vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld.”

Artikel 4:5

“- 1. Indien een aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van een aanvraag of indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, kan het bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn de aanvraag aan te vullen.

(...)

- 4. Een besluit om de aanvraag niet te behandelen wordt aan de aanvrager bekendgemaakt binnen vier weken nadat de aanvraag is aangevuld of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.”

Artikel 4:6

“- 1. Indien na een geheel of gedeeltelijk afwijzende beschikking een nieuwe aanvraag wordt gedaan, is de aanvrager gehouden nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden te vermelden.

- 2. Wanneer geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden worden vermeld, kan het bestuursorgaan zonder toepassing te geven aan artikel 4:5 de aanvraag afwijzen onder verwijzing naar zijn eerdere afwijzende beschikking.”

Artikel 4:15

“De termijn voor het geven van een beschikking wordt opgeschort met ingang van de dag waarop het bestuursorgaan krachtens artikel 4:5 de aanvrager uitnodigt de aanvraag aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.”

Artikel 6:2

“Voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep worden met een besluit gelijkgesteld:

- a. de schriftelijke weigering een besluit te nemen, en
- b. het niet -tijdig nemen van een besluit.”

Artikel 6:3

“Een beslissing inzake de procedure ter voorbereiding van een besluit is niet vatbaar voor bezwaar of beroep, tenzij deze beslissing de belanghebbende los van het voor te bereiden besluit rechtstreeks in zijn belang treft.”

2. Vreemdelingenbesluit (oud): Besluit van 19 september 1966, Stb. 387

“Artikel 52

1. Een aanvraag om toelating, dan wel om het wijzigen van de beperkingen waaronder de vergunning tot verblijf is verleend, of van de voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden, wordt gedaan door het indienen van een ingevuld en door de vreemdeling of diens wettelijke vertegenwoordiger ondertekend formulier, waarvan het model bij regeling van Onze Minister wordt vastgesteld.
2. De aanvraag wordt ingediend bij de korpschef van de gemeente waar de vreemdeling woon - of verblijfplaats heeft.
3. In afwijking van het tweede lid wordt een aanvraag om toelating als vluchteling ingediend bij Onze Minister. Een zodanige aanvraag wordt door de vreemdeling in persoon ingediend op een bij regeling van Onze Minister aangewezen plaats.
4. De tweede volzin van het derde lid is niet van toepassing indien aan de vreemdeling rechtens zijn vrijheid is ontnomen.
5. In afwijking van het tweede lid wordt, zolang nog niet is beslist op een aanvraag om toelating als vluchteling, een samengestelde aanvraag om toelating ingediend bij Onze Minister.”

3. Voorschrift Vreemdelingen (oud): Beschikking van 22 september 1966, Stcrt. 188

“Artikel 28a

1. De plaatsen waar krachtens artikel 52, derde lid, van het Vreemdelingenbesluit een aanvraag om toelating als vluchteling kan worden ingediend, worden verwezen overeenkomstig bijlage 7 van deze Regeling.

2. In afwijking van het eerste lid kan een aanvraag om toelating als vluchteling door gezinsleden van een toegelaten vluchteling worden ingediend bij de korpschef van de woon - of verblijfplaats van de toegelaten vluchteling. De korpschef neemt de aanvraag namens de Minister van Justitie in ontvangst.

4. In afwijking van het eerste lid kan een aanvraag om toelating als vluchteling door vreemdelingen op wie de Minister artikel 15E, tweede lid, Vreemdelingenwet van toepassing verklaart, worden ingediend op de plaatsen waar de vreemdelingen door de Minister zijn ondergebracht.”

4. Vreemdelingencirculaire 1994

“B 7/3.5.2

3.5.2 Indiening van een asielaanvraag in een aanmeldcentrum

(...)

Herhaalde asielaanvraag

Wanneer een asielzoeker opnieuw een aanvraag om toelating om vluchteling wil indienen, dient hij dit *vooraf telefonisch kenbaar te maken* bij het opvang centrum in Ter Apel (...)

5. Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire TBV 2002/3

Inleiding

In de uitvoering blijkt behoefte te bestaan aan verduidelijking omtrent de handelwijze indien een verzoek om heroverweging wordt gedaan. In de Vreemdelingencirculaire 2000 wordt slechts summier op de heroverweging ingegaan. In dit TBV zal worden aangegeven wat de werkwijze is indien een verzoek om heroverweging wordt gedaan.

Tekst

Voor de tekst van B 1/4.1 beginnend met het kopje 'Verzoek om heroverweging' wordt het onderstaande ingevoegd.

Wijziging B1/4.1

(...)

De oorspronkelijke tekst onder het kopje "Verzoek om heroverweging" komt te vervallen. De tekst wordt als volgt gewijzigd:

'Verzoek om heroverweging

Een verzoek om heroverweging van een in rechte onaantastbaar geworden beschikking, dat veelal per brief wordt gedaan, is - voor zover hier van belang - niet ingediend overeenkomstig de vereisten van artikel 3.26 tot en met 3.28 of artikel 3.30 tot en met 3.32 Voorschrift Vreemdelingen (procedurele bepalingen voor het indienen van een verblijfsvergunning; N.o.). De vreemdeling wordt eerst in de gelegenheid gesteld aan de formele vereisten te voldoen. Daartoe zal een termijn worden gesteld, waarbinnen de vreemdeling het verzuim kan herstellen. Doet de vreemdeling dit niet of niet binnen de gestelde termijn, dan kan op grond van artikel 4:5 Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond, onder 1) de aanvraag buiten behandeling worden gesteld.

Als de vreemdeling wel een volgens de vereisten geldige aanvraag indient, dan is hetgeen onder het kopje "herhaalde aanvraag" is opgenomen van toepassing.'

Wijziging C1/1.3

De tekst van C 1/1.3 wordt als volgt:

'Een herhaalde aanvraag is een aanvraag, die op grond van artikel 4:6 Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond, onder 1) kan worden afgewezen (artikel 1, onder f Vreemdelingenwet). Het gaat dus om een aanvraag die is ingediend overeenkomstig de formele vereisten van artikel 3.38 Voorschrift Vreemdelingen (indiening door middel van het daartoe bestemde formulier; N.o.).

Een verzoek om heroverweging van een in rechte onaantastbaar geworden beschikking, dat veelal per brief wordt gedaan, is niet ingediend overeenkomstig de vereisten van artikel 3.38 Voorschrift Vreemdelingen. Op een dergelijk verzoek, waarbij na herstel verzuim geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zijn vermeld, wordt artikel 4:6 Algemene wet bestuursrecht op gelijke wijze toegepast.

(...)

5. Procedure als een aanvraag als herhaalde aanvraag wordt aangemerkt en bij

verzoeken om heroverweging.

Herhaalde aanvraag

In C 1/1.3 is aangegeven wat onder herhaalde aanvragen wordt verstaan. Het betreft een volgens de formele vereisten van artikel 3.38 Voorschrift Vreemdelingen ingediende tweede of volgende asielaanvraag, die op grond van het bepaalde in artikel 4:6 Algemene wet bestuursrecht kan worden afgewezen. Op grond van artikel 4:6 Algemene wet bestuursrecht is de aanvrager gehouden nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden te vermelden, indien na een geheel of gedeeltelijk afwijzende beschikking dan wel een uitspraak in beroep waarbij ex nunc is getoetst, een nieuwe aanvraag wordt

gedaan.

Ingevolge artikel 83, eerste lid Vreemdelingenwet kan de rechtbank immers bij het beoordelen van het beroep rekening houden met feiten en omstandigheden, die na het nemen van het bestreden besluit zijn opgekomen. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling (TK 1998-1999, 26 732, nr. 3, pagina's 78-80) is de bedoeling ervan herhaalde aanvragen te voorkomen in geval van nova tussen de bestreden beschikking en de uitspraak.

(...)

Verzoek om heroverweging

In C1/1.3 is aangegeven dat bij een verzoek om heroverweging van een in rechte onaantastbaar geworden beschikking na herstel verzuim artikel 4:6 Algemene wet bestuursrecht op gelijke wijze wordt toegepast. Verzoeken om heroverweging zullen doorgaans per brief worden gedaan. Een verzoek om heroverweging is geen volledige aanvraag als bedoeld in artikel 3.38 Voorschrift Vreemdelingen. De vreemdeling wordt dus eerst in de gelegenheid gesteld aan de formele vereisten te voldoen. Daartoe zal een termijn worden gesteld, waarbinnen de vreemdeling het verzuim kan herstellen. Doet de vreemdeling dit niet of niet binnen de gestelde termijn, dan kan op grond van artikel 4:5 Awb de aanvraag buiten behandeling worden gesteld.

Als de vreemdeling wel een volgens de vereisten geldige aanvraag indient, dan is hetgeen onder het kopje "herhaalde aanvraag" is opgenomen van toepassing.'