



Rapport

Datum: 30 september 2005
Rapportnummer: 2005/313

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie geen reactie heeft gegeven op zijn verzoek van 25 november 2003 om in aanmerking te komen voor de zogenoemde eenmalige regeling, zoals is neergelegd in Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV) 2003/38, maar heeft volstaan met de mededeling in haar brief van 8 december 2003 dat hij apart bericht zou krijgen in het geval hij onder die regeling viel.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. Verzoeker, van Iraakse nationaliteit, verzocht de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bij brief van 25 november 2003 om verlening van een verblijfsvergunning voor de duur van vijf jaren. Hij deed in zijn brief een beroep op de zogenaamde eenmalige regeling voor asielzoekers, zoals neergelegd in Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV) 2003/38 (zie Achtergrond, onder 4.). Op 8 december 2003 reageerde de minister op dit verzoek. In haar brief beschreef zij de criteria van TBV 2003/38 en deelde zij verzoeker mee dat indien hij onder die regeling viel, hij apart bericht zou ontvangen.

2. Op 22 januari 2004 diende verzoeker een klacht in waarin hij aangaf dat hij, afgezien van de algemene brief van 8 december van de minister, niets meer had vernomen over zijn verzoek. Omdat verzoeker niet eerder bij de minister had geklaagd, stuurde de Nationale ombudsman de klacht door naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Op 13 april 2004 reageerde de minister op de klacht. Zij achtte de klacht kennelijk ongegrond en overwoog daartoe het volgende:

"In het algemeen kan ik u antwoorden dat het Kabinet op 29 augustus 2003 de eenmalige regeling voor asielzoekers heeft vastgesteld. De criteria van deze regeling zijn vastgelegd in Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV) 2003/38 en zijn door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) ambtshalve getoetst. Deze TBV was geldig van 5 oktober 2003 tot en met 31 december 2003. Vreemdelingen die onder de eenmalige regeling vielen hebben daarvan vóór 31 december 2003 bericht ontvangen.

Uit het door mij geraadpleegde IND-dossier betreffende uw persoon, blijkt dat op 8 november (bedoeld zal zijn: december; N.o.) 2003 door de IND een brief naar u is gezonden waarin de aan de eenmalige regeling verbonden objectieve criteria uiteen zijn gezet. Voorts bent u er, door middel van dit schrijven van 8 november (bedoeld zal zijn: december, N.o.) 2003, ervan op de hoogte gebracht dat enkel in het geval u onder de eenmalige regeling zou vallen u daarvan apart bericht zou krijgen.

Gelet op het bovenstaande is uw klacht kennelijk ongegrond."

3. Op 10 mei 2004 gaf verzoeker telefonisch aan dat hij het niet eens was met de klachtafdoening van de minister nu hij nog geen duidelijkheid had gekregen over de reden waarom hij niet aan de criteria van de eenmalige regeling voldeed. Volgens verzoeker voldeed hij wel aan die criteria.

4. Op 16 augustus 2004 reageerde de minister op de klacht. In haar reactie gaf zij, voor zover hier van belang, het volgende aan:

"In reactie op het eerste klachtonderdeel dat betrokkene geen reactie heeft gehad op zijn verzoek van 25 november 2003 kan aanstonds worden vastgesteld dat betrokkene op dat verzoek wel een reactie heeft gehad. Betrokkene is immers per brief van 8 december 2003 geïnformeerd over de werkwijze inzake beoordelingen in het kader van de eenmalige regeling.

Voor zover betrokkene heeft beoogd zijn verzoek van 25 november 2004 te doen gelden als een aanvraag om verlening van een vergunning in het kader van de eenmalige regeling, waarop een besluit dient te worden genomen, wordt verwezen naar paragraaf 2 van het hierboven genoemde TBV 2003/18 (bedoeld zal zijn: TBV 2003/38, N.o.). Daarin staat het volgende vermeld over de wijze van beoordelen van zaken in dit kader: "Er is voor gekozen om ambtshalve te toetsen. Het indienen van een aanvraag om een verblijfsvergunning om (alsnog) in aanmerking te komen voor deze regeling is zinledig."

Uit deze zinsnede, en ook uit de rest van het TBV blijkt dat uitsluitend ambtshalve zal worden getoetst. Daarbij is van belang dat de Tweede Kamer de eenmalige regeling meerdere keren heeft besproken, en akkoord is gegaan met de werkwijze zoals voorgesteld. (...) Deze handelwijze is ook met betrekking tot het dossier van betrokkene gevolgd.

Voor zover betrokkene beoogd had met zijn brief een aanvraag in te dienen, merk ik op dat dan sprake zou zijn van een onvolledige aanvraag. Die zou wel aangevuld kunnen worden, maar gelet op de ambtshalve beoordeling nog steeds zinledig zijn. Gelet op het voorgaande acht ik de klacht op dit punt dan ook ongegrond."

5. Op 24 november 2004 werden aan de minister vragen gesteld, welke zij bij brief van 6 januari 2005 als volgt beantwoordde:

"Vraag 1.

Ambtshalve is mij bekend dat naar aanleiding van een tweetal uitspraken van de rechtbank Den Haag, nevenzittingsplaats Den Bosch en Alkmaar (zie bijlagen), door u is besloten om geen hoger beroep tegen die uitspraken in te stellen. Kunt u aangeven of dit betekent dat u in navolging van die uitspraken thans op het standpunt staat dat een brief waarin verzocht is om toepassing van de zogenaamde Eenmalige regeling voor asielzoekers die langdurig in Nederland hebben verbleven, beschouwd kan worden als een verzoek om ambtshalve

een verblijfsvergunning te verlenen op grond van die regeling?

Tijdens de verschillende kamerdebatten, evenals in het verweer ter zitting bij de rechtbanken heb ik mij immer op het standpunt gesteld dat het doen van een aanvraag in het

kader van de specifieke regeling die bekend geworden is onder de naam 'eenmalige regeling' zinledig zou zijn. Aan dat standpunt ligt ten grondslag dat, hoewel het natuurlijk wel degelijk mogelijk is om het bestuursorgaan te verzoeken gebruik te maken van een bevoegdheid, het niet nodig was om een aanvraag in te dienen omdat de wijze van toetsen, evenals de regels waaraan getoetst zou worden, dat overbodig maakten. De belanghebbende zou immers zijn recht ook los van die aanvraag gaan krijgen. Mijn beslissing om in deze zaken niet in hoger beroep te gaan, doet hier niet aan af.

Voor de goede orde zal ik aangeven wat mijn beweegredenen zijn om al dan niet in hoger beroep te gaan tegen een uitspraak van een rechtbank. Uitspraken worden bekeken op de kansrijkheid in hoger beroep, het zaaksoverstijgende karakter van de specifieke zaak en de mogelijkheden tot herstel verderop in de procedure. Deze drie omstandigheden tezamen bepalen het antwoord op de vraag of al dan niet in hoger beroep wordt gegaan. In de onderhavige zaken is ook op grond van deze drie criteria besloten niet in hoger beroep te gaan.

Het enkele niet in hoger beroep gaan betekent niet dat ik daarmee per definitie gebonden ben aan een richtlijn in alle gevallen, waarin een brief is geschreven. In het individuele geval ben ik uiteraard wel gehouden de uitspraak te volgen.

Vraag 2.

Graag verneem ik van u of u thans de brief van verzoekers gemachtigde van 3 december 2003 als een dergelijk verzoek beschouwt.

Zoals ik bij het antwoord op vraag 1 heb aangegeven, zijn de door u aangehaalde uitspraken voor mij niet richtinggevend voor alle gevallen, alleen voor de individuele gevallen waarover de rechter heeft geoordeeld. Ik beschouw de brief van 3 december (bedoeld zal zijn: 25 november; N.o.) 2003 dan ook niet als een aanvraag.

Vraag 3.

Indien u genoemde brief als een dergelijk, al dan niet onvolledig, verzoek beschouwt, verzoek ik u aan te geven of u voornemens bent alsnog een ambtshalve besluit op dit verzoek te nemen.

Zoals gezegd beschouw ik de brief niet als een aanvraag. Overigens is het thans niet meer mogelijk een ambtshalve besluit te nemen over de eenmalige regeling, nu de wettelijke

grondslag terzake per 15 mei is vervallen (besluit van 4 mei 2004, Staatsblad 2004 nr. 193). Als het verzoek door een rechterlijke uitspraak als een aanvraag zou moeten worden beschouwd, dan wordt er ook niet meer ambtshalve getoetst, maar beslist op een aanvraag.

Vraag 4.

Indien u genoemde brief niet als een dergelijke aanvraag beschouwt, verzoek ik u in uw reactie aan te geven hoe in verzoekers geval uw ambtshalve beoordeling van zijn

dossier heeft plaatsgevonden en op grond van welke feiten u tot de conclusie bent gekomen dat verzoeker niet voldoet aan de voorwaarden van genoemde Eenmalige regeling.

Bij de beoordeling van zaken op grond van de eenmalige regeling is gebruik gemaakt van TBV 2003/38. Daarbij is getoetst aan de volgende voorwaarden:

1. de vreemdeling moet vóór of op 27 mei 1998 een eerste asielaanvraag hebben ingediend;
2. de vreemdeling moet op 27 mei 2003 in afwachting zijn van een definitieve beslissing omtrent deze eerste asielaanvraag;
3. de vreemdeling heeft vanaf de indiening van deze eerste asielaanvraag tot en met 27 mei 2003 onafgebroken in Nederland verbleven;
4. er mag geen sprake zijn van één of meerdere van de volgende contra-indicaties:
 - a) de vreemdeling vormt een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid
 - b) er zijn onjuiste gegevens verstrekt dan wel gegevens achtergehouden, terwijl de achtergehouden gegevens tot afwijzing van de aanvraag zouden hebben geleid;
 - c) er bestaan ernstige twijfels over de identiteit van de vreemdeling; en
5. de verblijfsvergunning wordt verleend, indien de vreemdeling alle lopende verblijfsrechtelijke procedures intrekt.

Gelet op de gekozen werkwijze, die zoals ik in mijn eerdere brief heb aangegeven ook in de Tweede Kamer is besproken, is er alleen een bericht gezonden aan degenen die in aanmerking kwamen voor een verblijfsvergunning. De achterliggende gedachte daarbij was dat de criteria dermate helder zijn, dat een ieder zelf kon zien of hij in aanmerking kwam. Nu er geen sprake was van een aanvraag, behoefde er ook geen afwijzend besluit te worden genomen.

Op 9 februari 2004 is in de Tweede Kamer gesproken over de uitkomsten van de eenmalige regeling: de IND heeft 5800 personen getoetst, waarvan er om de hiervoor genoemde redenen 3703 afvielen. Die 3703 personen, waaronder blijkbaar ook de betrokken vreemdeling, hebben geen van allen bericht ontvangen omtrent de uitkomst van de toets.

Vraag 5.

Voor zover u meent dat u verzoeker niet nader hoeft te informeren over de redenen van uw ambtshalve negatieve beoordeling van zijn beroep op die regeling, verzoek ik u nader aan te geven waarop u dit standpunt baseert. Kunt u daarbij aangeven hoe uw standpunt zich verhoudt met artikel 3.6, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 (zie Achtergrond, onder 2, N.o.) op grond waarvan u ambtshalve besluiten kunt nemen tot het al dan niet verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, zoals voorheen op grond van het zogenaamde driejarenbeleid?

In het antwoord op vraag 4 heb ik reeds aangegeven waarom ik van mening ben dat er geen noodzaak was om betrokkene nader te informeren. Artikel 3.6, eerste lid onder b

van het Vreemdelingenbesluit 2000 is gebruikt als basis voor de ambtshalve toets, omdat dat onderdeel van het artikel het dichtst in de buurt kwam van de grondslag van de eenmalige regeling, namelijk vreemdelingen die langdurig in dezelfde aanvraagprocedure verwickeld waren. Daarmee is niet beoogd ook de voorwaarden en procedurele aspecten van het driejarenbeleid over te nemen, zoals ook blijkt uit de expliciete regeling in TBV 2003/38. Die wijkt immers beduidend af van het driejarenbeleid."

6. Op 8 februari 2005 werd de minister verzocht aan te geven op grond van welke feiten in het individuele geval van verzoeker, geplaatst naast de in TBV 2003/38 gestelde criteria, zij tot de conclusie was gekomen dat hij niet aan de genoemde criteria voldoet. De minister beantwoordde deze vraag op 22 april 2005 als volgt:

"In antwoord op mijn vraag van 24 november 2004, waarin ik u heb verzocht om aan te geven hoe in verzoekers geval uw ambtshalve beoordeling van zijn dossier heeft plaatsgevonden en op grond van welke feiten u tot de conclusie bent gekomen dat verzoeker niet voldoet aan de voorwaarden van de eenmalige regeling (TBV 2003/38), heeft u aangegeven te hebben getoetst aan de voorwaarden zoals genoemd in TBV 2003/38.

U heeft niet aangegeven op grond van welke feiten in het individuele geval van verzoeker, geplaatst naast de in TBV 2003/38 gestelde criteria, u tot de conclusie bent gekomen dat hij niet aan genoemde criteria voldoet.

U vraagt mij deze feiten alsnog kenbaar te maken. Hierop kan ik u het volgende meedelen. In het individuele geval van betrokkene gaat het om het feit dat per beschikking van 23 juni

2003 aan betrokkene een verblijfsvergunning is verleend met ingang van 25 november 2002, geldig tot 25 november 2005.

TBV 2003/39 stelt onder meer als voorwaarde dat de vreemdeling op 27 mei 2003 in afwachting moet zijn van een definitieve beslissing omtrent de eerste asielaanvraag. Deze voorwaarde moet niet worden opgevat als een feitelijke situatie, maar als een juridische situatie: wanneer de vreemdeling vóór of op de datum van 27 mei 2003 - ook met terugwerkende kracht - in het bezit is gesteld van een verblijfsvergunning, wordt aan deze voorwaarde niet voldaan."

II. Beoordeling

7. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Dit betekent dat een bestuursorgaan op een aanvraag in de zin van de Algemene wet bestuursrecht dient te beschikken, en die beschikking dient te voorzien van een rechtsmiddelenverwijzing.

8. Verzoeker verzocht in zijn brief van 25 november 2003 de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gemotiveerd om toekenning van een verblijfsvergunning voor mensen die langer dan vijf jaar in Nederland zijn en die eerder een asielaanvraag hadden

ingediend, en die geen crimineel verleden hebben. Hij stelde dat hij op grond van de pardonregeling recht had op een reguliere status voor vijf jaar. De minister stelde in haar

antwoord van 8 december 2003 dat verzoeker apart bericht zou krijgen indien hij onder de bedoelde regeling viel. In de klachtafdoening van 13 april 2004 gaf de minister geen verdere beoordeling van het verzoek of een onderbouwing daarvan maar herhaalde zij dat verzoeker enkel in het geval dat hij onder eenmalige regeling zou vallen, hij daarvan apart bericht zou krijgen.

9. In TBV 2003/38, over de verlening van de verblijfsvergunning op grond van de eenmalige regeling, is opgenomen dat een aanvraag van de betrokken asielzoeker niet vereist is en dat daarom is besloten om ambtshalve te toetsen of iemand in aanmerking komt voor de regeling. Deze ambtshalve verlening vindt plaats op grond van artikel 3.6 onder b. Vreemdelingenbesluit 2000, aldus het TBV. In de Nota van Toelichting op dit artikel uit het Vreemdelingenbesluit (zie Achtergrond, onder 3.) is het volgende opgemerkt: "Met deze bepaling is niet beoogd de indiening van een aanvraag tot het verlenen van de hier bedoelde verblijfsvergunning uit te sluiten."

Gelet hierop is de Nationale ombudsman, gelijk de rechtbank Den Bosch in haar uitspraak van 4 november 2004 inzake AWB 04/27259 en 04/27261 (zie Achtergrond, onder 5.), van oordeel dat de door de minister gestelde zinledigheid van het plaatsen van een aanvraag om een verblijfsvergunning op grond van de eenmalige regeling onverlet laat dat het niet

onmogelijk is om een aanvraag in te dienen voor verlening van die verblijfsvergunning.

10. Ingevolge artikel 1:3, derde lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb, zie Achtergrond onder 1.) dient het verzoek van een belanghebbende om een besluit te nemen te worden opgevat als een aanvraag. Gezien de inhoud en de formulering diende de brief van 25 november 2003 van verzoeker te worden opgevat als een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, Awb. Op grond van het tweede lid van artikel 1:3 Awb dient op een aanvraag te worden beslist in de vorm van een beschikking. In artikel 3:45 Awb (zie Achtergrond, onder 1.) is bepaald dat bij de bekendmaking van een besluit wordt vermeld of tegen dat besluit bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld. De minister had aldus op verzoekers aanvraag van 25 november 2003 dienen te beslissen in de vorm van een beschikking waarin aan verzoeker tevens bekend werd gemaakt dat hij tegen de beslissing een rechtsmiddel kon aanwenden.

Dat de criteria van de eenmalige regeling zodanig helder zijn dat iedereen zelf kon zien of hij voor verblijf in aanmerking kwam, zoals de minister stelde in haar brief van 6 januari 2005, laat het belang van een aanvrager onverminderd om te kunnen procederen tegen het niet-verlenen van de gevraagde vergunning.

Door verzoeker enkel mee te delen dat hij bericht zou krijgen indien hij onder de regeling viel werd verzoeker deze mogelijkheid ontnomen. Hiermee heeft de minister het beginsel van fair play geschonden. De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is gegrond, wegens schending van het beginsel van fair play.

Onderzoek

Op 26 januari 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer Z., te Groningen met een klacht over een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

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

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd de minister een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoeker bleek met onbekende bestemming te zijn vertrokken van zijn laatst bekende adres.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie.

1. Brief van 25 november 2003 van verzoeker
2. Reactie van 8 december 2003 van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie
3. Verzoekschrift van 22 januari 2004
4. Reactie van 13 april 2004 van de minister
5. Reactie van 16 augustus 2004 van de minister
6. Reactie van 6 januari 2005 van de minister
7. Reactie van 22 april 2005 van de minister

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

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."

2. Vreemdelingenbesluit 2000, zoals destijds geldend tot 15 mei 2004

Artikel 3.6

"...De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Wet, kan slechts ambtshalve worden verleend onder een beperking verband houdend met:

(...)

b. het feit dat na drie jaren niet onherroepelijk is beslist op een asielaanvraag..."

3. Nota van Toelichting bij artikel 3.6 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Stb. 2000, nr. 497)

"De hoofdregel van de Wet en dit besluit is dat de verblijfsvergunning slechts wordt verleend op aanvraag. De Wet laat in artikel 14, eerste lid, onder e, echter de ruimte om een verblijfsvergunning ambtshalve te verlenen. De gevallen waarin dat mogelijk is, worden in artikel 3.6 limitatief genoemd. Daarbij gaat het alleen om de gevallen, waarin de vreemdeling een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning op asielgronden heeft ingediend, maar die aanvraag niet wordt ingewilligd. Het betreft de alleenstaande minderjarige vreemdeling, de asielzoeker op wiens asielaanvraag na drie jaren nog niet onherroepelijk is beslist en de vreemdeling die buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten. In andere gevallen wordt de verblijfsvergunning alleen op aanvraag verleend. Met deze bepaling is niet beoogd de indiening van een aanvraag tot het verlenen van de hierbedoelde verblijfsvergunning uit te sluiten."

4. Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire TBV 2003/38

"1. Inleiding

Op 29 augustus 2003 heeft het kabinet een eenmalige regeling goedgekeurd voor asielzoekers, die langdurig in Nederland hebben verbleven (TK 2002-2003, 19 637, nr. 754). Deze regeling was aangekondigd in het Hoofdlijnenakkoord van het huidige Kabinet.

In dit TBV worden de voorwaarden van de eenmalige regeling uitgewerkt. Daarbij is van belang dat het gaat om een ambtshalve toets. Het is zinledig om een aparte aanvraag in te dienen voor deze eenmalige regeling. De ambtshalve toets wordt door de IND verricht.

2. Voorgeschiedenis

In het Hoofdlijnenakkoord heeft het kabinet een eenmalige regeling aangekondigd. Op grond van signalen uit de samenleving en de politiek heeft het kabinet gekozen voor enige nuancering van de criteria in het Hoofdlijnenakkoord. In verband hiermee kunnen ook vreemdelingen die in het bezit zijn geweest van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf onder de reikwijdte van deze regeling vallen.

Met het opnemen van de groep vreemdelingen die in het bezit is geweest van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf wil het kabinet de situatie voorkomen dat vreemdelingen die na afwijzing in eerste aanleg van hun verblijfsaanvraag van rechtsmiddelen gebruik hebben gemaakt om hun verblijf in Nederland te verlengen in een betere positie worden gebracht dan vreemdelingen die, nadat de overheid hun aanvankelijk een tijdelijk verblijfsrecht had verleend, zich door de aanwending van rechtsmiddelen hebben verzet tegen de beëindiging van dat verblijfsrecht.

Er is voor gekozen om ambtshalve te toetsen. Het indienen van een aanvraag om een verblijfsvergunning om (alsnog) in aanmerking te komen voor deze regeling is zinledig. De asielaanvraag moet nog openstaan, en dat kan niet met terugwerkende kracht worden bewerkstelligd door het indienen van een aanvraag. Op aanvragen om een verblijfsvergunning die desondanks na de inwerkingtreding van deze regeling worden ingediend, met het doel alsnog in aanmerking te komen, is het reguliere vreemdelingenrecht onverkort van toepassing (MVV-vereiste, legesvereiste en dergelijke). Bij asielaanvragen zal een aanvraag zonder nieuwe feiten en omstandigheden worden aangemerkt als een herhaalde aanvraag overeenkomstig het bepaalde in hoofdstuk C5/25 Vreemdelingencirculaire 2000).

Het betreft een eenmalige regeling, die slechts tot en met 31 december 2003 in werking is.

De in dit TBV opgenomen beleidsregels laten de inherente afwijkingsbevoegdheid van de Minister uiteraard onverlet.

3. Voorwaarden

Om voor de eenmalige regeling in aanmerking te komen gelden de volgende voorwaarden:

1. de vreemdeling moet vóór of op 27 mei 1998 een eerste asielaanvraag hebben ingediend;
2. de vreemdeling moet op 27 mei 2003 in afwachting zijn van een definitieve beslissing omtrent deze eerste asielaanvraag;
3. de vreemdeling heeft vanaf de indiening van deze eerste asielaanvraag tot en met 27 mei 2003 onafgebroken in Nederland verbleven;

4. er mag geen sprake zijn van één of meerdere van de volgende contra-indicaties;

a) de vreemdeling vormt een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid;

b) er zijn onjuiste gegevens verstrekt dan wel gegevens achtergehouden, terwijl de achtergehouden gegevens tot afwijzing van de aanvraag zouden hebben geleid;

c) er bestaan ernstige twijfels over de identiteit van de vreemdeling; en

5. de verblijfsvergunning wordt verleend, indien de vreemdeling alle lopende verblijfsrechtelijk procedures intrekt.

Ad 1: asielaanvraag voor of op 27 mei 1998 ingediend

Deze voorwaarde volgt rechtstreeks uit het Hoofdlijnenakkoord. De datum van 27 mei 1998 is gekozen omdat de doelgroep voor deze regeling met het aantreden van het kabinet op 27 mei 2003 reeds (langer dan) vijf jaar in Nederland verbleef.

Ad 2: Op 27 mei 2003 in afwachting zijn van een definitieve beslissing omtrent de eerste verblijfsvergunning asiel

De asielzoeker moet op 27 mei 2003 in afwachting zijn van een definitieve beslissing omtrent de eerste verblijfsvergunning asiel. Hierbij kunnen twee situaties worden onderscheiden:

a) op de eerste aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel is nog geen beslissing genomen, of de beslissing is nog niet in rechte onaantastbaar geworden;

b) de voorwaardelijke vergunning tot verblijf is ingetrokken dan wel de aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur van de voorwaardelijke vergunning tot verblijf is afgewezen, en deze beslissing is nog niet in rechte onaantastbaar geworden.

Door de gekozen definitie komen vreemdelingen die voor of op 27 mei 2003 uitgedeed of illegaal zijn niet in aanmerking voor de eenmalige regeling. Ook vreemdelingen, die weliswaar rechtmatig in Nederland verblijven, maar op 27 mei 2003 niet meer in afwachting waren van een definitieve beslissing omtrent een verblijfsvergunning, zoals vreemdelingen tegen wier uitzetting beletselen bestaan als bedoeld in artikel 45, lid 4 en 64 Vreemdelingenwet 2000 (vertrekmoratorium of gezondheidstoestand), vallen niet onder deze regeling.

Het gaat daarbij immers niet om een toelatingsprocedure, maar om een uitzettingsbelemmering. Indien de beslissing in rechte onaantastbaar is geworden, maar de vreemdeling bevindt zich in een vertrekprocedure, wordt niet aan deze voorwaarde voldaan.

Ad 3: onafgebroken verblijf in Nederland vanaf de indiening van de eerst asielaanvraag tot en met 27 mei 2003

Onder de regeling vallen asielzoekers, die meer dan vijf jaren onafgebroken in Nederland hebben verbleven. Het gaat bij deze groep om langdurig in Nederland verblijvende asielzoekers. Indien uit het dossier blijkt - middels daartoe strekkende documenten, zoals een model M100 of de voorloper daarvan - dat de vreemdeling in de peilperiode zich aan het toezicht heeft onttrokken, uit Nederland is vertrokken, teruggekeerd naar het land van herkomst, doorgemigreerd naar een derde land, verwijderd, uitgezet of uitgeleverd, dan is er geen sprake van onafgebroken verblijf. De vreemdeling valt dan niet onder de regeling. Asielzoekers, die met toestemming van de Nederlandse overheid Nederland tijdelijk hebben verlaten, worden geacht wel onafgebroken verblijf te hebben.

Ad 4a: Gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid

Voor de toepassing van deze grond is het beleid bij eerste verblijfsaanvaarding van artikel 3.77 en 3.78 Vreemdelingenbesluit 2000 en hoofdstuk B1/2.2.4 Vreemdelingencirculaire 2000 onverkort van toepassing. Het betreft hier een ambtshalve toets voor een regulier verblijfsvergunning.

Ad 4b: Onjuiste gegevens

Indien eerder in de procedure is vastgesteld dat er onjuiste gegevens zijn verstrekt dan wel gegevens zijn achtergehouden, wordt niet voldaan aan de criteria die gelden in het kader van deze regeling. Zie hoofdstuk C1/5.2.3 Vreemdelingencirculaire 2000 voor toepassing van deze grond.

Gebruikmaking of het in bezit hebben van valse of vervalste documenten wordt tegengeworpen indien dat is vastgesteld in een individueel ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken, de Koninklijke Marechaussee of het Bureau Documenten, een proces-verbaal of een veroordeling.

Ad 4c: Twijfel over identiteit

Indien eerder in de procedure is vastgesteld dat er ernstige twijfels bestaan over de identiteit van de vreemdeling, wordt niet voldaan aan de criteria die gelden in het kader van deze regeling. Deze grond is bijvoorbeeld van toepassing indien de vreemdeling zich heeft bediend van verschillende personalia (pseudoniemen) en ten aanzien van geen van deze personalia authentieke documenten heeft overgelegd.

Ad 5: Intrekken lopende verblijfsrechtelijke procedures

Wanneer wordt vastgesteld dat de asielzoeker aan de onder 1 tot en met 4 genoemde voorwaarden voldoet, wordt hem schriftelijk de keuze voorgelegd een verblijfsvergunning

te verkrijgen op grond van deze regeling dan wel de uitkomst van de nog lopende verblijfsrechtelijke procedure(s) af te wachten. De keuze is éénmalig, dat wil zeggen dat indien de asielzoeker kiest voor het continueren van de lopende procedure(s), hij bij een negatieve uitkomst van deze procedures niet alsnog in aanmerking kan worden gebracht voor een vergunning op basis van de regeling.

De asielzoeker krijgt een periode van twee weken om zijn verblijfsrechtelijke procedure in te trekken.

4. Ambtshalve verlening

Gelet op de gekozen criteria is een aanvraag van de betrokken asielzoeker niet vereist. Daarom is besloten om ambtshalve te toetsen of een asielzoeker in aanmerking komt voor de eenmalige regeling. Deze ambtshalve verlening vindt plaats op grond van artikel 3.6 onder b Vreemdelingenbesluit 2000.

4.1 Toetsvolgorde

Allereerst wordt gezien of de asielzoeker in aanmerking komt voor de eenmalige regeling. Indien de lopende procedures worden ingetrokken, dan volgt verlening van de verblijfsvergunning.

Als niet aan de voorwaarden van de regeling wordt voldaan, waaronder begrepen het niet intrekken van de lopende procedure(s), dan wordt de openstaande verblijfsprocedure conform de geldende wet- en regelgeving afgehandeld, inclusief de inherente afwijkingsbevoegdheid.

4.2 Afhankelijke gezinsleden

4.2.1 Doelgroep

Onder voorwaarden kunnen afhankelijke gezinsleden eveneens in het kader van deze regeling het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd.

Als afhankelijke gezinsleden worden in dit verband aangemerkt:

- echtgenoten en (geregistreerde) partners en hun respectievelijke minderjarige (voor-)kinderen;
- de meerderjarige kinderen die feitelijk behoren en reeds in het land van herkomst behoorden tot het gezin (art. 3.24, onder a, Vreemdelingenbesluit 2000).

In de situatie dat een minderjarig kind wel aan de voorwaarden voldoet maar één of meer overige gezinsleden niet, komen tevens in aanmerking:

- de (stief/pleeg)ouders van het kind;
- de minderjarige (stief)broers en zussen van het kind;
- de meerderjarige broers en zussen die feitelijk behoren en reeds in het land van herkomst behoorden tot het gezin van bedoelde ouders.

Voor de wijze waarop de familierechtelijke relatie en het feitelijk behoren tot het gezin wordt aangetoond wordt verwezen naar hoofdstuk C1/4.6 en C5/23 Vreemdelingencirculaire 2000. Teneinde misverstanden te voorkomen wordt benadrukt dat - in het kader van deze regeling - officiële documenten, waarmee de familierechtelijke relatie wordt aangetoond, niet gelegaliseerd en/of geverifieerd behoeven te zijn door de Minister van Buitenlandse Zaken. Er behoeft voorts, in tegenstelling tot hetgeen is opgenomen in hoofdstuk C1/4.6 Vreemdelingencirculaire 2000 geen geldig document voor grensoverschrijding te worden overgelegd.

4.2.2 Specifieke voorwaarden voor afhankelijke gezinsleden

a. Afhankelijke gezinsleden in vorenvermelde zin, die op het moment van de beslissing ten minste drie jaren in afwachting zijn van een definitieve beslissing op hun asielaanvraag, kunnen in het kader van deze regeling ambtshalve in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd als zij voldoen aan de volgende voorwaarden:

1. de afhankelijke gezinsleden moeten op 27 mei 2003 in Nederland en op dat moment in afwachting zijn van een definitieve beslissing omtrent een verblijfsvergunning asiel;
2. de afhankelijke gezinsleden moet alle lopende procedures intrekken.

b. Afhankelijke gezinsleden in vorenvermelde zin, die op het moment van de beslissing niet ten minste drie jaren in afwachting zijn van een definitieve beslissing op hun asielaanvraag, kunnen in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd in het kader van gezinshereniging als zij voldoen aan de volgende voorwaarden:

1. De afhankelijke gezinsleden moeten op 27 mei 2003 in Nederland en op dat moment in afwachting zijn van een definitieve beslissing omtrent een verblijfsvergunning asiel;
2. De afhankelijke gezinsleden moeten alle lopende procedures intrekken. Zoals hieronder wordt toegelicht, dient deze categorie een aanvraag in te dienen tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier. Deze aanvraag behoeft vanzelfsprekend niet te worden ingetrokken;

3. Zij dienen te voldoen aan de toelatingsvoorwaarden zoals omschreven in hoofdstuk C1/4.6 en C5.23 Vreemdelingencirculaire 2000, afgezien van de nareistermijn. Er hoeft, in tegenstelling tot hetgeen staat vermeld in hoofdstuk C1/4.6 Vreemdelingencirculaire 2000, geen geldig document voor grensoverschrijding te worden overgelegd. De betrokkenen worden vrijgesteld van het mvv-vereiste op grond van artikel 3.71, vierde lid, Vreemdelingenbesluit 2000.

Gezien de ratio van de regeling kan het alleen gaan om gezinsleden die in onzekerheid verkeren omtrent de definitieve beslissing op een ingediende aanvraag om een verblijfsvergunning. Voor de toelating van gezinsleden die geen openstaande aanvraag hebben of die buiten Nederland verblijven, is het reguliere gezinsherenigingsbeleid onverkort van toepassing.

5. Aard van de verblijfsvergunning

Een asielzoekers als bedoeld onder 4.2.2 onder a, die voldoen aan de voorwaarden van de regeling wordt een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier verleend voor de duur van vijf jaren.

Deze verblijfsvergunning wordt op grond van artikel 3.6 onder b, Vreemdelingenbesluit 2000 ambtshalve verleend onder een beperking als bedoeld in artikel 3.4, derde lid, Vreemdelingenbesluit 2000. De verblijfsvergunning behelst een naar zijn aard niet-tijdelijk doel en kan aanspraken opleveren op een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd regulier als bedoeld in artikel 20 Vreemdelingenwet 2000.

Hierbij wordt aangetekend dat een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd alleen zal worden afgewezen indien de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid, zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft gevestigd of onjuiste gegevens heeft verstrekt, zoals bedoeld in artikel 21 eerste lid, onder b tot en met e, Vreemdelingenwet 2000.

Aan asielzoekers die als gezinslid bedoeld in 4.2.2 onder b, op afhankelijke gronden in aanmerking komen voor verblijf, kan niet ambtshalve een verblijfsvergunning op basis van artikel 3.6, onder b, Vreemdelingenbesluit 2000 worden verleend, indien zij op het moment van de beslissing nog niet tenminste drie jaren in afwachting zijn van een definitieve beslissing op hun asielaanvraag.

Daarom geldt voor die specifieke categorie dat aan hen slechts op hun daartoe strekkende aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd een verblijfsvergunning kan worden verleend. Aangezien het een eenmalige regeling betreft, die slechts tot en met 31 december 2003 in werking is, dient deze verblijfsaanvraag uiterlijk op die datum te zijn ingediend. De betreffende gezinsleden worden aangeschreven met de mededeling dat zij in de gelegenheid worden gesteld voor de genoemde datum een

aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier in te dienen. Het is zinledig om op eigen initiatief aanvragen in te dienen.

De geldigheidsduur van de te verlenen vergunning bedraagt conform artikel 3.57 Vreemdelingenbesluit 2000 één jaar; voor minderjarigen bedraagt de geldigheidsduur van de te verlenen vergunning vijf jaar (artikel 3.58 Vreemdelingenbesluit 2000).

6. Ingangsdatum, beperking, arbeidsmarktaantekeningen en voorschriften

De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier wordt verleend met als ingangsdatum de datum waarop de regeling in werking is getreden. De verblijfsvergunning wordt verleend onder de beperking verband houdend met het verblijfsdoel: 'verblijf op grond van de eenmalige regeling volgend uit het Hoofdlijnenakkoord'. Op het te verstrekken verblijfsdocument komt de beperking te staan: 'verblijf conform beschikking Minister'. De arbeidsmarktaantekening luidt:

'Arbeid vrij toegestaan. Een TWV is niet vereist'.

Aan vreemdelingen die op grond van de laatste alinea onder punt 5 een aanvraag hebben ingediend, wordt een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd verleend met als ingangsdatum de datum van de aanvraag, gelet op artikel 26 Vreemdelingenwet 2000.

7. Tot slot

Deze regeling treedt in werking de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en geldt tot en met 31 december 2003."

5. AWB 04/27259 en AWB 04/27261

"Gelet op het vorenstaande ziet de rechtbank zich derhalve in de eerste plaats gesteld voor de vraag of de brief van 16 oktober 2003 kan worden beschouwd als een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb.

Dienaangaande overweegt de rechtbank als volgt.

In Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire (TB V) 2003/38 van 2 oktober 2003 staat vermeld dat het kabinet op 29 augustus 2003 een eenmalige regeling heeft goedgekeurd voor asielzoekers, die langdurig in Nederland hebben verbleven (TK 2002-2003, 19 637, nr. 754). Deze regeling was aangekondigd in het Hoofdlijnenakkoord van het huidige kabinet. In dit TB V zijn vervolgens de voorwaarden om voor de Eenmalige regeling voor asielzoekers in aanmerking te komen uitgewerkt. Daarbij is opgemerkt dat het van belang is dat het om een ambtshalve toets gaat en het zinledig is om een aparte aanvraag in te dienen.

Naar het oordeel van de rechtbank kan uit TBV 2003/38 worden opgemaakt dat verweerder het indienen van een aparte aanvraag weliswaar zinledig acht maar dit laat onverlet dat het niet onmogelijk is om een aanvraag in te dienen voor verlening van een verblijfsvergunning op grond van de Eenmalige regeling voor asielzoekers. Verweerder heeft dit ook erkend. In zoverre bestaat er geen verschil met aanvragen om andere verblijfsvergunningen regulier voor bepaalde tijd die op grond van artikel 3.6 van het Vb 2000 eveneens ambtshalve worden verleend.

Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 16 januari 2004 (JV 2004/84), naar welke uitspraak ook door eiser is verwezen, kan voorts worden afgeleid dat in een aanvraag moet worden aangegeven krachtens welke van de aan de minister bij of krachtens de Vw 2000 toegekende bevoegdheden verzocht wordt een besluit te nemen.

Als het gaat om verlening van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 van de Vw 2000 is verder vereist dat wordt aangegeven op welk onderdeel van de in artikel 3.4, eerste respectievelijk derde lid, van het Vb 2000 bedoelde beperkingen een beroep wordt gedaan. Naar het oordeel van de rechtbank is dat in casu gebeurd. Zo is namens eisers specifiek aan verweerder verzocht ambtshalve een verblijfsvergunning te verlenen op grond van de Eenmalige regeling volgend uit het Hoofdlijnenakkoord als neergelegd in het TBV 2003/38 (hierna: het TBV). In paragraaf 6 van het TBV staat met zoveel woorden vermeld dat de verblijfsvergunning wordt verleend onder de beperking verband houdend met het verblijfsdoel: "verblijf op grond van de eenmalige regeling volgend uit het Hoofdlijnenakkoord". Verder staat vermeld dat op het te verstrekken verblijfsdocument de beperking komt te staan: "verblijf conform beschikking Minister", daarmee doelend op toepassing van de bevoegdheid ex artikel 3.4, derde lid, van het Vb 2000. Eisers hebben in hun aanvraag aangegeven dat er zich ten aanzien van hen geen contra-indicaties voordoen als bedoeld in paragraaf 3, onderdeel 4a, van het TBV. Bij brief van 15 januari 2004 hebben eisers aangevoerd dat zij (ook overigens) aan de voorwaarden voor verlening van een dergelijke verblijfsvergunning voldoen. Om een mogelijk misverstand bij verweer op dat op dat punt weg te nemen hebben eisers aangegeven dat zij op 27 mei 2003 nog in afwachting waren van een definitieve beslissing op hun asielaanvragen en dat aldus zij voldoen aan de in paragraaf 3, onderdeel 2, het TBV genoemde voorwaarde om voor de Eenmalige regeling in aanmerking te komen.

Gelet op het vorenstaande is de rechtbank dan ook van oordeel dat de brief van 16 oktober 2003 is te beschouwen als een verzoek van belanghebbenden om een bepaald, naar strekking geduid besluit te nemen. Daarmee is in casu sprake van een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb waarop verweerder gehouden was een beslissing te nemen.

Voor zover verweerder van mening is dat de aanvraag van eisers, zoals overigens eerst ter zitting is aangevoerd, niet voldoet aan de in de vreemdelingenwetgeving neergelegde

vormvereisten, is de rechtbank van oordeel dat het terzake op de weg van verweerder had gelegen om eisers conform artikel 4:5 van de Awb en de toelichting daarop in de gelegenheid te stellen om de aanvraag binnen een daartoe gestelde termijn aan te vullen.

Nu de brief van eisers van 16 oktober 2003 dient te worden aangemerkt als een aanvraag in de zin van artikel 1:3 van de Awb diende verweerder daarop ingevolge het bepaalde in artikel 25, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 binnen zes maanden een besluit te nemen. De brieven van eisers van 15 januari 2004 en 25 mei 2004 - met de laatstgenoemde datum derhalve van na het verstrijken van de beslistermijn - dienen in dat opzicht te worden aangemerkt als bezwaarschriften tegen het niet tijdig nemen van een besluit op de ingediende aanvragen. In deze bezwaarschriften zijn evenwel ook inhoudelijke gronden aangevoerd. De schriftelijke reacties van verweerder van 28 mei 2004 dienen dan ook te worden aangemerkt als besluiten op de door eisers ingediende bezwaarschriften, inhoudende de niet-ontvankelijk verklaring van de bezwaren van eisers.

De rechtbank komt tot de conclusie dat verweerder bij de bestreden besluiten van 28 mei 2004 een onjuiste toepassing heeft gegeven aan het bepaalde in artikel 1:3 van de Awb. De bestreden besluiten komen om die reden voor vernietiging in aanmerking onder gegrondverklaring van de beroepen. Verweerder zal op de door eisers ingediende bezwaarschriften nieuwe besluiten moeten nemen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen.”