



IND-werkinstructie nr. 2004/5 (AUB)

Intern

Aan Procesdirecteuren IND
 c.c. HDVB

Van Hoofddirecteur IND

Datum 31 maart 2004
Vindplaats Quest : trefwoord , objecttype "werk-instructie"

Onderwerp Handelwijze bij ingekomen bezwaarschriften in het kader van de
 eenmalige regeling voor asielzoekers en de 14-1 brieven

1. Inleiding

In de praktijk is gebleken dat vreemdelingen bezwaar maken tegen het niet (tijdig) beslissen in het kader van de eenmalige regeling voor asielzoekers dan wel bezwaar maken tegen het verlenen van een verblijfsvergunning op grond van de eenmalige regeling voor asielzoekers (ER). Bij dit laatste is het bezwaar met name gericht tegen de ingangsdatum van de verleende vergunning. Daarnaast maken vreemdelingen bezwaar tegen de afhandeling van de 14-1 brieven.

In de werk-instructie zal aandacht worden besteed aan de wijze waarop met bezwaarschriften in het kader van de ER en 14-1 omgegaan dient te worden.

2. Bezwaarschriften in het kader van de ER

2.1 Registratie in INDIS bij binnenkomst

Een binnengekomen bezwaarschrift dient in INDIS als vervolgpprocedure van de VTV ER procedure te worden geregistreerd. Hiervoor dient in de procedure bezwaar gebruik gemaakt te worden van de code 082 = bezwaar ER als zijnde "soort bezwaar". Na opvoer van de procedure BZW in INDIS, dient het bezwaarschrift met het dossier te worden ingedeeld op een beslismedewerker voor de verdere afhandeling van het bezwaarschrift.

2.2 Werkwijze

Het bezwaarschrift kan zich richten tegen verschillende acties van de IND. De volgende situaties zijn te onderscheiden:

- a. de vreemdeling heeft niet eerder een brief gestuurd met daarin een beroep op de eenmalige regeling;
- b. de vreemdeling heeft voor 31 december 2003 een brief gestuurd met daarin een beroep op de eenmalige regeling, welke de IND heeft beantwoord middels brief nummer 14;
- c. de vreemdeling heeft na 31 december 2003 een brief gestuurd met daarin een beroep op de eenmalige regeling, welke de IND heeft beantwoord;
- d. de vreemdeling heeft voor dan wel na 31 december 2003 een brief gestuurd met daarin een beroep op de eenmalige regeling, waarop de IND nog geen reactie heeft gestuurd.

Situaties a en d

In het geval (de gemachtigde van) de vreemdeling bezwaar heeft gemaakt tegen de niet tijdige beslissing in eerste aanleg, komt aan dit bezwaarschrift geen opschortende werking toe. Gelet op de bepaling van artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht (Awb) is het bezwaarschrift kennelijk niet-ontvankelijk, nu er geen sprake is van een onderliggende aanvraag en er geen sprake is van een besluit. Het horen van de vreemdeling blijft achterwege op grond van artikel 7:3 sub a Awb nu het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de beschikking 'kennelijk niet-ontvankelijk' in INDIS. De bepaling van de opschortende werking en het kennelijk niet-ontvankelijk verklaren van het bezwaarschrift dient in één keer afgehandeld te worden. In dit kader wordt verwezen naar de eerste bouwsteen in de bijlage.

Situaties b en c

Indien (de gemachtigde van) de vreemdeling bezwaar heeft gemaakt tegen de informatieve brief (brief nummer 14 in ExtraDoc 'eenmalige regeling en 14-1 brieven' dan wel een andere brief) van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in het kader van de eenmalige regeling, geldt dat van dergelijke bezwaarschriften geen opschortende werking uitgaat. Het bezwaarschrift in dergelijke zaken is eveneens kennelijk niet-ontvankelijk, nu er geen sprake is van een onderliggende aanvraag en er geen sprake is van een besluit (artikel 1:3 Awb). Het horen van de vreemdeling blijft achterwege op grond van artikel 7:3 sub a Awb nu het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de beschikking 'kennelijk niet-ontvankelijk' in INDIS. De bepaling van de opschortende werking en het kennelijk niet-ontvankelijk verklaren van het bezwaarschrift dient in één keer afgehandeld te worden. In dit kader wordt verwezen naar de eerste bouwsteen in de bijlage.

In gevallen waarin de gemachtigde een beroep doet op de inherente afwijkingsbevoegdheid van de Minister ten aanzien van de ER is het van belang dat men bedacht is op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 16 januari 2004. Dit betekent dat indien de brief van de vreemdeling een verzoek bevat om – kort gezegd – een bepaald naar strekking geduid besluit te nemen er mogelijk sprake kan zijn van een (onvolledige) aanvraag. In dit kader wordt voorts verwezen naar hetgeen in paragraaf 3.2 is opgenomen ten aanzien van de uitspraak van de Afdeling.

2.3 Bezwaarschriften tegen een reeds verleende vergunning

Aangezien er een besluit is genomen, waarbij aan de vreemdeling een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd is verleend, kan een vreemdeling hiertegen bezwaar maken. Het bezwaarschrift is dan ook ontvankelijk, maar in beginsel kennelijk ongegrond. Het horen van betrokkene blijft achterwege op grond van artikel 7:3 sub b Awb nu het bezwaarschrift kennelijk ongegrond is. Hieronder wordt ten aanzien van twee aangevoerde gronden aangegeven op welke wijze hiermee moet worden omgegaan.

Ingangsdatum

In het geval bezwaar wordt gemaakt tegen de ingangsdatum van de verleende vergunning, is het bezwaarschrift kennelijk ongegrond. De Vreemdelingenwet geeft aan wanneer een vergunning ingaat. Voor de verblijfsvergunning regulier is artikel 26 Vreemdelingenwet 2000 van toepassing. Dit artikel zegt dat de verblijfsvergunning, die van rechtswege rechtmatig verblijf inhoudt, wordt verleend met ingang van de

dag waarop de vreemdeling heeft aangetoond dat hij aan alle voorwaarden voldoet, maar niet eerder dan met ingang van de dag waarop de aanvraag is ontvangen. Hierbij is tevens van belang dat de Vreemdelingenwet 2000 de Minister de bevoegdheid geeft beleidsregels te formuleren. De eenmalige regeling is een voorbeeld van een dergelijke beleidsregel. Hierbij wordt verwezen naar de tweede bouwsteen in de bijlage.

De ingangsdatum van de verleende verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd in het kader van de eenmalige regeling is dan ook de datum waarop de vreemdeling voldoet aan de voorwaarden. Deze ingangsdatum kan niet liggen voor de datum waarop het beleid is ingegaan. De ingangsdatum wordt in dit geval bepaald door de datum waarop het beleid bekend is gemaakt middels publicatie in de Staatscourant. De beleidsregel is op 3 oktober 2003 in de Staatscourant gepubliceerd en is twee dagen na publicatie, dus op 5 oktober 2003, in werking getreden. De ingangsdatum van de vergunning is dan ook 5 oktober 2003 en hiervan wordt niet afgeweken.

Intrekken procedures onder protest

In het geval de gemachtigde in het bezwaarschrift aanvoert dat hij (reeds eerder) heeft aangegeven dat de lopende procedures onder protest worden ingetrokken dan wel onder voorbehoud van proceskostenvergoeding, leidt dit niet tot een ander oordeel. Het bezwaarschrift is kennelijk ongegrond. De vreemdeling is voor de keuze geplaatst tussen de zekerheid van de eenmalige regeling en de onzekerheid over de uitkomst van de nog lopende verblijfsrechtelijke procedures. De vreemdeling kon geen voorwaarden stellen aan zijn intrekking en de intrekking kon niet partieel geschieden. Als een vergunning is verleend, is de lopende procedure dus ingetrokken. Hierbij wordt verwezen naar de derde bouwsteen in de bijlage.

3. Bezwaar tegen afhandeling 14-1 brieven

3.1 Registratie

Een binnengekomen bezwaarschrift dient in INDIS eerst als ontvangen post te worden geregistreerd met behulp van de code: "BZW 14-1" als zijnde "soort poststuk". Vervolgens dient de procedure bezwaar opgestart te worden als vervolgpprocedure van de postprocedure waarin de beantwoording van de ingezonden 14-1 brief heeft plaatsgevonden. In de procedure bezwaar dient het bezwaarschrift aangemerkt te worden als: "Bezwaarschrift op 14-1 brief". De bijbehorende tabelwaarde in de tabel soort bezwaar is code 080.

Na registratie van de procedure BZW in INDIS dient het bezwaarschrift met het dossier te worden ingedeeld op een beslismedewerker ter verdere afhandeling van het bezwaarschrift.

3.2 Werkwijze

Op 16 januari 2004 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan over kwalificatie van een 14-1 brief in de desbetreffende zaak en over de mogelijkheid om een rechtsmiddel in te dienen tegen een antwoord op een verzoek om toepassing van de inherente afwijkingsbevoegdheid in de desbetreffende zaak. De uitspraak houdt in dat in geval van een ongericht en niet nader geduid verzoek van een vreemdeling aan de Minister om toepassing van de inherente afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 Awb, geen sprake is van een aanvraag. De beslissing (afdoende antwoord) om al dan niet gebruik te maken van de inherente afwijkingsbevoegdheid (artikel 4:84 Awb) is geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb.

Bezwaarschriften, gericht tegen de afhandeling van een 14-1 brief, zijn dan ook niet-ontvankelijk nu er geen sprake is van een aanvraag en er geen sprake is van een besluit. Het horen van betrokkene blijft achterwege op grond van artikel 7:3 sub a Awb. In dit kader wordt verwezen naar de vierde bouwsteen in de bijlage.

Van dergelijke bezwaarschriften gaat geen opschortende werking uit. De bepaling van de opschortende werking en de behandeling van de bezwaarschriften dienen in één keer afgehandeld te worden. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de beschikking 'kennelijk niet-ontvankelijk' in INDIS.

Slechts in die gevallen, waarin de vreemdeling expliciet heeft aangegeven van welke beleidsregel zou moeten worden afgeweken, is in beginsel sprake van een ontvankelijk bezwaarschrift. In die situatie is meestal sprake van een (onvolledige) aanvraag, en de beslissing op een dergelijke aanvraag is een besluit. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft daarover het volgende bepaald:

"Indien een vreemdeling in aanmerking wenst te komen voor verlening van een verblijfsvergunning op een van de in artikel 29, eerste lid, aanhef en onder a tot en met f, van de Vw 2000 vermelde gronden, dient hij aannemelijk te maken dat zijn aanvraag is gegrond op omstandigheden die, hetzij op zichzelf, hetzij in verband met andere feiten, een rechtsgrond voor verlening vormen.

Voor het doen van een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning, als bedoeld in artikel 14 van de Vw 2000, is vereist dat wordt aangegeven, op welk onderdeel van de in artikel 3.4, eerste, onderscheidenlijk derde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 bedoelde beperkingen een beroep wordt gedaan.

Toepassing van beleidsregels vindt plaats in de context van de uitoefening van een bevoegdheid tot het nemen van een bepaald besluit. Een enkel verzoek om afwijking van een veelomvattend complex van op een grote diversiteit van besluiten betrekking hebbende beleidsregels, als neergelegd in de Vreemdelingen-circulaire 2000, is derhalve niet aan te merken als een aanvraag, als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb. De toepassing van de in artikel 1:34 van de Awb neergelegde bevoegdheid om wegens bijzondere omstandigheden van de beleidsregels af te wijken, is dan ook slechts aan de orde in het kader van de besluitvorming op een aanvraag, dat wil zeggen een verzoek van een belanghebbende om een bepaald, naar strekking concreet gedefinieerd, besluit te nemen. De beslissing om al dan niet gebruik te maken van de zogenoemde inherente afwijkingsbevoegdheid is geen besluit, als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Een verzoek om toepassing van die bevoegdheid als zodanig kan, gelet op het voorgaande, niet worden aangemerkt als een aanvraag in de zin van artikel 30, aanhef en onder c, van de Vw 2000."

Dit betekent dat er pas sprake kan zijn van een (onvolledige) aanvraag indien duidelijk is gemaakt aan welke beleidsregel getoetst zou moeten worden.

In de gevallen waarin geconcludeerd wordt dat er sprake is van een ontvankelijk bezwaarschrift, dan is het bezwaar gegrond. De betreffende vreemdeling moet gewezen worden op de mogelijkheden om zijn aanvraag volledig te maken. Daarbij moet worden opgemerkt dat voordat sprake is van een (volledige) aanvraag voor verblijf op grond van artikel 14, respectievelijk 28 Vw 2000, een dergelijke brief moet voldoen aan de voorwaarden zoals deze staan opgenomen in de Vreemdelingenwet 2000, het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (zie o.m. artikelen 23, 24 en 36 Vw, artikelen 3.99 Vb e.v., 3.108 Vb e.v., artikelen 3.26 VV e.v., 3.38 VV e.v.).

Bijlage

Bouwstenen

• *bezwaarschrift niet tijdig beslissen*

Gelet op de bepaling van artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht, is het ingediende bezwaarschrift niet ontvankelijk, nu er geen sprake is van een aanvraag en evenmin sprake is van een besluit. De eenmalige regeling voor asielzoekers is ambtshalve getoets. Dit betekende dat het zinloos was om een aparte aanvraag in te dienen voor deze eenmalige regeling. In casu is het bezwaarschrift gericht tegen **. Aangezien er geen aanvraag en geen besluit liggen, is het bezwaarschrift niet ontvankelijk.

• *ingangsdatum vergunning*

Het bezwaarschrift is gericht tegen de ingangsdatum van de reeds verleende vergunning. Het bezwaarschrift is kennelijk ongegrond. De ingangsdatum van een vergunning wordt geregeld in artikel 26 Vreemdelingenwet. In het eerste lid staat dat de verblijfsvergunning, die van rechtswege rechtmatig verblijf inhoudt, wordt verleend met ingang van de dag waarop de vreemdeling heeft aangetoond dat hij aan alle voorwaarden voldoet, maar niet eerder dan met ingang van de dag waarop de aanvraag is ontvangen. Dit betekent in het kader van de eenmalige regeling dat de ingangsdatum van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd is gelegen op het moment waarop wordt voldaan aan de voorwaarden van de eenmalige regeling. Deze datum kan echter niet liggen voor het moment waarop het beleid in werking is getreden. Op 3 oktober 2003 is het beleid voor de eenmalige regeling (TEV 2003/38) gepubliceerd in de Staatscourant en twee dagen na publicatie, op 5 oktober 2003, in werking getreden. Derhalve is de ingangsdatum van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder de beperking "Verblijf op grond van de eenmalige regeling volgens uit het Hoofdlijnenakkoord" 5 oktober 2003.

• *onder protest intrekken van lopende procedures*

In het bezwaarschrift wordt aangevoerd dat betrokkene onder protest zijn lopende procedures heeft ingetrokken. Overwogen wordt dat de vreemdeling voor de keuze is geplaatst tussen de zekerheid van de eenmalige regeling en de onzekerheid over de uitkomst van de nog lopende verblijfsrechtelijke procedures. Betrokkene kan geen voorwaarden stellen aan zijn intrekking. Derhalve is de intrekking van de nog lopende procedures door betrokkene onvoorwaardelijk.

• *Bezwaarschrift tegen 14-1 brief*

Een enkel verzoek om afwijking van een veelomvattend complex van op een grote diversiteit van besluiten betrekking hebbende beleidsregels, als neergelegd in de Vreemdelingencirculaire 2000, is niet aan te merken als een aanvraag, als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb). De beslissing om al dan niet gebruik te maken van de zogenoemde inherente afwijkingsbevoegdheid is geen besluit, als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, Awb.