

Toepassing TBV 2000/16

IND-werkinstructie nr. 239

*Aan: Directeur Uitvoering;
Regiodirecteuren IND; Hoofd APV
c.c.: Hoofd DVB: Landsadvocaat;
ACV*

Van: Hoofddirecteur IND

Datum: 17 januari 2001

Vindplaats: EDS Raadplegen, trefwoord 'contra-indicaties', objecttype 'Werkinstructie'

Onderwerp: Toepassing TBV 2000/16

1. Inleiding

Ingevolge TBV 98/30 (inmiddels Vc B7/15.4.1.) kon een vvtv worden onthouden in zaken waarin de asielzoeker:

- van oorsprong afkomstig was uit een vvtv-land; én
- niet in aanmerking kwam voor een vluchtelingenstatus of voor verlening van een vergunning tot verblijf; én
- langer dan twee weken had verbleven in een derde land.

Dit beleid is door de Rechtseenheidskamer getoetst. In de uitspraak van 4 mei 2000 is door de Rechtseenheidskamer geoordeeld dat het met TBV 98/30 nagestreefde doel niet kennelijk onredelijk is te achten, maar dat de (concrete) invulling van de beleidsregel onevenredig is. In het licht van deze uitspraak is het beleid zoals was neergelegd in TBV 98/30 met terugwerkende kracht aangepast door hetgeen hiertoe is neergelegd in TBV 2000/16. Hierbij zijn de in de uitspraak van 4 mei 2000 door de Rechtseenheidskamer genoemde uitgangspunten als de volgende cumulatieve voorwaarden in het beleid opgenomen:

1. verblijf in een derde land; én
2. de vreemdeling heeft of had bescherming kunnen hebben in het derde land; én
3. het is niet onaannemelijk dat de betrokken vreemdeling kan terugkeren naar het derde land.

Indien aan alle bovengenoemde voorwaarden wordt voldaan dient een vvtv te worden onthouden. Dit betekent dat indien aan één van bovengenoemde

voorwaarden niet wordt voldaan, de vreemdeling, behoudens contra-indicaties, in aanmerking komt voor verlening van een vvtv. Zodra aan één van de voorwaarden niet is voldaan, behoeven de overige voorwaarden niet meer te worden getoetst.

Indien de betrokken vreemdeling door één of meerdere landen is gereisd alvorens naar Nederland te komen, dient alvorens tot de inhoudelijke beoordeling van het asielrelaas wordt overgegaan, te worden bekeken of de Overeenkomst van Dublin van toepassing is. Zo niet, dan dient te worden nagegaan of artikel 15c, eerste lid, sub c Vw (land van eerder verblijf) van toepassing is. Hiertoe wordt verwezen naar werkinstructie 233. Indien het vorenstaande niet van toepassing is, dient te worden overgegaan tot de inhoudelijke beoordeling van het individuele asielrelaas. Indien betrokkene niet in aanmerking komt voor de A-status of een vergunning tot verblijf, dient te worden beoordeeld of betrokkene in aanmerking komt voor verlening van een vvtv. Hierbij dient werkinstructie 164 (contra-indicaties in asielzaken) te worden betrokken. Daarnaast dient te worden bekeken of een vvtv kan worden onthouden op grond van TBV 2000/16.

Deze werkinstructie biedt concrete handvatten omtrent de uitleg en de toepassing van de in het TBV genoemde criteria.

2. Doorbeslissen in oude zaken

In zaken waarbij de beslistermijn is verstreken moet nu worden beslist. Dit dient als volgt te gebeuren. Op basis van het individuele relaas van de vreemdeling en de voorhanden zijnde informatie dient een beslissing te worden genomen. Indien uit het individuele asielrelaas niet aannemelijk is geworden dat betrokkene bescherming heeft of had kunnen hebben in het derde land (voorwaarde 2) danwel het niet onaannemelijk is dat de betrokken asielzoeker niet naar het derde land zou kunnen

terugkeren (voorwaarde 3), terwijl ook geen algemene informatie hierover voorhanden is, dient een vvtv te worden verleend.

Die zaken waarbij de beslistermijn nog niet is verlopen en waarbij nadere informatie inzake voorwaarde 2 en/of voorwaarde 3 nog niet voorhanden is, terwijl die informatie bepalend kan zijn voor de beslissing, dienen te worden aangehouden totdat deze informatie voorhanden is. Dat betekent dat in zaken waarin op basis van het individuele asielrelaas aannemelijk is geworden dat voldaan wordt aan voorwaarde 2 en 3 wel een beslissing kan worden genomen. Aanhouding geldt maximaal tot het einde van de beslistermijn. Na het verstrijken van de beslistermijn geldt hetgeen hierboven is vermeld.

3. De drie voorwaarden en uitleg

In TBV 2000/16 worden drie (cumulatieve) voorwaarden genoemd op grond waarvan een vvtv dient te worden onthouden aan vreemdelingen afkomstig uit vvtv-landen die voor hun komst naar Nederland, in een derde land hebben verbleven:

1. verblijf in een derde land;
2. de vreemdeling heeft of had bescherming kunnen hebben in het derde land;
3. het is niet onaannemelijk dat de betrokken vreemdeling kan terugkeren naar het derde land.

Uitleg van de drie voorwaarden van TBV 2000/16

Ad 1 Verblijf in een derde land

In TBV 2000/16 staat hierover vermeld dat onder verblijf in een derde land wordt verstaan iedere fysieke feitelijke aanwezigheid op het grondgebied van een derde land voorafgaand aan de komst naar Nederland. Hieraan is voldaan in het geval de vreemdeling een voet op de bodem van het derde land heeft gezet. Dit dient te worden beoordeeld aan de hand van de verklaringen van de asielzoeker. Indien de vreemdeling heeft verklaard in het derde land te

zijn geweest wordt aan deze voorwaarde voldaan. Voor de toepassing van deze voorwaarde is de duur van het verblijf niet relevant. Dit geldt in ieder geval voor die zaken waarbij de F-aanvraag is ingediend op of na de inwerkingtreding van dit TBV (31 juli 2000). Voor zaken waarbij de F-aanvraag vóór 31 juli 2000 is ingediend, wordt verwezen naar paragraaf 5 van deze werkinstructie (overgangsrecht). Er is geen sprake van verblijf als hierboven bedoeld indien de vreemdeling in het derde land slechts is 'overgestapt' op een ander vliegtuig en hierbij niet door de paspoortcontrole is geweest.

Ad 2 De vreemdeling heeft of had bescherming kunnen hebben in het derde land

In TBV 2000/16 staat hierover opgenomen dat er eerst van bescherming in het derde land sprake kan zijn indien (cumulatief):

- het derde land geen vvtv-land is,
- de vreemdeling geen gevaar loopt voor lijf, leven en vrijheid,
- de vreemdeling in het derde land niet verbleven heeft onder bijzondere schrijnende persoonlijke omstandigheden en
- het derde land vreemdelingen afkomstig uit een vvtv-land niet zonder meer uitzet naar het land van herkomst.

Aangezien er een overlap bestaat zowel met betrekking tot de inhoud als de behandeling van voorwaarden 2b en 2d, zullen deze voorwaarden hieronder samen worden behandeld.

Ad 2a Het derde land is geen vvtv land

Of ten aanzien van een derde land een vvtv-beleid wordt gevoerd, is terug te vinden in de beleidsbrieven en werkinstructies ten aanzien van de diverse landen. Deze zijn opgenomen in EDS.

Ad 2b en ad 2d De vreemdeling loopt geen gevaar voor lijf, leven en vrijheid en het derde land zet vreemdelingen afkomstig uit een vvtv-land niet zonder meer uit naar het land van herkomst

– De vreemdeling loopt geen gevaar voor lijf, leven en vrijheid
Bij de beoordeling of de asielzoeker gevaar loopt voor lijf, leven en vrijheid is van belang of de vreemdeling zich in het derde land vrij heeft kunnen bewegen, zich staande kon hou-

den of dat hij (in zijn geval) gevaar liep opgepakt en gevangen gezet te worden door de autoriteiten van het derde land. Hieraan wordt bijvoorbeeld voldaan indien vreemdelingen in beginsel in het derde land worden gedoogd en er geen aanwijzingen zijn dat vreemdelingen zich er niet staande kunnen houden.

– Het derde land zet vreemdelingen afkomstig uit een vvtv-land niet zonder meer uit naar het land van herkomst

Met 'niet zonder meer' wordt bedoeld dat uit algemene informatie naar voren komt dat vreemdelingen in beginsel niet naar het land van herkomst worden teruggestuurd, maar dit in uitzonderlijke gevallen wel voor kan komen (bijv. bij criminele antecedenten).

Ad 2b en ad 2d samen behandeld

• Algemene informatie voorhanden
Indien uit algemene informatie naar voren komt dat in het betreffende derde land de vreemdeling in beginsel geen gevaar loopt voor lijf, leven en vrijheid, en in beginsel geen gevaar loopt om teruggezonden te worden naar het land van herkomst, (bijvoorbeeld omdat vreemdelingen in het derde land worden gedoogd) kan in beginsel worden gesteld dat aan voorwaarde 2b + 2d is voldaan. *De duur van verblijf van de vreemdeling is in het derde land in deze dan niet van belang.*

Het is vervolgens aan de vreemdeling om aannemelijk te maken dat hij in tegenstelling tot andere vreemdelingen in het derde land wél gevaar loopt voor lijf, leven en vrijheid en/of gevaar loopt teruggezonden te worden naar het land van herkomst. Indien de vreemdeling inconsistente en/of ongeloofwaardige verklaringen heeft afgelegd over voorwaarde 2b en/of 2d, kan in beginsel worden geconcludeerd, ook gezien de inhoud van de algemene informatie, dat aan deze voorwaarden is voldaan en kan een vvtv worden onthouden.

Indien uit algemene informatie naar voren komt dat in het betreffende derde land de vreemdeling wél gevaar loopt voor lijf, leven en vrijheid, dan wel wél gevaar loopt teruggezonden te worden naar het land van herkomst, kan worden aangenomen dat in beginsel niet aan voorwaarde 2b en/of 2d wordt voldaan en kan een vvtv worden ver-

leend tenzij uit het asielrelaas naar voren komt dat de vreemdeling gedurende langere tijd in het derde land heeft verbleven waarbij hij zich vrij in het derde land kon bewegen en niet is teruggezonden naar het land van herkomst. In deze zaken is het aan de vreemdeling om aannemelijk te maken dat hij bij terugkeer wél risico loopt voor lijf, leven en vrijheid dan wel wél gevaar loopt teruggezonden te worden naar het land van herkomst.

• Geen algemene informatie voorhanden

Indien geen algemene informatie over het derde land voorhanden is, dienen deze voorwaarden getoetst te worden aan de hand van de verklaringen van de betrokken vreemdeling:

– Indien uit het asielrelaas naar voren komt dat de vreemdeling gedurende langere tijd in het derde land heeft verbleven waarbij hij zich vrij in het derde land kon bewegen en niet is teruggezonden naar het land van herkomst, kan in beginsel worden geconcludeerd dat aan voorwaarde 2b + 2d is voldaan. Bij de beoordeling of sprake is van verblijf van langere duur zoals hiervoor bedoeld, dient de duur van het verblijf in samenhang te worden meegenomen, met de aard van het verblijf en omstandigheden waaronder het verblijf heeft plaatsgehad. In deze zaken kan, indien ook aan de overige voorwaarden is voldaan, een vvtv worden onthouden. Het ligt op de weg van de vreemdeling om aannemelijk te maken dat hij bij terugkeer naar het derde land thans wel een gevaar loopt voor lijf, leven en vrijheid en/of wordt uitgezet naar het land van herkomst.

– Indien uit het relaas van de vreemdeling valt op te maken dat hij zich niet in het derde land vrij heeft kunnen bewegen en/of gevaar liep om teruggezonden te worden naar het land van herkomst, dan is in beginsel niet aan voorwaarde 2b en/of 2d voldaan. Indien de verklaringen van de vreemdeling hieromtrent inconsistent en ongeloofwaardig zijn, wordt dit tegengeworpen in die zin dat ervan uit wordt gegaan dat wél aan deze voorwaarde(n) is voldaan. Het is in deze zaken aan de vreemdeling om aannemelijk te maken dat hij bij terugkeer risico loopt voor lijf, leven en vrijheid danwel gevaar loopt teruggezonden te worden naar het land van herkomst.
– Indien uit het relaas onvoldoende

informatie naar voren komt om te kunnen beoordelen of aan deze voorwaarde is voldaan, dient bekeken te worden of de vreemdeling hierover (aanvullend) gehoord dient te worden (zie paragraaf 8).

Ad 2c De vreemdeling heeft in het derde land niet verbleven onder bijzondere schrijnende persoonlijke omstandigheden

Het is aan de betrokken vreemdeling om aannemelijk te maken dat het verblijf in het derde land heeft plaatsgevonden onder bijzonder schrijnende (levensbedreigende) persoonlijke (individualiseerbare) omstandigheden dan wel dat bij terugkeer naar het derde land hiervan sprake zal zijn. Het gaat dus om die vreemdelingen waarvan door persoonlijke omstandigheden niet gevegd kan worden terug te keren naar het derde land.

Ad 3 Het is niet onaannemelijk dat de betrokken vreemdeling kan terugkeren naar het derde land

Het gaat hierbij om de vraag of de vreemdeling kan terugkeren naar het derde land.

In TBV 2000/16 staat hierover vermeld dat toegang tot het derde land niet onaannemelijk moet zijn. Bij wedertoegang gaat het erom dat de vreemdeling weer een stap kan zetten op de bodem van het grondgebied van het betreffende land.

• Algemene informatie

Algemene informatie kan gaan over de wijze waarop vreemdelingen vrijwillig naar het derde land terugkeren, de wijze waarop het derde land doorgaans omgaat met het verlenen van reisdocumenten aan vreemdelingen uit vtv-landen, de verwijdering van een vreemdeling naar het derde land en/of een individueel schriftelijk bericht van het derde land.

De vraag of niet onaannemelijk is dat de betrokken vreemdeling kan terugkeren naar het derde land zal meestal beantwoord worden aan de hand van algemene informatie hieromtrent. Als er echter geen algemene informatie voorhanden is, wil dat nog niet zeggen dat niet aan deze voorwaarde is voldaan. Dit zal in het nu volgende nader worden toegelicht.

• Geen algemene informatie

Indien geen algemene informatie voorhanden is, kan onder meer in de volgende gevallen worden geconcludeerd dat aan voorwaarde 3 is voldaan:

- In het geval waarbij uit het relaas van de vreemdeling kan worden afgeleid dat de vreemdeling eerder zonder problemen het derde land is ingereisd (dus toegang heeft gekregen), waardoor niet onaannemelijk is dat de vreemdeling wederom toegang zou kunnen verkrijgen. Dit dient beoordeeld te worden in het licht van de verklaringen van de betrokken vreemdeling hieromtrent. Indien hij heeft verklaard dat zijn eerdere inreis illegaal of onder valse naam heeft plaatsgevonden, is niet voldaan aan het criterium dat wedertoegang niet onaannemelijk is.

- Als de vreemdeling gedurende een langere periode (6 maanden of meer) in het derde land heeft verbleven, wordt terugkeer naar het derde land niet onaannemelijk geacht. Hierbij is het aan de vreemdeling om aannemelijk te maken dat hij niet terug kan keren naar het derde land.

Achterliggende gedachte hierbij is dat in die gevallen waarbij betrokkene kennelijk zonder problemen langdurig in het derde land heeft kunnen verblijven ervan uit kan worden gegaan dat de terugkeermogelijkheden zijn genomen respectievelijk dat de vreemdeling maatregelen heeft getroffen of had kunnen treffen om zijn terugkeer naar het derde land veilig te stellen. Gezien de duur van het verblijf van betrokkene had hij zich immers tot de autoriteiten kunnen wenden of andere acties kunnen ondernemen om zijn terugkeer veilig te stellen. Indien betrokkene dit niet heeft gedaan, dient dit voor zijn rekening te blijven.

- Ingeval de vreemdeling omtrent zijn verblijf in het derde land, dan wel omtrent zijn (uit)reis ongelooftwaardige en/of inconsistente verklaringen heeft afgelegd, wordt dit tegengeworpen in die zin dat ervan uit wordt gegaan dat wél aan deze voorwaarde is voldaan. Het is in deze zaken aan de betrokken vreemdeling om aannemelijk te maken dat hij niet kan terugkeren naar het derde land.

- Ingeval de vreemdeling aan zichzelf heeft te wijten dat hij niet kan terugkeren naar het derde land. Hierbij kan worden gedacht aan de omstandigheid dat de vreemdeling reis- en/of identiteitsdocumenten heeft vernietigd of ingeval de vreemdeling een strafbaar feit in het derde land heeft gepleegd. Een en ander dient geplaatst te worden in de algehele context van het

asielrelaas, (inclusief) reisverhaal van de vreemdeling.

• Wet ongedocumenteerden

Wanneer wordt geoordeeld dat de asielaanvraag kennelijk ongegrond is op grond van art. 15c lid 1 sub f Vw (Wet ongedocumenteerden) heeft dit ook betekenis voor de toepassing van voorwaarde 3. Immers, indien de vreemdeling geen reis- en/of identiteitspapieren heeft kan de toegang tot het derde land om die reden bemoeilijkt worden. In dit kader dient de vreemdeling aannemelijk te maken dat het ontbreken van documenten niet aan hem is toe te rekenen.

4. Alleenstaande minderjarigen

TBV 2000/16 is van toepassing op alleenstaande minderjarigen indien is gebleken dat adequate opvangmogelijkheden in het derde land redelijkerwijs gewaarborgd zijn.

5. Overgangsrecht

Beleidswijziging

In TBV 1998/30 werd nog vastgehouden aan een periode van minimaal twee weken verblijf in het derde land om als contra-indicatie voor een vtv toe te passen. Naar aanleiding van eerdergenoemde uitspraak van de REK van 4 mei 2000 is besloten dat in voorkomende gevallen ook een periode van verblijf van minder dan twee weken in het derde land voldoende kan zijn om een verblijfsalternatief in het derde land te hebben.

Het vorenstaande houdt in dat op grond van TBV 2000/16 een vtv ook kan worden onthouden op grond van verblijf korter dan twee weken in een derde land. TBV 2000/16 gaat op dit punt verder dan TBV 98/30. In zaken waarbij de F-aanvraag reeds ten tijde van TBV 1998/30 was ingediend en op grond van TBV 1998/30 een vtv zou zijn verleend kan niet nu alsnog een vtv worden onthouden. In deze zaken dient aan de vreemdeling alsnog een vtv dient te worden verleend ook al zou de vtv op grond van TBV 2000/16 kunnen worden onthouden.

Overzicht

De datum van de F-aanvraag is derhalve bepalend voor het toetsingkader. In zaken met datum F-aanvraag van - vóór 21 december 1998 (datum inwerkingtreding TBV 98/30): TBV 98/30 is niet van toepassing. Tenzij

andere contra indicaties aanwezig een vvtv verlenen en ook verlengen;
– op of na 21 december 1998 (datum inwerkingtreding TBV 1998/30) en vóór 31 juli 2000 (datum inwerkingtreding TBV 2000/16): indien op grond van TBV 1998/30 een vvtv zou zijn verleend, dient alsnog een vvtv te worden verleend ook al zou de vvtv zijn onthouden ogv TBV 2000/16. Dit kan het geval zijn in die zaken waarbij de vreemdeling korter dan twee weken in het derde land heeft verbleven en waar op grond van algemene informatie aannemelijk is dat aan voorwaarde 2) en 3) wordt voldaan;
– op of na 31 juli 2000: TBV 2000/16 is van toepassing.

6. Verlenen/verlengen vvtv's

Datum verlening vvtv

Een vvtv dient te worden verleend met als ingangsdatum de datum waarop de asielaanvraag is ingediend (Datum F) of zoveel later als de datum waarop ten aanzien van het land van herkomst van de betrokken vreemdeling een vvtv-beleid geldt.

Verlengen

Indien een vvtv is verleend op grond van TBV 98/30 of op grond van TBV 2000/16, kan verlenging niet worden geweigerd op deze gronden, behoudens de andere contra-indicaties. De feiten en omstandigheden waaronder de betrokken vreemdeling in het derde land heeft verbleven waren bij de beslissing om aan hem of haar een vvtv te verlenen immers bekend. Het enkele feit dat dezerzijds onvoldoende informatie bekend was om een vvtv wegens eerder verblijf in het derde land te onthouden doet hier niet aan af. Dit geldt natuurlijk niet voor die zaken waarin tot op heden geen vvtv was verleend. Deze zaken dienen te worden beoordeeld aan de hand van het toetsingskader zoals aangegeven onder paragraaf 5.

7. Horen

Bij de beoordeling of een vvtv op grond van TBV 2000/16 kan worden onthouden, dient eveneens te worden

beoordeeld of de vreemdeling (aanvullend) moet worden gehoord. Deze beoordeling dient plaats te vinden op basis van de beschikbare algemene informatie en de informatie uit het dossier.

Ingeval algemene informatie aanwezig is over voorwaarde 2 en 3 op grond waarvan een vvtv kan worden onthouden kan in beginsel van horen worden afgezien. Indien feiten en omstandigheden in een individuele zaak hiertoe aanleiding geven kan uiteraard tot horen worden overgegaan.

Indien onvoldoende algemene informatie voorhanden is dient het relaas van de vreemdeling te worden beoordeeld. Indien uit het asielrelaas van de vreemdeling voldoende informatie naar voren komt omtrent het verblijf in het derde land kan van horen worden afgezien. Indien het asielrelaas van de vreemdeling echter niet of in onvoldoende mate informatie bevat omtrent het verblijf in het derde land dient de vreemdeling in beginsel aanvullend gehoord te worden dan wel (in bezwaar) te worden gehoord door de ambtelijke commissie. Bij kortstondig verblijf in een derde land met weinig verklaringen van de vreemdeling omtrent de omstandigheden waaronder het verblijf heeft plaatsgevonden zal in beginsel sneller moeten worden gehoord dan bij langer verblijf en meer informatie.

Met betrekking tot horen in bezwaar wordt voorts verwezen naar werkinstructie 115a, artikel 32, tweede lid, Vw en artikel 7:3 Awb.

Horen indien in de bezwaarprocedure een vvtv verleend wordt

In een bezwaarzaak waarin een vvtv wordt verleend en die verder (inzake F-aanvraag en ambtshalve vtv-toetsing) geen aanleiding geeft tot horen in bezwaar, kan worden afgezien van horen.

Het besluit om een vvtv te verlenen is gebaseerd op het categoriale besluit van de SvJ om ten aanzien van een bepaald land een vvtv-beleid te voeren, terwijl de beslissing op de asielaanvraag een individuele toetsing inhoudt. De omstandigheid dat in de bezwaarprocedure een vvtv wordt ver-

leend, leidt niet tot een andere conclusie. Immers, het betreft hier een categoriaal besluit hetgeen losstaat van de inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag.

Bouwsteen

In de beschikking op het bezwaarschrift kan, ingeval geen gebruik kan worden gemaakt van artikel 32, tweede lid, Vw, voor wat betreft het horen van de volgende bouwsteen gebruik worden gemaakt:

‘Uit de inhoud van het bezwaarschrift voor zover het gericht is tegen de niet-inwilliging van de aanvraag om toelating als vluchteling, en de niet verlening van de vergunning tot verblijf, beoordeeld in samenhang met hetgeen in eerste instantie door betrokkene is aangevoerd en met de motivering van de bestreden beschikking, blijkt voorts reeds aanstonds dat de bezwaren van betrokkene ongegrond zijn, terwijl er redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is over die conclusie. Hieruit volgt, dat het bezwaarschrift kennelijk ongegrond is. Betrokkene is in dit geval niet gehoord omdat daartoe, gelet op het bepaalde in artikel 7:3 van de Algemene wet bestuursrecht, geen verplichting bestaat en dit, gelet op de voorgaande overwegingen, evenmin door de zorgvuldigheid wordt gevorderd.

Nu aan betrokkene een voorwaardelijke vergunning tot verblijf wordt verleend, wordt betrokkene met het afzien van horen niet in zijn belangen geschaad.’