

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:574
Datum uitspraak	21 februari 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 30 oktober 2018 heeft de staatssecretaris een aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, buiten behandeling gesteld.

Volledige tekst

201810080/1/V2.

Datum uitspraak: 21 februari 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak met toepassing van artikel 8:54, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht op het hoger beroep van:

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, van 11 december 2018 in zaak nr. NL18.20640 in het geding tussen:

[de vreemdeling]

en

de staatssecretaris.

Procesverloop

Bij besluit van 30 oktober 2018 heeft de staatssecretaris een aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, buiten behandeling gesteld.

Bij uitspraak van 11 december 2018 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard en dat besluit vernietigd.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. M. Gavami, advocaat te Amsterdam, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

Overwegingen

1. Het wettelijk kader en het beleidskader zijn opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Inleiding

2. De vreemdeling heeft op 27 september 2018 met een kennisgevingsformulier, model M35-O, een opvolgende asielaanvraag ingediend. Op dit formulier heeft hij als reden voor de nieuwe asielaanvraag 'geloofsgroei' vermeld. De staatssecretaris heeft vervolgens in het voornemen van 1 oktober 2018 geconstateerd dat de vreemdeling aldus niet heeft gereageerd op de in dit kennisgevingsformulier geformuleerde vragen ter nadere toelichting en onderbouwing van een opvolgende aanvraag. Omdat de vreemdeling het formulier dus niet volledig en duidelijk heeft ingevuld, heeft de staatssecretaris hem verzocht die toelichting en onderbouwing binnen één week alsnog te geven en hem medegedeeld dat hij de aanvraag anders buiten behandeling kan stellen krachtens artikel 30c, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000). Ook heeft hij opgemerkt dat de vreemdeling, als hij het niet eens is met dit voornemen, binnen één week een zienswijze kan indienen. Omdat de vreemdeling geen nadere toelichting en onderbouwing heeft gegeven en in de zienswijze alleen maar heeft gesteld dat uit de aard van zijn asielmotief, geloofsgroei, voortvloeit dat hij niet meer kan toelichten en onderbouwen en nog in afwachting is van documenten uit Iran ter staving van zijn eerder ongeloofwaardig geachte asielrelaas, heeft de staatssecretaris bij besluit van 30 oktober 2018 de aanvraag buiten behandeling gesteld. Deze zaak gaat over de vraag of het voornemen kan dienen voor herstelverzuim en of de staatssecretaris de asielaanvraag van de vreemdeling terecht buiten behandeling heeft gesteld.

Oordeel rechtbank

3. De rechtbank heeft overwogen dat een voornemen niet kan gelden als een herstelverzuim in de zin van artikel 4:5, eerste lid, onder c, van de Awb. Dit omdat het voornemen, zoals ook volgt uit artikel 39 van de Vw 2000, is bestemd voor een inhoudelijke beoordeling, en een dergelijke inhoudelijke beoordeling van een asielaanvraag nog niet is begonnen bij een buitenbehandelingstelling. Het geven van een herstelverzuim in een voornemen verhoudt zich daarom volgens de rechtbank niet tot de wettelijke systematiek van besluitvorming. De voornemenprocedure zou bij het geven van een herstelverzuim in een voornemen mogelijk ook weinig effectief zijn, omdat de staatssecretaris dan pas in het besluit na de zienswijze voor het eerst inhoudelijk op een aanvraag beslist, zonder dat dan een inhoudelijke zienswijze of bezwaar zou kunnen volgen. Een separaat herstelverzuim heeft de staatssecretaris niet geboden. Omdat de staatssecretaris aldus, zo overweegt de rechtbank, geen toepassing heeft gegeven aan artikel 4:5 van de Awb om de vreemdeling het gebrek te laten herstellen, heeft hij de aanvraag ten onrechte buiten behandeling gesteld.

Grief

4. De staatssecretaris klaagt in zijn grief dat de rechtbank het vorenstaande ten onrechte heeft overwogen. Hij betoogt en licht toe dat zijn werkwijze niet in strijd is met de wet- en regelgeving en zijn beleid, en wijst er ook op dat artikel 30c van de Vw 2000 een *lex specialis* is ten opzichte van artikel 4:5 van de Awb. Voorts voert hij aan dat de rechtbank eraan voorbij is gegaan dat hij een aanvraag niet buiten behandeling zal stellen als een vreemdeling die aanvraag, binnen de in het voornemen gestelde termijn, alsnog met de gevraagde informatie aanvult. In dat geval zal hij de aanvraag, mede ingevolge artikel 3.119 van het Vb 2000, inhoudelijk beoordelen. Dat betekent dat hij, al dan niet na een gehoor, onmiddellijk tot inwilliging kan overgaan, of dat hij, als dat niet het geval is, een nieuw voornemen uitbrengt,

waarover een vreemdeling weer een zienswijze kan indienen.

Beoordeling grief

4.1. Zoals de staatssecretaris terecht aanvoert, volgt uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 30c van de Vw 2000 dat dit artikel een *lex specialis* vormt ten opzichte van artikel 4:5 van de Awb (zie Kamerstukken II 2014/15, 34 088, nr. 3, blz. 40 en in het bijzonder nr. 6, blz. 20-21). Artikel 4:5 van de Awb is bij de buitenbehandelingstelling van een asielaanvraag dus niet aan de orde. De rechtbank heeft daarom ten onrechte overwogen dat een voornemen niet kan gelden als herstelverzuim in de zin van artikel 4:5, eerste lid, aanhef onder c, van de Awb. Dit laat echter onverlet dat de rechtbank wel terecht heeft getoetst of de staatssecretaris een mogelijkheid tot herstelverzuim heeft geboden alvorens tot buitenbehandelingstelling over te gaan. Artikel 3.45b, eerste lid, van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 bepaalt namelijk dat de staatssecretaris een aanvraag buiten behandeling kan stellen als een vreemdeling twee keer heeft nagelaten te antwoorden op verzoeken om informatie te verstrekken over de elementen ter staving van zijn aanvraag, bedoeld in artikel 31, tweede en derde lid, van de Vw 2000. Dit betekent dat de staatssecretaris dus, náást het informatieverzoek in model M35-O, nog een keer moet verzoeken om informatie, als de verstrekte informatie niet voldoende is om een asielaanvraag inhoudelijk te beoordelen, en dus in dat geval een mogelijkheid tot herstelverzuim moet bieden.

4.2. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, is het bieden van herstelverzuim in een voornemen niet in strijd met de - systematiek van de - Vw 2000. Weliswaar staat in artikel 39 van de Vw 2000 dat als de staatssecretaris voornemens is de aanvraag af te wijzen, hij de vreemdeling hiervan onder opgave van redenen mededeling moet doen, maar de rechtbank is eraan voorbijgegaan dat een besluit tot buitenbehandelingstelling ingevolge artikel 30c, derde lid, van de Vw 2000 voor de toepassing van deze wet gelijk wordt gesteld met een afwijzing. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, is een voornemen dus niet altijd bedoeld voor een inhoudelijke beoordeling. Voorts voert de staatssecretaris terecht aan dat hij ingevolge artikel 3.119 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: het Vb 2000) een aanvraag alsnog inhoudelijk moet onderzoeken en beoordelen als een vreemdeling binnen de in het voornemen gestelde termijn alsnog met de benodigde informatie komt en in dat geval ook, behoudens een inwilliging, een nieuw voornemen moet uitbrengen. Een vreemdeling kan daarover vervolgens weer een zienswijze naar voren brengen. Het is dus niet zo dat de staatssecretaris, zoals waarvan de rechtbank is uitgegaan, bij een in een voornemen geboden gelegenheid tot herstelverzuim, eerst in het besluit inhoudelijk op een aanvraag beslist.

4.3. De rechtbank heeft gelet op het vorenstaande ten onrechte overwogen dat de staatssecretaris in strijd met de Awb en de Vw 2000 handelt, door een vreemdeling middels een voornemen in de gelegenheid te stellen een verzuim te herstellen. Die handelwijze is, anders dan de vreemdeling in zijn schriftelijke uiteenzetting en eerder in de procedure heeft aangevoerd, ook niet in strijd met het beleid neergelegd in paragraaf C1/2.9 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: de Vc 2000). De vreemdeling heeft ten onrechte aangevoerd dat uit dit beleid volgt dat de ééndagstoets begint met het indienen van model M35-O en dat nergens uit blijkt dat een aanvraag buiten behandeling kan worden gesteld als niet in overeenstemming met het beleid wordt gehandeld. Weliswaar staat in voornoemd beleid dat de ééndagstoets van artikel 3.118 van het Vb 2000 begint met het indienen van model M35-O, maar hierbij staat óók, in lijn met de uitgangspunten in artikel 31, eerste tot en met derde lid, van de Vw 2000, dat in of bij dat model moet worden toegelicht om welke redenen een vreemdeling een opvolgende aanvraag indient en dat daarbij zonodig bewijsmiddelen moeten zijn gevoegd. Ook staat hierin dat een vreemdeling om aanvullende

informatie wordt gevraagd als het model niet volledig is ingevuld, de verstrekte informatie niet duidelijk is of als (aanvullende) bewijsmiddelen nodig zijn, terwijl uit paragraaf C2/8 van de Vc 2000, net als uit de Vw 2000, volgt dat zijn aanvraag buiten behandeling kan worden gesteld, als een vreemdeling niet antwoordt op dergelijke informatieverzoeken. Anders dan de vreemdeling heeft aangevoerd, kan de staatssecretaris dus ook volgens het beleid een aanvraag buiten behandeling stellen, als een vreemdeling na het onvolledig invullen van model M35-O desgevraagd verzuimt het gebrek te herstellen.

4.4. Tot slot laat de eveneens in de schriftelijke uiteenzetting gestelde omstandigheid dat de vreemdeling, net als mogelijk andere vreemdelingen, is overvallen door deze - op het oog - veranderde werkwijze van de staatssecretaris, onverlet dat, zoals de staatssecretaris terecht aanvoert, vreemdelingen zelf het moment kunnen kiezen om een opvolgende asielaanvraag in te dienen en zij, gezien vorenstaande wet- en regelgeving en beleid, altijd al verplicht waren om een complete aanvraag in te dienen, om zo een efficiënte behandeling van hun aanvraag te bewerkstelligen (zie ook de toelichting bij de totstandkoming van de ééndagstoets bij Besluit van 17 december 2013, Stb. 2013, 580, blz. 15 en 41). De staatssecretaris heeft dus ook om deze reden niet onrechtmatig gehandeld. Bovendien krijgt een vreemdeling aldus middels het voornemen de mogelijkheid om zijn asielaanvraag te completeren en kan hij, als dat niet tijdig lukt, altijd een nieuwe asielaanvraag indienen (zie ook Kamerstukken II 2014/15, 34 088, nr. 3, blz. 15-16 en 40).

Conclusie

4.5. De grief slaagt. Of de vreemdeling in deze zaak middels het voornemen op een juiste manier en terecht in de gelegenheid is gesteld om zijn asielaanvraag aan te vullen, komt hierna aan de orde.

5. Het hoger beroep is kennelijk gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het besluit van 30 oktober 2018 toetsen in het licht van de daartegen in eerste aanleg aangevoerde beroepsgronden, voor zover daarop, na hetgeen hiervoor is overwogen, nog moet worden beslist.

Beroep

6. De vreemdeling heeft aangevoerd dat de staatssecretaris zijn opvolgende asielaanvraag ten onrechte buiten behandeling heeft gesteld. Hij betoogt hiertoe dat de staatssecretaris niet concreet heeft aangegeven welke aanvullende informatie nodig is en dat hij, gezien de aard van zijn asielmotief, geloofsgroei, niet meer informatie kon verstrekken.

6.1. De vreemdeling heeft op model M35-O als reden voor de nieuwe asielaanvraag 'geloofsgroei' vermeld. Zoals de staatssecretaris terecht heeft tegengeworpen en anders dan de vreemdeling betoogt, is het zonder nadere uitleg uiten van de enkele term 'geloofsgroei' niet voldoende voor het inhoudelijk in behandeling nemen van een opvolgende aanvraag. De staatssecretaris heeft zowel op het kennisgevingsformulier, waarvan de relevante passage in de bijlage is opgenomen, als in het voornemen duidelijk genoeg aangegeven welke informatie de vreemdeling, bij voorkeur op een apart vel papier, had moeten verstrekken. Niet valt in te zien dat, zoals de vreemdeling stelt, het verstrekken van deze informatie bij dit asielmotief onmogelijk is.

6.2. Het beroep is ongegrond.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, van 11 december 2018 in zaak nr. NL18.20640;

III. verklaart het in die zaak ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. H. Troostwijk en mr. A.B.M. Hent, leden, in tegenwoordigheid van mr. G.A. van de Sluis, griffier.

w.g. Verheij w.g. Van de Sluis
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 21 februari 2019

802.

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:5

1. Het bestuursorgaan kan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien:

- a. de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag, of
- b. de aanvraag geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15, of
- c. de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen.

[...]

Vreemdelingenwet 2000

Artikel 30c

1. Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan buiten behandeling worden gesteld in de zin van artikel 28 van de Procedurerichtlijn, indien:

- a. de vreemdeling heeft nagelaten te antwoorden op verzoeken om informatie te verstrekken die van wezenlijk belang is voor zijn aanvraag;

[...]

2 Indien de vreemdeling een nieuwe aanvraag indient nadat zijn aanvraag buiten behandeling is gesteld, wordt deze behandeld als een eerste aanvraag, tenzij de vreemdeling eerder een aanvraag heeft gedaan die is afgewezen.

3 Het besluit een aanvraag buiten behandeling te stellen, wordt voor de toepassing van het bepaalde bij of krachtens deze wet gelijkgesteld met een afwijzing.

4 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van het eerste en tweede lid.

Voorschrift Vreemdelingen 2000

Artikel 3.45b

1. De aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28 van de Wet, kan buiten behandeling worden gesteld op grond van artikel 30c, eerste lid, onder a, van de Wet, indien de vreemdeling twee keer heeft nagelaten te antwoorden op verzoeken om informatie te verstrekken over de elementen ter staving van zijn aanvraag, bedoeld in artikel 31, tweede en derde lid, van de Wet.

[...]

Vreemdelingencirculaire 2000

Paragraaf C1/2.9 De procedure bij een tweede of volgende aanvraag

De ééndagstoets asiel

[...]

De vreemdeling die een tweede of volgende aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wil indienen, stelt de IND conform artikel 3.118b, eerste lid, Vb, daarvan schriftelijk in kennis middels model M35-O. De vreemdeling geeft op model M35-O aan op grond van welke nieuwe feiten en omstandigheden hij een tweede of volgende aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wil indienen en voegt bewijsmiddelen als bijlage bij.

[...]

De IND start na ontvangst van model M35-O op basis van de daarmee verstrekte informatie en bewijsmiddelen met de voorbereiding van het onderzoek naar de inwilligbaarheid van de (nog in te dienen) aanvraag.

De IND vraagt de vreemdeling of diens gemachtigde in het kader van die voorbereiding om aanvullende informatie wanneer model M35-O niet volledig is ingevuld of de door de vreemdeling verstrekte informatie niet duidelijk is.

[...]

De IND beslist na ontvangst van model M35-O en na overleg met de Raad voor Rechtsbijstand en het COA op welke datum de ééndagstoets asiel van de vreemdeling start.

De ééndagstoets asiel start nadat de vreemdeling de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd heeft ingediend op een door de IND vastgesteld moment op een door de IND aan te wijzen locatie.

De IND merkt de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd die op een andere dan de hierboven beschreven wijze wordt ingediend aan als een onvolledige aanvraag. Een onvolledige aanvraag doet de termijnen van de asielprocedure niet aanvangen.

[...]

Paragraaf C2/8 Buiten behandeling stellen

De IND kan een aanvraag op alle momenten na de indiening daarvan buiten behandeling stellen, indien:

1. de vreemdeling heeft nagelaten te antwoorden op verzoeken om informatie te verstrekken over de elementen ter staving van zijn aanvraag, bedoeld in artikel 31, tweede en derde lid, Vw;

[...]

Ad 1

Hierbij kan gedacht worden aan het niet reageren op nadere (schriftelijke) vragen.

[...]

Kennisgevingsformulier model M35-O

[...]

3 Reden(en) voor het opnieuw indienen van een asielaanvraag

> Kruis aan welke situatie(s) van toepassing is/zijn.

Voeg de gevraagde toelichting(en) bij het formulier op een apart vel papier.

Jurisprudentie

- Stuur de betreffende uitspraak mee
- Geef aan waarom deze uitspraak ook op u van toepassing is

Gewijzigd beleid

- Specifieke verwijzing naar de betreffende beleidswijziging (brief aan de Tweede Kamer, Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire of anderszins)
- Geef aan waarom deze beleidswijziging ook op u van toepassing is

Nieuwe documenten/bewijsmiddelen

- Stuur het betreffende document/bewijsmiddel mee (origineel inclusief vertaling)
- Geef aan hoe u in het bezit bent gekomen van dit document/bewijsmiddel
- Geef aan wanneer u in het bezit bent gekomen van dit document/bewijsmiddel
- Geef aan waarom u het document/bewijsmiddel niet eerder hebt ingediend
- Geef aan op welke wijze dit document/bewijsmiddel op u van toepassing is en waarom dit voor u reden is om opnieuw een asielaanvraag te willen indienen

Nieuwe gebeurtenis/informatie

- Geef aan welke nieuwe informatie u hebt verkregen en wanneer
- Geef aan welke nieuwe gebeurtenis zich heeft voorgedaan en wanneer
- Stuur eventuele bewijsmiddelen mee om de nieuwe informatie of nieuwe gebeurtenis te onderbouwen

(origineel inclusief vertaling)

- Geef aan waarom u deze informatie/gebeurtenis niet eerder naar voren hebt gebracht
- Geef aan waarom deze informatie/gebeurtenis op u van toepassing is en waarom dit voor u reden is om opnieuw een asielaanvraag te willen indienen

[...]