



Rapport

Een onderzoek naar een klacht over de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de Immigratie- en Naturalisatiedienst gegrond.

Datum: 25 oktober 2016

Rapport: 2016/097

KADER

Op 15 juni 2007 is een zogenoemde pardonregeling in werking getreden. Deze pardonregeling heet officieel Regeling ter afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet (Ranov-regeling). Op grond van deze pardonregeling hebben ongeveer 27.000 vreemdelingen een reguliere verblijfsvergunning gekregen. Het tonen van documenten omtrent de identiteit en nationaliteit was geen vereiste voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning op grond van de pardonregeling uit 2007. De afhandeling vond plaats op basis van de destijds bij de IND bekende gegevens.

Over het algemeen komen vreemdelingen in aanmerking voor naturalisatie als zij vijf jaar in het bezit zijn geweest van een verblijfsvergunning. Voor de groep vreemdelingen die onder de pardonregeling viel, speelt dit dus vanaf juni 2012. Per 1 mei 2009 is de procedure voor naturalisatie aangescherpt. Deze aanscherping houdt in dat vreemdelingen die in het bezit zijn van een reguliere verblijfsvergunning bij de naturalisatieprocedure niet langer worden vrijgesteld van het overleggen van een geldig buitenlands paspoort en een gelegaliseerde buitenlandse geboorteakte. Ook wanneer een vreemdeling bij het verkrijgen van de verblijfsvergunning vrijgesteld was van het overleggen van een geldig buitenlands paspoort, dient deze vreemdeling bij het naturalisatieverzoek een paspoort en geboorteakte te verstrekken. Slechts indien een vreemdeling in bewijsnood verkeert, hoeft dit niet.

In oktober 2014 heeft Vluchtelingenwerk Nederland een rapport uitgebracht onder de titel "Ik voel me Nederlander". In dit rapport stelt Vluchtelingenwerk dat veel houders van een pardonvergunning niet kunnen naturaliseren doordat de voorwaarde wordt gesteld dat zij een geldig paspoort en een gelegaliseerde geboorteakte overleggen. Het niet bezitten van de Nederlandse nationaliteit brengt volgens Vluchtelingenwerk diverse belemmeringen met zich mee. Het is bijvoorbeeld moeilijk om naar het buitenland te reizen (voor veel bestemmingen is een visum nodig). Ook ondervinden mensen volgens Vluchtelingenwerk problemen bij het afsluiten van hypotheek en verzekeringen. Daarnaast kunnen mensen zonder de Nederlandse nationaliteit niet stemmen en kunnen zij bepaalde beroepen niet uitoefenen, zoals politieambtenaar of rechter, aldus Vluchtelingenwerk.

AANLEIDING

Verzoeker woont sinds 1994 in Nederland en zijn vrouw en oudste kinderen sinds 1999. De jongste kinderen zijn in Nederland geboren. Verzoeker komt oorspronkelijk uit Jemen. Verzoeker, zijn vrouw en kinderen (hierna: verzoekers) hebben een verblijfsvergunning gekregen op grond van de pardonregeling in 2007. Verzoekers schrijven de Nationale ombudsman, omdat zij willen naturaliseren maar dit niet lukt. Zij kunnen namelijk niet voldoen aan het vereiste van het overleggen van een geldig Jemenitisch paspoort. Verzoekers hebben de Nationale ombudsman diverse stukken toegestuurd waaronder

geboorteaktes, een huwelijksakte en verklaringen van de Jemenitische ambassade in Nederland. Uit een verklaring van de Jemenitische ambassade in Nederland blijkt dat de geboorteaktes onvoldoende zijn voor het verstrekken van paspoorten of reisdocumenten. Uit een tweede verklaring van de ambassade blijkt dat de ambassade alleen paspoorten vernieuwt als de oude paspoorten zijn overgelegd. Verder hebben verzoekers een verklaring van hun broer/oom opgestuurd waarin is vermeld dat hij in Jemen een half jaar lang diverse keren heeft geprobeerd om paspoorten voor de familie te regelen. Volgens de vertaling is deze verklaring 'signed and sealed' door het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Jemen. Verzoekers beschikken niet meer over hun oude paspoorten, omdat deze door de Nederlandse politie zijn opgestuurd naar Jemen. In de stukken van de politie zijn wel gegevens van de paspoorten vermeld zoals de datum en plaats van afgifte en documentnummers.

Op het moment dat verzoekers de Nationale ombudsman benaderden, hadden zij al een verzoek om naturalisatie ingediend. Ten aanzien van het ontbreken van geldige buitenlandse paspoorten, hebben verzoekers een beroep gedaan op bewijsnood. De naturalisatieverzoeken van verzoekers zijn afgewezen, omdat zij geen geldige buitenlandse paspoorten hadden verstrekt en hun beroep op bewijsnood niet werd gehonoreerd. Vervolgens is de Nationale ombudsman een onderzoek gestart naar de klacht van verzoekers. Daarna hebben verzoekers bezwaar gemaakt tegen de afwijzingen van hun naturalisatieverzoeken.

KLACHT

Verzoekers klagen over de wijze waarop de IND omgaat met hun naturalisatieverzoeken.

BEVINDINGEN

Standpunt verzoekers

Volgens verzoekers stelt de IND steeds weer nieuwe vragen en eisen in het kader van hun naturalisatieverzoeken. Verzoekers stellen dat de IND heeft aangegeven dat zij naar Jemen dienen te gaan om daar paspoorten aan te vragen, maar verzoekers vinden het – gelet op de situatie in Jemen – onverantwoord om daar naartoe te reizen. Verzoekers geven aan dat hun studerende kinderen veel hinder ondervinden van het niet hebben van een paspoort. Voor hun studies kunnen zij niet naar het buitenland voor een seminar of stage, omdat zij geen paspoort hebben. Om dezelfde reden konden de kinderen als scholieren niet mee met schoolreizen naar het buitenland. De jongste kinderen zullen dezelfde problemen gaan ondervinden. Volgens verzoekers hebben zij alles gedaan wat zij konden doen om aan paspoorten te komen. Verzoekers stellen dat hun broer/oom zich keer op keer heeft gewend tot het Ministerie in Jemen om paspoorten te regelen, maar hij uiteindelijk is bedreigd met gevangenisstraf als hij zijn pogingen niet zou staken. Verzoekers weten niet wat zij nog meer moeten doen om de IND te overtuigen.

Verzoekers vinden dat de procedure rond hun naturalisatieverzoeken lang duurt. Zij begrijpen dat de IND de tijd nodig heeft om de verzoeken goed te beoordelen, maar zij zijn al drie jaar bezig met de naturalisatieverzoeken en in die periode is de contactpersoon bij de IND al drie keer veranderd. Volgens verzoekers heeft dit ervoor gezorgd dat hun zaak onvolledig wordt bekeken en stukken niet altijd worden meegenomen of gelezen. Verzoekers vinden dat de IND ten onrechte hun beroep op bewijsnood niet heeft gehonoreerd.

Verzoekers geven aan dat zij hun leven hier hebben opgebouwd en zij zich hier thuis voelen. Zij studeren en werken in Nederland en nemen op die manier deel aan de Nederlandse samenleving. Een van de kinderen heeft gesteld dat zij zich Nederlander voelt, zij aan een Nederlandse universiteit studeert, zij Nederlandse vriendinnen heeft, zij Nederlands spreekt en schrijft, zij in het Nederlands denkt, maar zij niet echt Nederlands is zonder paspoort.

Standpunt staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

In reactie op het onderzoek van de Nationale ombudsman heeft de staatssecretaris het volgende laten weten.

Algemeen beleid

Toelating en verblijf als vreemdeling is van een andere orde dan de verkrijging van de Nederlandse nationaliteit. Een deel van de mensen die onder de pardonregeling viel, heeft geen documenten overgelegd maar heeft een schriftelijke verklaring ondertekend over de identiteit en nationaliteit. De pardonregeling beperkt zich tot het verlenen van een verblijfsrecht en bepaalt niet tevens de voorwaarden voor naturalisatie voor pardonners. De verblijfsvergunning die op grond van de pardonregeling is verstrekt, is een reguliere verblijfsvergunning en dus is er geen sprake van een asielstatus. Van een vreemdeling die in het bezit is van een reguliere verblijfsvergunning kan en mag in beginsel worden verwacht dat hij over buitenlandse identiteits- en nationaliteitsdocumenten beschikt. De houder van een reguliere verblijfsvergunning is in beginsel verplicht om zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen bij het indienen van een naturalisatieverzoek. Dit moet betrokkene doen met een gelegaliseerde of van een apostillestempel voorziene geboorteakte en een geldig buitenlands paspoort. De Nederlandse overheid heeft een rechtsbelang bij het zoveel mogelijk voorkomen dat naturalisatie tot Nederlander plaatsvindt op basis van onjuiste persoonsgegevens of een onjuiste nationaliteit. Kennis over de actuele nationaliteit van de vreemdeling is in sommige gevallen noodzakelijk omdat aan de hand daarvan wordt beoordeeld of de vreemdeling afstand moet doen van de oorspronkelijke nationaliteit na het verkrijgen van het Nederlanderschap. Er bestaat geen aanleiding houders van een pardonvergunning als groep te ontlasten van de geldende voorwaarden voor naturalisatie.

Verzoekers situatie

Verzoekers zijn in het bezit van gelegaliseerde geboorteaktes en deze aktes zijn ingeschreven in de Basisregistratie Personen. De staatssecretaris is van mening dat de overgelegde geboorteaktes voldoen aan de gestelde eisen en dat verzoekers hun identiteit hiermee voldoende hebben aangetoond. Gezien de verstrekte geboorteaktes en de levensloop van verzoekers is het volgens de staatssecretaris aannemelijk dat verzoekers de Jemenitische nationaliteit bezitten. Verzoekers hebben verscheidene verklaringen overgelegd waarin de Jemenitische autoriteiten hebben verklaard dat het gezin niet in het bezit gesteld wordt van een nieuw Jemenitisch paspoort, omdat de oude paspoorten niet zijn overgelegd. Ook heeft de broer/oom verklaard dat hij heeft geprobeerd paspoorten te verkrijgen voor verzoekers. Aan hem zou zijn meegedeeld dat eerst de oude paspoorten moeten worden overgelegd voordat kan worden overgegaan tot verstrekking van nieuwe paspoorten. Uit de stukken is naar voren gekomen dat de Nederlandse politie de oude paspoorten van verzoekers heeft verzonden naar de Jemenitische autoriteiten. De Jemenitische autoriteiten in Nederland hebben verklaard dat zij de oude paspoorten niet in hun bezit hebben en dat bij hen niet bekend is of deze traceerbaar zijn. Om deze verklaring te kunnen accepteren, dient de verklaring te worden gelegaliseerd door het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Vervolgens geeft de staatssecretaris aan dat hij - gelet op de veiligheidssituatie in Jemen - niet langer van verzoekers zal verlangen dat zij naar Jemen afreizen voor het verkrijgen van Jemenitische paspoorten. Aan de broer van verzoeker is in het verleden een inreisvisum verleend en een verblijfsvergunning verstrekt wegens medische behandeling. Op basis van het dossier kan de familierelatie tussen deze broer en verzoeker worden vastgesteld. De broer is nog steeds in het bezit van een geldig Jemenitisch paspoort. De staatssecretaris heeft geen aanleiding te veronderstellen dat verzoekers over enige andere vreemde nationaliteit dan de Jemenitische zouden beschikken. Naar aanleiding van het onderzoek van de Nationale ombudsman wordt er – na het legaliseren van de consulaire verklaring – dan ook niet langer van verzoekers verlangd een geldig Jemenitisch paspoort te overleggen.

Verder geeft de staatssecretaris aan dat het begrijpelijk is dat verzoekers het vervelend vonden dat meerdere medewerkers van de IND hun naturalisatieverzoeken hebben behandeld. De staatssecretaris erkent dat de informatie over de mogelijk te ondernemen acties om een paspoort te verkrijgen dan wel bewijsnood te onderbouwen, eerder had kunnen worden verstrekt. De IND beziet op dit moment de mogelijkheden deze informatie eerder in het proces zo volledig en duidelijk mogelijk te verstrekken aan de vreemdeling.

Naturalisatie

Nadat de staatssecretaris de reactie had gegeven op de klacht van verzoekers en het onderzoek van de Nationale ombudsman, hebben verzoekers de consulaire verklaring laten legaliseren en het document aan de IND verstrekt. Vervolgens hebben verzoekers

bericht gekregen van de IND dat er een positief besluit is genomen op hun naturalisatieverzoeken.

BEOORDELING

De situatie van verzoekers laat zien hoe de aanscherping van de procedure voor naturalisatie kan uitpakken. Op het moment dat verzoekers een verblijfsvergunning op basis van de pardonregeling kregen, werd het overleggen van een geldig buitenlands paspoort niet als voorwaarde gesteld. Jaren later willen verzoekers de Nederlandse nationaliteit verkrijgen en dienen zij wel een geldig buitenlands paspoort te overleggen. De IND maakt slechts een uitzondering op deze hoofdregel als sprake is van bewijsnood.

Verzoekers hadden een beroep gedaan op bewijsnood, maar dit beroep werd in eerste instantie niet gehonoreerd door de IND. Dit leidde ertoe dat de naturalisatieverzoeken werden afgewezen. Vervolgens is de Nationale ombudsman een onderzoek gestart naar de wijze waarop de IND met de naturalisatieverzoeken van verzoekers is omgegaan. De Nationale ombudsman toetst de klacht van verzoekers hierover aan het vereiste van goede voorbereiding. Dit vereiste houdt onder andere in dat de overheid alle informatie die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen, verzamelt.

In reactie op het onderzoek van de Nationale ombudsman heeft de staatssecretaris laten weten dat – na het legaliseren van een consulaire verklaring – niet langer van verzoekers zou worden verlangd om een geldig Jemenitisch paspoort te overleggen. Bijna alle omstandigheden op grond waarvan de staatssecretaris tot deze conclusie is gekomen, waren al bekend bij de IND/het Ministerie van Veiligheid en Justitie voordat verzoekers beroep op bewijsnood niet werd gehonoreerd en hun naturalisatieverzoeken werden afgewezen. Verder heeft de staatssecretaris tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman erkend dat informatie, over mogelijk te ondernemen acties om alsnog een paspoort te krijgen dan wel bewijsnood te onderbouwen, eerder had kunnen worden verstrekt. Gezien het voorgaande is de Nationale ombudsman van oordeel dat als in het geval van verzoekers in een eerder stadium zorgvuldiger naar hun situatie was gekeken en vervolgens beter met verzoekers was gecommuniceerd, de IND op een eerder moment en zonder bemoeienis van de Nationale ombudsman tot dezelfde conclusie had kunnen komen. Door dit na te laten heeft de IND het vereiste van goede voorbereiding geschonden.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van de IND is gegrond, wegens schending van het vereiste van goede voorbereiding.

Vanzelfsprekend vindt de Nationale ombudsman de reactie van de staatssecretaris op zijn onderzoek een mooi resultaat voor verzoekers en is hij verheugd dat naar aanleiding van zijn onderzoek nog eens goed naar de situatie van verzoekers is gekeken. Zoals de Nationale ombudsman in zijn rapport 2015/156 heeft overwogen, ontvangt hij vaker signalen over problemen die zogenoemde pardonners ondervinden bij het naturaliseren vanwege het gebrek aan documenten. Onder andere de ontvangen klachten/signalen over deze problematiek hebben ertoe geleid dat de Nationale ombudsman inmiddels een onderzoek is gestart naar de wijze waarop de IND in de praktijk invulling geeft aan het begrip bewijsnood bij naturalisatieverzoeken van zogenoemde pardonners. De Nationale ombudsman verwacht dat onderzoek begin 2017 te kunnen afronden.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen