



Rapport

Datum: 11 april 2000

Rapportnummer: 2000/148

Klacht

Op 1 februari 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer Y. te Zwolle, ingediend door de Stichting Rechtsbijstand Asiel Legal Aid te Zwolle, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld nadat in eerste instantie was gepoogd middels interventie bij de IND de klacht tot een oplossing te brengen.

Op grond van de namens verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht, op 2 april 1999, als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling van zijn verzoek van 22 oktober 1998 om verlenging van zijn voorwaardelijke vergunning tot verblijf c.q. tot wijziging van de beperking van de voorwaardelijke vergunning tot verblijf door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie.

Achtergrond

1. Artikel 12a Vreemdelingenwet (Vw):

"1. Onze Minister (van Justitie; N.o.) is bevoegd tot verlening, verlenging en intrekking van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf.

(...)

3. Onze Minister kan de geldigheidsduur van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf telkens voor de tijdsduur van ten hoogste een jaar verlengen.

4. Een voorwaardelijke vergunning tot verblijf wordt ingetrokken indien de beletselen voor uitzetting zijn opgeheven."

2. Artikel 12 Vw:

"De vergunning tot verblijf van een vreemdeling, daaronder begrepen een voorwaardelijke vergunning tot verblijf kan worden ingetrokken:

a. indien hij onjuiste gegevens heeft verstrekt die hebben geleid tot het verlenen, of het verlengen van de geldigheidsduur, van de vergunning;

b. indien hij niet meer beschikt over voldoende middelen van bestaan;

c. indien hij inbreuk heeft gemaakt op de openbare rust of de openbare orde, dan wel een gevaar vormt voor de nationale veiligheid;

d. ingevolge een beperking waaronder de vergunning is verleend, of wegens overtreding van een daaraan verbonden voorschrift;

e. indien hij voor een werkgever arbeid verricht, zonder dat aan de Wet arbeid vreemdelingen is voldaan."

3.1. Artikel 4:13 Algemene wet bestuursrecht:

"1. Een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag.

2. De in het eerste lid bedoelde redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven (...)"

3.2. Artikel 15e Vw:

"1. Een beschikking omtrent de inwilliging van een aanvraag om toelating dient te worden gegeven binnen de bij of krachtens deze wet bepaalde termijn, of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag.

(...)."

4. Artikel 13a Vw:

"Aan een vreemdeling die gedurende drie achtereenvolgende jaren in Nederland zijn

hoofdverblijf heeft gehad op grond van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf, wordt op zijn aanvraag een vergunning tot verblijf (...) verleend."

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Staatssecretaris van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd de Staatssecretaris van Justitie een aantal vragen gesteld.

Tijdens het onderzoek kregen betrokkenen de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Verzoeker deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. De Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van

Justitie (IND) berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Op 22 oktober 1998 diende verzoeker, van Somalische nationaliteit, aanvragen in tot verlenging van de geldigheidsduur van zijn vergunning tot verblijf dan wel tot wijziging van de beperking van deze vergunning tot verblijf.

2. Bij brief van 29 december 1998 deelde verzoekers intermediair de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) onder meer het volgende mee:

"Op 22 oktober j.l. heeft mijn cliënt Y. (verzoeker; N.o.) (...) aanvragen gedaan om wijziging van de beperking van zijn verblijfsvergunning c.q. verlenging van de geldigheid van zijn verblijfsvergunning (...). De heer Y. is reeds drie jaar in het bezit van een vvtv. Tot op heden is er echter nog geen beslissing genomen op deze aanvragen.

Op grond van artikel 4:13 AWB (zie onder achtergrond; N.o.) dient een beschikking, indien een specifiek wettelijk voorschrift ontbreekt, te worden gegeven binnen een redelijke termijn; deze termijn is op grond van lid 2 van dit artikel op ten hoogste acht weken gesteld. Dit betekent dat uiterlijk op 17 december j.l. een beslissing had moeten worden genomen op de aanvraag om wijziging van de beperking c.q. verlenging van de geldigheidsduur.

Door uitblijven van deze beslissing wordt cliënt in zijn belangen geschaad. Hij (...) kan niet werken zonder geldige verblijfsvergunning. ..."

3. Na interventie door de Nationale ombudsman deelde de Staatssecretaris van Justitie verzoekers intermediair bij brief van 18 februari 1999 het volgende mee:

"... Na bestudering van het dossier van betrokkene is mij gebleken dat de wettelijke beslistermijn (Vreemdelingenwet artikel 15e) (zie achtergrond, onder 2.2.; N.o.) verstrijkt op 22 april 1999.

Een beslissing op een aanvraag om toelating dient te worden genomen binnen 6 maanden na ontvangst van de aanvraag. Uw klacht acht ik derhalve ongegrond.

Omtrent het verdere verloop van de procedure kan ik u - en daarmee betrokkene - het volgende meedelen. Helaas moet ik u meedelen dat het op dit moment niet mogelijk is een uitspraak te doen over de termijn waarbinnen er een beslissing op zijn aanvraag van 22

oktober 1998 om verlenging van de geldigheidsduur van de vergunning tot verblijf c.q. tot wijziging van de beperking van deze vergunning tot verblijf, kan worden genomen.

(...)

Indien u - en daarmee betrokkene - binnen 3 maanden na dagtekening van deze brief nog geen beslissing op de hierbovengenoemde aanvragen heeft ontvangen kunt u telefonisch contact opnemen"

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker zoals dat door zijn intermediair werd verwoord in het verzoekschrift is samengevat weergegeven onder klacht en komt naar voren A.2.

C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

De Staatssecretaris van Justitie deelde het volgende mee in reactie op de klacht en op hem bij de opening van het onderzoek gestelde vragen:

"... Betrokkene heeft op 22 oktober 1998 een aanvraag ingediend om verlenging van de geldigheidsduur van de vergunning tot verblijf dan wel wijziging van de beperking van de vergunning tot verblijf in een vergunning tot verblijf zonder beperkingen. In casu wordt bedoeld een aanvraag om verlening van een vergunning tot verblijf, nu betrokkene gedurende drie achtereenvolgende jaren in het bezit is geweest van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf. Betrokkene was op het moment van zijn aanvraag in het bezit van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf voor het derde jaar, geldig tot 14 december 1998.

Aan een vreemdeling die gedurende drie achtereenvolgende jaren in Nederland zijn hoofdverblijf heeft gehad op grond van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf kan op aanvraag een vergunning tot verblijf zonder beperking worden verleend. Ingevolge de beleidswijziging d.d. 20 november 1998 ten aanzien van de verlening van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf aan Soedanese, Iraakse en Somalische vreemdelingen, komen Iraakse en bepaalde Somalische en Soedanese asielzoekers niet langer in aanmerking voor een voorwaardelijke vergunning tot verblijf.

(...)

Zoals u reeds aangeeft bepaalt artikel 15e lid 1 Vreemdelingenwet dat een beschikking op een aanvraag om toelating dient te worden gegeven binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag. Die termijn van 6 maanden ziet op de beslissing in eerste aanleg op reguliere aanvragen en op asielaanvragen.

Hieronder valt onder meer een beslissing op een aanvraag om eerste toelating, om verlenging van de reeds verleende vergunning tot verblijf alsmede om voortgezet verblijf (bijv. een aanvraag om vergunning tot vestiging). Enige uitzondering op voornoemde beslistermijn vormt de beslissing op aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf. Hiervoor geldt in beginsel de aanzienlijk kortere termijn van 8 weken (art. 4:13 Awb), die met toepassing van TBV 1997/9 schriftelijk kan worden verlengd tot drie maanden (art. 4:14 Awb).

Naar aanleiding van uw vraag of er geen verschil is tussen een verzoek om eerste toelating en een verzoek om voortgezet verblijf, bericht ik u dat er wel degelijk een verschil is tussen beide aanvragen, echter niet voor wat betreft de beslistermijnen. Zoals ik hiervoor heb omschreven, is er geen verschil ten aanzien van de beslistermijn tussen een aanvraag om eerste toelating en een verzoek om voortgezet verblijf.

(...)

Ten slotte kan ik u meedelen dat op 2 maart 1999 een beslissing is genomen op de aanvraag van betrokkene. Gelet op het feit dat er binnen de wettelijke termijn van 6 maanden een beslissing is genomen op de aanvraag van betrokkene, acht ik de klacht ongegrond. ..."

D. Reactie verzoeker

Verzoekers intermediair deelde onder meer het volgende mee in reactie op hetgeen de Staatssecretaris van Justitie naar voren had gebracht:

"In deze brief stelt de IND dat op de aanvraag om verlenging van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf c.q. de aanvraag om een vergunning tot verblijf zonder beperkingen artikel 15e VW van toepassing zou zijn. Na nadere bestudering van de wet en met name de beschikbare handboeken ben ik tot de conclusie gekomen dat de IND waarschijnlijk gelijk heeft. Hoewel ik artikel 15e VW niet vind uitblinken in helderheid voor wat betreft de aanvragen voor voortgezet verblijf etc., heeft de wetgever waarschijnlijk bedoeld om voor alle aanvragen in het kader van de Vreemdelingenwet een termijn te stellen.

(...) Artikel 13a VW zegt dat aan iemand die gedurende drie achtereenvolgende jaren zijn hoofdverblijf heeft gehad op grond van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf, op zijn aanvraag een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 9 wordt verleend. Met andere woorden, de administratie heeft hier geen beleidsvrijheid, en er is geen sprake van dat er nogmaals aan de situatie in het land van herkomst wordt getoetst. Alleen in het geval van contra-indicaties die tot intrekking van een verblijfsvergunning kunnen leiden, kan er nog worden afgezien van de verlening van een vtv zonder beperkingen. In het licht hiervan is een beslistermijn van zes maanden op een dergelijke aanvraag natuurlijk idioot lang."

Beoordeling

1. Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) van zijn verzoek van 22 oktober 1998 om verlenging van zijn voorwaardelijke vergunning tot verblijf c.q. tot wijziging van de beperking van de voorwaardelijke vergunning tot verblijf. De Staatssecretaris van Justitie deelde in zijn reactie op de klacht mee dat het een aanvraag om verlening van een vergunning tot verblijf betrof, nu verzoeker gedurende drie achtereenvolgende jaren in het bezit was geweest van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf. Gelet op het bepaalde in artikel 13a van de Vreemdelingenwet (Vw; zie achtergrond, onder 4.), kan de Staatssecretaris daarin worden gevolgd.

De beslissing op het verzoek is genomen op 2 maart 1999. De behandelingsduur heeft daarmee ruim vier maanden bedragen.

2. Op een verzoek om verlening van een vergunning tot verblijf dient op grond van het bepaalde in artikel 15e Vw binnen zes maanden te worden beslist (zie achtergrond onder 3.2).

De bijzondere wetgever heeft de IND derhalve een termijn van een half jaar gegeven voor het nemen van beslissingen als de onderhavige. De redelijke termijn van artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie achtergrond, onder 3.1.) is daarmee, anders dan verzoekers gemachtigde aanvankelijk stelde, niet van toepassing.

3. Ingevolge artikel 13a Vw (zie achtergrond, onder 4) wordt aan een vreemdeling die gedurende drie achtereenvolgende jaren in Nederland zijn hoofdverblijf heeft gehad op grond van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf, op zijn aanvraag een vergunning tot verblijf verleend, tenzij sprake is van contra-indicaties in de zin van artikel 12 Vw (zie achtergrond, onder 2) die tot intrekking van de voorwaardelijke vergunning tot verblijf hadden kunnen leiden.

Tussen het moment van de aanvraag van verzoeker op 22 oktober 1998 (op welk moment verzoeker nog niet aan de zogenoemde drie-jarentermijn van artikel 13a Vw voldeed) en het moment dat hij drie jaar in het bezit was van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (op 14 december 1998), is, op 20 november 1998, het beleid ten aanzien van de verlening van voorwaardelijke vergunningen aan onder meer Somaliërs, gewijzigd. Deze beleidswijziging hield in dat (onder meer) Somalische asielzoekers niet langer in aanmerking kwamen voor een voorwaardelijke vergunning tot verblijf. Deze omstandigheden hadden op zichzelf tot een nadere afweging in het kader van de intrekkingbevoegdheid van art. 12a Vw vierde lid (zie achtergrond, onder 1) kunnen leiden.

Hoewel het feit dat de IND binnen de wettelijke termijn van zes maanden van artikel 15e Vw heeft beslist op de aanvraag niet zonder meer betekent dat voldoende voortvarend is gehandeld, kan in het onderhavige geval niet gesteld worden dat de IND onvoldoende voortvarend heeft gehandeld, gezien de genoemde beleidswijziging ten aanzien van (onder meer) Somalische asielzoekers en de noodzaak van onderzoek naar eventuele contra-indicaties.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is niet gegrond.

Roel, in tekst en commentaar Awb vond ik een interessante passage over de verhouding Awb-bijzondere wetten. Zie kopie. Onze vraag op dat punt lijkt mij daarmee voldoende beantwoord. Ik kan er nog wel verder induiken, maar dat kost veel tijd, terwijl ik niet denk dat dat nodig is voor het BenC.

Graag paraaf op het BenC (waarin ik de weg naar een "niet-behoorlijk" ook al is binnen een wettelijke termijn besloten voor de toekomst niet afsnijdt.)