



Rapport

Datum: 27 april 2004

Rapportnummer: 2004/143

Klacht

Verzoekster klaagt over de lange duur van de behandeling door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van haar aanvraag van 10 april 2002 om verlening van een verblijfsvergunning op grond van het zogenoemde driejarenbeleid.

Beoordeling

1. Verzoekster, afkomstig uit Ethiopië, diende op 19 januari 1999 een asielaanvraag in. Verzoekster, geboren op 25 december 1982, was toen 16 jaar oud. De asielaanvraag werd op 10 februari 2000 door de staatssecretaris van Justitie afgewezen. Op 20 maart 2000 diende de gemachtigde van verzoekster een bezwaarschrift in tegen de afwijzende beschikking. Bij brief van 10 april 2002 verzocht de gemachtigde van verzoekster om verlening van een verblijfsvergunning op grond van het zogenoemde driejarenbeleid. Verzoekster klaagt over de lange duur van de behandeling door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van de aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning op grond van het driejarenbeleid.

2. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie liet in reactie op de klacht weten verzoeksters klacht gegrond te achten. De minister deelde echter mee dat uit efficiencyoverwegingen tegelijkertijd zou worden beslist op zowel het beroep op het driejarenbeleid als op het bezwaarschrift tegen de afwijzende beslissing op de asielaanvraag. Verzoekster was op 7 januari 2003 gehoord door een ambtelijke commissie. De minister deelde mee ernaar te streven binnen vier weken na de datum van de hoorzitting te beslissen op zowel het bezwaarschrift als ook op het beroep op het driejarenbeleid.

3. Eerder, bij brief van 15 januari 2003, was echter aan verzoekster meegedeeld dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, alvorens te beslissen op het bezwaarschrift, de minister van Buitenlandse Zaken had verzocht een nader onderzoek in te stellen. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie deelde desgevraagd mee dat ook de beslissing op grond van tijdsverloop zou worden verdaagd tot na het onderzoek van de minister van Buitenlandse Zaken. De minister liet weten dat na de beoordeling op de oorspronkelijke verblijfsaanvraag zou worden bezien of een toets aan het driejarenbeleid nog noodzakelijk zou zijn.

4. Het driejarenbeleid is met ingang van 1 januari 2003 afgeschaft. Echter zoals het indertijd was neergelegd in hoofdstuk C2/9 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (zie achtergrond, onder 4.) hield het, kort samengevat, in dat een vreemdeling die langdurig in onzekerheid verkeerde omtrent de uitkomst van zijn toelatingsprocedure, indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan, in aanmerking kwam voor toelating tot Nederland. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie was bevoegd tot het - ambtshalve dan wel

op verzoek - verlenen van een vergunning op grond van het driejarenbeleid. De aanvraag op grond van het driejarenbeleid betrof een aanvraag om toelating op grond van tijdverloop en de beoordeling stond derhalve los van de beoordeling van de oorspronkelijke verblijfsaanvraag van de vreemdeling.

5. In de Nota van toelichting bij artikel 3.6 van het Vreemdelingenbesluit 2000 was opgenomen dat een verblijfsvergunning op grond van het driejarenbeleid weliswaar door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie ambtshalve kon worden verleend, maar dat niet werd beoogd de indiening van een aanvraag om een verblijfsvergunning op grond van het driejarenbeleid uit te sluiten (zie achtergrond, onder **3.**). In artikel 25, eerste lid, onder a, van de Vreemdelingenwet is vastgelegd dat een beschikking op een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd binnen zes maanden wordt genomen (zie , onder **1.**).

6. Uiteindelijk is op 2 september 2003 beslist op het bezwaarschrift van 20 maart 2000 van verzoekster. Het bezwaarschrift werd weliswaar ongegrond verklaard maar op grond van het beleid ten aanzien van alleenstaande minderjarige asielzoekers werd aan verzoekster een verblijfsvergunning toegekend. Een (ambtshalve) toets aan het driejarenbeleid was daarom niet meer noodzakelijk.

7. Vreemdelingen die zich beriepen op het driejarenbeleid verkeerden reeds meer dan drie jaar in onzekerheid over hun toekomst in Nederland. Indertijd is juist voor deze vreemdelingen de verblijfsvergunning op grond van tijdsverloop in het leven geroepen. De achterliggende gedachte hiervan was dat na drie jaar tijdsverloop in een vreemdelingrechtelijke procedure de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in redelijkheid geen gebruik meer kon maken van de bevoegdheid de vreemdeling verblijf te weigeren (zie achtergrond, onder **4.**).

8. Bij de beoordeling van een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning op grond van het driejarenbeleid werd slechts beoordeeld of er sprake was van relevant tijdsverloop en of sprake was van mogelijke contra-indicaties. Gezien het hiervoor omschreven bijzondere karakter van het driejarenbeleid diende de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie met de grootst mogelijke voortvarendheid te beslissen op dergelijke aanvragen.

9. De asielaanvraag van verzoeker werd uiteindelijk na vier jaar ingewilligd. Bijna zeventien maanden nadat verzoeker een beroep had gedaan op het tijdverloop concludeerde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie dat gezien de beslissing op de asielaanvraag de toets aan het driejarenbeleid achterwege kon blijven. Dit is niet in overeenstemming met de toezegging van de minister op een aanbeveling van de Nationale ombudsman (zie achtergrond, onder **5.**) om aanvragen op grond van het driejarenbeleid met voorrang te behandelen en daarop in elk geval binnen drie maanden te beslissen.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, is gegrond.

Onderzoek

Op 30 oktober 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw A., ingediend door VluchtelingenWerk Midden-Twente te Borne, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Hierna is de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bij brief van 24 maart 2003 verzocht om te reageren op de reactie van verzoekster en op vragen van de Nationale ombudsman.

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoekster gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

A. feiten

1. Verzoekster, afkomstig uit Ethiopië, diende op 19 januari 1999 een asielaanvraag in. Verzoekster, geboren op 25 december 1982, was toen 16 jaar oud. De aanvraag werd bij beschikking van 10 februari 2000 afgewezen. Op 20 maart 2000 diende de gemachtigde van verzoekster hiertegen een bezwaarschrift in.

2. Bij brief van 10 april 2002 verzocht de gemachtigde van verzoekster de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) om verlening van een vergunning tot verblijf op grond van het zogenoemde driejarenbeleid. Op 30 augustus 2002 diende de Stichting VluchtelingenWerk te Azelo bij de IND een klacht in wegens het uitblijven van een beslissing op het beroep op

het driejarenbeleid.

3. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie IND reageerde bij brief van 18 oktober 2002 en achtte de klacht kennelijk gegrond. De minister deelde mee dat verzoekster binnen twee weken uitgenodigd zou worden voor een hoorzitting door een ambtelijke commissie. Hij liet weten ernaar te streven binnen zes weken na de hoorzitting te beslissen op het bezwaarschrift. Het beroep op het driejarenbeleid zou bij de beoordeling van het bezwaarschrift worden betrokken. Indien naar aanleiding van de hoorzitting nader onderzoek noodzakelijk werd geacht, zou verzoekster hierover schriftelijk worden geïnformeerd.

4. De hoorzitting van de ambtelijke commissie was aanvankelijk gepland op 29 november 2002. Vanwege veiligheidsoverwegingen in verband met het bezoek van Hare Majesteit de Koningin aan het regiokantoor van de IND in 's-Hertogenbosch, werd de hoorzitting uitgesteld. De hoorzitting vond uiteindelijk plaats op 7 januari 2003.

5. Bij brief van 15 januari 2003 liet de IND verzoeksters gemachtigde weten dat het op grond van de voorliggende informatie niet mogelijk was een zorgvuldige beslissing te nemen op het bezwaarschrift tegen de afwijzende beslissing op verzoeksters asielaanvraag. De minister van Buitenlandse Zaken was daarom verzocht om in Ethiopië nader onderzoek in te stellen. De behandeling van de aanvraag op grond van het tijdverloop werd uitgesteld tot na het onderzoek door de minister van Buitenlandse Zaken.

6. Sinds 1 januari 2003 is het driejarenbeleid afgeschaft. Dat wil zeggen dat vanaf dat moment geen relevant tijdverloop meer werd opgebouwd.

B. Standpunt verzoekster

Het standpunt van verzoekster is weergegevens onder Klacht.

C. Standpunt minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

In reactie op de klacht liet de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de Nationale ombudsman onder meer het volgende weten:

“Ik acht de klacht gericht tegen de lange duur van de behandeling van het verzoek d.d. 10 april 2002 om betrokkene in het bezit te stellen van een verblijfsvergunning op grond van het driejarenbeleid, gegrond.

In die zin is ook de eerder ingediende klacht bij brief van 18 oktober 2002 kennelijk gegrond verklaard.

Naar aanleiding van de klachtbehandeling is betrokkene op 28 oktober 2002 uitgenodigd voor een zitting van de ambtelijke commissie d.d. 29 november (2002; N.o.).

Deze zitting heeft echter geen doorgang gevonden in verband met de komst van Hare Majesteit de Koningin voor de officiële opening van het regiokantoor te Den Bosch op die datum. Na verzending van de uitnodiging is, mede uit veiligheidsoverwegingen, besloten dat geen enkel gehoor of zitting op die datum in het IND-regiokantoor doorgang kon vinden.

Vervolgens is in samenspraak met de raadsman een nieuwe datum gepland voor een hoorzitting en wel op 7 januari 2003.

(...)

In de onderhavige zaak wordt terecht geklaagd over het feit dat nog immer geen beslissing is genomen. Anderzijds is er wel degelijk naar aanleiding van de klacht actie ondernomen. Uit efficiencyoverwegingen is besloten om niet separaat te beslissen op het verzoek van 10 april 2002, doch deze aangelegenheid bij betrokkene en haar raadsman op de hoorzitting ter sprake te brengen.

Zoals reeds geschetst is de hoorzitting uitgesteld tot 7 januari 2003. Gelet op het korte tijdsbestek tot de zittingsdatum, is er voor gekozen om niet in te gaan op het verzoek van (verzoekers gemachtigde; N.o.).

Ik hecht er aan in dit verband nog op te merken dat deze handelwijze valt onder de systematiek van de Vreemdelingenwet 2000. Immers, eerst na de inhoudelijke beoordeling van het asielrelaas wordt ambtshalve getoetst aan de criteria welke - in dit geval - gelden voor het driejarenbeleid.

Dezerzijds wordt er naar gestreefd om binnen 4 weken na de datum van de hoorzitting een beslissing te nemen in de onderhavige zaak, waarbij dan tevens het aspect van het driejarenbeleid zal worden meegewogen.”

D. Reactie verzoekster

De Stichting VluchtelingenWerk te Azelo gaf namens verzoekster onder meer het volgende commentaar op de reactie op de klacht van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie:

“De IND stelt in haar brief van 22 januari 2003 (...) dat uit efficiencyoverwegingen is besloten niet separaat te beslissen op het verzoek van 10 april 2002. Ook wordt gesteld dat deze handelwijze valt onder de systematiek van de VW 2000; eerst de inhoudelijke toets dan de ambtshalve toets aan, in dit geval, het driejarenbeleid.

Het betreft hier geen ambtshalve toets maar een beslissing op een verzoek. Bovendien zou, als dit de systematiek zou zijn, die strijdig zijn met de intentie van het driejarenbeleid. Hiervoor verwijst ik nog eens naar hetgeen ook in uw rapport 2002/163 op pagina 2 onder

punt 3 is vermeld, namelijk "...de beoordeling staat derhalve los van de beoordeling van de asielaanvraag van de vreemdeling."

E. Verzoek aan DE minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie om een nadere reactie

Mede naar aanleiding van de reactie van de Stichting VluchtelingenWerk verzocht de Nationale ombudsman de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie als volgt om een nadere reactie:

"In uw reactie bij brief van 22 januari 2003 achtte u de klacht van verzoekster over de lange duur van de behandeling van de aanvraag van 10 april 2002 om verlening van een verblijfsvergunning op grond van het zogenaamde driejarenbeleid gegrond. U meende echter dat gezien het feit dat er op korte termijn een hoorzitting met verzoekster zou worden gehouden over haar aanvankelijke asielaanvraag, een aparte behandeling van de (latere) aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning wegens tijdsverloop om efficiencyoverwegingen achterwege kon blijven.

Nu blijkt echter dat naar aanleiding van de hoorzitting de minister van Buitenlandse Zaken is verzocht een onderzoek in te stellen. Omdat dit onderzoek betrekking heeft op de aanvankelijke asielaanvraag, verzoek ik u mij in uw reactie aan te geven of u, gezien het feit dat u in uw reactie bij brief van 22 januari 2003 de klacht over de lange behandelingsduur van de (latere) aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning wegens tijdverloop gegrond acht, daarin aanleiding heeft gevonden tot enigerlei maatregel of actie ten behoeve van verzoekster."

F. NADERE Reactie minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie reageerde bij brief van 1 mei 2003 als volgt op de vraag van de Nationale ombudsman:

"...U geeft in uw brief aan dat naar aanleiding van de hoorzitting de Minister van Buitenlandse Zaken is verzocht een onderzoek in te stellen. Omdat dit onderzoek betrekking heeft op de aanvankelijke asielaanvraag, verzoekt u mij aan te geven of, gezien het feit dat de klacht over de lange behandelingsduur van de (latere) aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning wegens tijdsverloop gegrond is geacht, hierin aanleiding wordt gevonden tot enigerlei maatregel of actie ten behoeve van betrokkene.

Bij brief van 22 januari 2003 heb ik aangegeven dat, mede uit efficiencyoverwegingen, is besloten om niet separaat te beslissen op het verzoek om verlening van een verblijfsvergunning wegens tijdsverloop, maar dit, wegens de voortgang in onderhavige zaak alsmede in het kader van de toetsingsvolgorde, samen te laten vallen met de beslissing op het bezwaarschrift.

In reactie op uw brief bericht ik u thans dat in het onderzoek door de Minister van Buitenlandse Zaken geen aanleiding wordt gevonden tot enigerlei maatregel of actie ten behoeve van betrokkene. Aan de hand van de zitting van de ambtelijke commissie is nader onderzoek naar de aanvraag van betrokkene noodzakelijk geacht. Ik hecht er aan het resultaat van het onderzoek af te wachten, waarna vervolgens op de oorspronkelijke asielaanvraag een beslissing zal worden genomen en gezien wordt of vervolgens wordt toegekomen aan de toets aan het driejarenbeleid.

Overigens wil ik hierbij benadrukken dat het hier gaat om een *ambtshalve* te nemen beslissing.

In deze acht ik tevens van belang dat het resultaat van het hier bedoelde onderzoek, onder meer naar de identiteit van betrokkene, mede gevolg kan hebben voor de beoordeling van het beroep op het driejarenbeleid. Ik wijs er in dit verband tevens op dat

reeds in de eerste aanleg beslissing twijfels zijn geuit aan de verklaringen van betrokkene omtrent haar identiteit en nationaliteit.

Derhalve bericht ik u dat ik er nog immer aan hecht om, nu de (ambtshalve) toets aan het driejarenbeleid eerst geschiedt na de inhoudelijke beoordeling van het asielrelaas, de toetsingsvolgorde ook op die wijze te laten plaatsvinden.

Tot slot kan ik u berichten dat het ministerie van Buitenlandse Zaken bij brief van 6 februari 2003 heeft meegedeeld dat het verzoek in behandeling is genomen en het onderzoek naar verwachting vier maanden in beslag zal nemen.

Zoals hiervoor uiteen gezet, hecht ik er aan, mede uit het oogpunt van zorgvuldigheid, om het resultaat van dit onderzoek af te wachten alvorens enige vervolgbeslissing in deze zaak te nemen.

Indien het resultaat van het onderzoek door mij is ontvangen en de gemachtigde in de gelegenheid is gesteld hierop te reageren, ben ik voornemens binnen een termijn van vier weken een beslissing op het bezwaarschrift te nemen..."

g. huidige stand van zaken

Bij beschikking van 2 september 2002 werd het bezwaarschrift van 20 maart 2000 tegen de afwijzende beslissing van 10 februari 2000 op de asielaanvraag van 19 januari 1999 ongegrond verklaard. Echter naar aanleiding van de ambtshalve toets aan het beleid ten aanzien van alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's) werd verzoekster met terugwerkende kracht in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning regulier geldig tot 25 december 2000 en onder de beperking "verblijf als alleenstaande minderjarige asielzoeker". Verzoekster werd daarnaast in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning regulier, onder de beperking "voortgezet verblijf", met ingang van 25 december 2000 tot 26

december 2005.

Achtergrond

1. Vreemdelingenwet 2000 (in werking getreden op 1 april 2001)

Artikel 25:

“1. Binnen zes maanden wordt een beschikking gegeven op de aanvraag tot:

- a. het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14;
- b. het verlengen van de geldigheidsduur ervan;
- c. het wijzigen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14;
- d. het verlenen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 20.

2. De termijn voor het geven van een beschikking, bedoeld in het eerste lid, kan ten hoogste voor zes maanden worden verlengd indien naar het oordeel van de Onze Minister voor de beoordeling van de aanvraag advies van of onderzoek door derden of het openbaar ministerie, nodig is.

3. Onze Minister stelt de vreemdeling in kennis van de verlenging.”

2. Vreemdelingenbesluit 2000

Artikel 3.6:

“...De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Wet, kan slechts ambtshalve worden verleend onder een beperking verband houdend met:

(...)

- b. het feit dat na drie jaren niet onherroepelijk is beslist op een asielaanvraag...”

3. nota van toelichting bij artikel 3.6 van het vreemdelingenbesluit 2000 (stb 2000, 497)

“De hoofdregel van de Wet en dit besluit is dat de verblijfsvergunning slechts wordt verleend op aanvraag. De Wet laat in artikel 14, eerste lid, onder e, echter de ruimte om een verblijfsvergunning ambtshalve te verlenen. De gevallen waarin dat mogelijk is, worden in artikel 3.6 limitatief genoemd. Daarbij gaat het alleen om de gevallen, waarin de vreemdeling een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning op asielgronden heeft ingediend, maar dier aanvraag niet wordt ingewilligd. Het betreft de alleenstaande minderjarige vreemdeling, de asielzoeker op wiens asielaanvraag na drie jaren nog niet

onherroepelijk is beslist en de vreemdeling die buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten. In andere gevallen wordt de verblijfsvergunning alleen op aanvraag verleend. Met deze bepaling is niet beoogd de indiening van een aanvraag tot het verlenen van de hierbedoelde verblijfsvergunning uit te sluiten.”

4. vreemdelingencirculaire 2000

“...Hoofdstuk C4/9 (onderstaande is vervallen met ingang van 1 januari 2003)

1. Algemeen

(...)

Het driejarenbeleid is een bijzonder beleid binnen het vreemdelingenbeleid (...) Het driejarenbeleid heeft zich gevormd vanuit de volgende overweging: als gevolg van het tijdsverloop in een vreemdelingrechtelijke procedure kan, onder omstandigheden, enerzijds bij de vreemdeling de gedachte opkomen dat de Staatssecretaris van Justitie in zijn verblijf in Nederland zal berusten en kan anderzijds de Staatssecretaris van Justitie in redelijkheid niet meer gebruik maken van zijn bevoegdheid de vreemdeling verblijf te weigeren...”

5. aanbeveling Nationale ombudsman en reactie minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

In het op 23 mei 2002 uitgekomen rapport (nummer 2002/163) deed de Nationale ombudsman de volgende aanbeveling:

“De staatssecretaris van Justitie wordt in overweging gegeven in de Vreemdelingencirculaire op te nemen dat een aanvraag op grond van het driejarenbeleid met voorrang wordt behandeld en dat daarop in elk geval binnen drie maanden wordt beslist.”

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie reageerde hierop bij brief van 10 september 2002 en liet weten de aanbeveling ten aanzien van het met voortvarendheid behandelen van aanvragen op grond van het driejarenbeleid te onderschrijven. Hij deelde echter mee het gedeelte van de aanbeveling met betrekking tot het in de Vreemdelingencirculaire 2000 vastleggen dat binnen drie maanden wordt beslist op deze aanvragen niet te kunnen overnemen. De minister liet daarnaast nog het volgende weten:

“...om te laten blijken in hoeverre ik zal voldoen aan uw aanbeveling, laat ik u weten dat via het Productie- en Kwaliteitsoverleg van de IND (PKO) medewerkers zijn geïnstrueerd om de ambtshalve toets aan het driejarenbeleid (in het algemeen) zo spoedig mogelijk te verrichten. Via het PKO zal nu nogmaals onder de aandacht worden gebracht dat aanvragen op grond van het driejarenbeleid waar mogelijk binnen drie maanden worden afgehandeld.”

In reactie hierop liet de Nationale ombudsman de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bij brief van 8 november 2002 onder meer weten zich te kunnen vinden in de wijze waarop tegemoet is gekomen aan de aanbeveling indien uit de brief van de minister kon worden afgeleid dat aanvragen (in asielzaken) op grond van het driejarenbeleid met voortvarendheid en zo mogelijk binnen drie maanden worden behandeld en dit ook zou worden opgenomen in een werkinstructie.