



Rapport

Datum: 1 juli 2004

Rapportnummer: 2004/270

Klacht

Verzoeker klaagt over de wijze waarop de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie zijn klacht heeft behandeld. Verzoeker klaagt er in dit verband over dat de minister in haar brief van 11 december 2003 geen passende maatregel in het vooruitzicht heeft gesteld, hoewel de minister zijn klacht over de lange duur van de behandeling van zijn bezwaarschrift gegrond had verklaard. Met name klaagt verzoeker erover dat slechts werd toegezegd dat binnen een termijn van uiterlijk drie maanden op het bezwaarschrift zou worden beslist.

Beoordeling

1. Bij brief van 21 oktober 2003 diende verzoeker bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een klacht in over de lange duur van de behandeling van zijn bezwaarschrift van oktober 1997. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie oordeelde in haar brief van 11 december 2003 dat de klacht gegrond was. Tevens deelde zij mee dat de vertraging in de behandeling van het bezwaarschrift voornamelijk was gelegen in de complexiteit van de zaak van verzoeker, maar dat zij in die complexiteit geen aanleiding zag voor verdere vertraging. De behandeling van het bezwaarschrift zou daarom meteen worden voortgezet. Vanwege de in acht te nemen (procedurele) zorgvuldigheid waarmee de minister een eventuele schending van artikel 3 EVRM (zie Achtergrond, onder 1.) diende te beoordelen, deelde zij mee dat verzoeker de beslissing op het bezwaarschrift binnen een termijn van drie maanden tegemoet kon zien.
2. De behandeling van bezwaarschriften dient plaats te vinden binnen de wettelijk gestelde termijnen; in dit geval worden deze termijnen genoemd in artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie Achtergrond, onder 3.). Gelet op de betrokkenheid van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACV) bij de behandeling van dit bezwaarschrift kan uit artikel 7:10 Awb worden afgeleid dat de maximale termijn waarbinnen op het bezwaarschrift diende te worden beslist veertien weken bedraagt.
3. Het gegrond verklaren van de klacht bracht mee dat het in beginsel op de weg van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie had gelegen om ten behoeve van verzoeker een passende maatregel te treffen. Het is immers een vereiste van adequate klachtbehandeling dat het betrokken bestuursorgaan naar aanleiding van een gegronde klacht maatregelen treft die, gelet op de aard van de gedragingen waarover is geklaagd, passend zijn. In dit geval moet het voortvarend verder behandelen van het bezwaarschrift worden gezien als een passende maatregel.
4. Uit de reactie van de minister van 26 februari 2004 blijkt dat aan de op 11 december 2003 genoemde beslistermijn van drie maanden waarbinnen alsnog op het bezwaarschrift zou worden beslist, een drietal overwegingen lagen. Zo diende de minister zorgvuldig af te

wegen of artikel 3 EVRM ten aanzien van verzoeker zou worden geschonden bij een voor hem negatieve beslissing. Verder diende het gebruik van een advies van de ACV door de IND te worden heroverwogen. Daarnaast speelde het vermoeden dat dit bezwaarschrift binnen drie maanden hoe dan ook zou worden behandeld binnen het project "Bezwaar" van de IND. Deze drie omstandigheden tezamen achtte de minister dusdanig bijzonder dat niet van haar kon worden gevergd dat zij zou toezeggen binnen de gebruikelijke termijn van vier weken (zie Achtergrond, onder 4.) te zullen beslissen.

5. De Nationale ombudsman kan de minister hierin niet volgen. Een zorgvuldige voorbereiding van een beslissing op een bezwaarschrift behoort niet aan een voortvarende behandeling van dat bezwaarschrift in de weg te staan. De door de minister genoemde omstandigheden maakte een voortvarende behandeling niet onmogelijk. Niet valt in te zien waarom niet van de minister kon worden gevergd dat zij, ruim zes jaar na de indiening van een bezwaarschrift, binnen vier weken na het gegrond verklaren van de klacht over de lange duur van de behandeling van dat bezwaarschrift, daarop zou beslissen. In haar klachtafhandelingsbrief van 11 december 2003 deelde de minister mee dat zij in de complexiteit van de zaak van verzoeker geen verdere redenen voor vertraging zag en zegde zij toe de beslissing op het bezwaarschrift terstond ter hand te zullen nemen. Nu in de complexiteit van de zaak geen verdere reden voor vertraging werd gezien, valt niet in te zien waarom de door de minister genoemde overwegingen alsnog een zo bijzondere situatie vormden (als bedoeld in de klachtregeling van de IND), dat geen vervolgactie binnen vier weken kon worden genomen. Door slechts toe te zeggen dat binnen drie maanden zou worden beslist, is de minister dan ook tekort geschoten vanuit het oogpunt van een adequate klachtbehandeling.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is gegrond.

Onderzoek

Op 7 november 2003 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer Z., ingediend door mevrouw mr. M.G.Th. Omtzigt, advocaat te Groningen, met een klacht over een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Daarnaast werd aan de minister een aantal specifieke vragen gesteld. Vervolgens werd verzoeker in de

gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Verzoeker berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Aan verzoeker is op enig moment een vluchtelingenstatus toegekend. Later ontstond bij de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie het voornemen om deze vluchtelingenstatus in te trekken. Op 19 augustus 2003 zond de gemachtigde van verzoeker een brief naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) waarin onder meer was vermeld:

“In bovengenoemde zaak loopt sinds zeer lange tijd een procedure over de intrekking van de vluchtelingenstatus van cliënt. Laatstelijk op 14 november vorig jaar bevestigde u mij de ontvangst van mijn zienswijze naar aanleiding van een individueel ambtsbericht. Daarna mocht ik niet meer van u vernemen.

Zoals ik u al eerder aangaf levert het zeer lange wachten cliënt grote problemen op. Ik verzoek u dan ook met klem thans op zo kort mogelijke termijn in de zaak te beslissen.”

2. Omdat een reactie op de brief van 19 augustus 2003 uitbleef, zond de gemachtigde op 21 oktober 2003 nogmaals een brief naar de IND. Hierin schreef zij onder meer:

“Ook na mijn brief van 19 augustus j.l. mocht ik niet van u vernemen. Cliënt kan de druk van het lange wachten en de onzekerheid niet meer aan. Ik verzoek u daarom thans zo spoedig mogelijk te beslissen. Mocht ik onverhoopt niet binnen veertien dagen na heden van u hebben vernomen, dan zie ik mij genoodzaakt over de wijze van afdoening van de zaak een klacht in te dienen bij de Nationale Ombudsman.”

3. Opnieuw bleef een reactie van de IND achterwege. Daarom diende verzoeker een klacht in bij de Nationale ombudsman. Bij brief van 17 november 2003 bracht de Nationale ombudsman de klacht van verzoeker in het kader van het zogeheten herkansingsbeleid nogmaals onder de aandacht van de IND. De minister voor Vreemdelingenzaken en

Integratie handelde de klacht bij brief van 11 december 2003 als volgt af:

“...In antwoord op (uw; N.o.) klacht bericht ik u als volgt.

Ik acht uw klacht gegrond. Zoals u terecht opmerkt laat de nieuwe beslissing op het bezwaarschrift, gericht tegen de intrekking van de verblijfsstatus en tegen de ongewenstverklaring (zie Achtergrond, onder 2.; N.o.) van uw cliënt, te lang op zich wachten. Ook het verwijt dat u op uw brieven van 19 augustus 2003 en 21 oktober 2003 geen antwoord hebt gekregen moet ik helaas onderschrijven. Ik betreur de gang van zaken, die mijns inziens voor een belangrijk deel terug te voeren is op de complexiteit van de beoordeling van de verblijfsaanspraak van uw cliënt. De termijn die gemoeid is met het onderzoek door het ministerie van Buitenlandse Zaken verklaart slechts ten dele de lange duur van de procedure.

Omdat ik in die complexiteit echter geen aanleiding zie voor verdere vertraging zal de nieuw te nemen beslissing op het bezwaarschrift terstond ter hand worden genomen. Vanwege de (procedurele) zorgvuldigheid waarmee het oordeel over eventuele schending van artikel 3 EVRM (zie Achtergrond, onder 1.; N.o.) moet worden gegeven, kunt u die nieuwe beslissing uiterlijk over drie maanden na heden tegemoet zien. Indien onverhoopt die termijn niet gehaald kan worden, zal ik u daarvan tijdig op de hoogte stellen. Ik voorzie thans echter geen problemen in dat opzicht.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben...”

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker staat hiervoor samengevat weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

1. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie reageerde bij brief van 26 februari 2004 als volgt op de klacht van verzoeker”

“...Ten aanzien van uw vraag wanneer de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) het bezwaarschrift heeft ontvangen en welke stappen aansluitend zijn gezet om tot een beslissing te komen kan ik u het volgende mededelen. Het door betrokkene ingediende bezwaarschrift is op 29 oktober 1997 ontvangen. De nadere gronden zijn vervolgens op 24 november 1997 ontvangen. Sindsdien is de zaak op 6 april 1998 voorgelegd aan de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACV), welke commissie advies heeft uitgebracht aan de IND op 24 november 1998. Vervolgens is op 16 november 1999 een beschikking in bezwaar geslagen, welke is verzonden aan betrokkene op 18 november 1999. Op 10 december 1999 heeft betrokkene vervolgens een beroepschrift ingediend waarna op 24 oktober 2001 door de IND is beslist de beschikking van 16 november 1999 in te trekken. Nader onderzoek werd in deze noodzakelijk geacht en er werd aan de Minister van

Buitenlandse Zaken gevraagd een onderzoek op te starten inzake betrokkene. Op 28 januari 2002 is dit onderzoek door de Minister van Buitenlandse Zaken opgestart. Middels een schrijven d.d. 22 augustus 2002 en 30 september 2002 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken een antwoord gegeven aan de IND op de vragen die gesteld zijn inzake voornoemd onderzoek, waarbij opgemerkt wordt dat het laatste schrijven door de IND is ontvangen op 28 oktober 2002. Aansluitend is een nota geschreven d.d. 10 februari 2003, inzake het contrair gaan tegen het advies van de ACV. Deze nota is, om onverklaarbare reden, nimmer verzonden. In januari 2004 is er een project "Bezwaar" gestart in Ter Apel, met als doel om (oude) bezwaarzaken af te handelen. Het dossier van betrokkene is in die periode dan ook beland bij het project 'bezwaar' in Ter Apel, waar het zich tot op heden bevindt, in afwachting van een beslissing op bezwaar.

Voorts heeft u de vraag gesteld in hoeverre de toezegging uit de brief d.d. 11 december 2003 van de IND aan betrokkene, waarin staat dat een beslissing uiterlijk over drie maanden na voornoemde datum tegemoet kan worden gezien, zich verhoudt tot de bepaling uit werkinstructie 273.

In deze werkinstructie staat dat, indien een klacht gegrond wordt geacht, aan de klager een substantiële vervolgactie dient te worden toegezegd en dat deze binnen vier weken dient plaats te vinden, tenzij deze actie niet kan worden genomen. Voorts wordt in deze werkinstructie vermeld dat, mocht zich de bijzondere situatie voordoen dat geen enkele vervolgactie binnen vier weken kan worden genomen, de oorzaak hiervan aan de klager kenbaar gemaakt wordt, waarbij tevens toegezegd wordt dat, wanneer die oorzaak vervalt, binnen vier weken een vervolgactie wordt genomen. In die gevallen wordt daarna elke drie maanden een tussenbericht gezonden waarin de stand van zaken, genomen stappen en verwachtingen worden meegedeeld. Dit tussenbericht wordt toegezegd in de klachtafhandelingsbrief.

In de brief van 11 december 2003 wordt vermeld dat er wordt gekozen voor een langere beslistermijn dan vier weken, omdat op een zorgvuldige wijze moet worden afgewogen in hoeverre er wel of geen sprake is van een schending van artikel 3 van het Europees verdrag ter bescherming van de rechten van de mens. De uitkomst van deze afweging is van essentieel belang voor het nemen van een beslissing. Voorts was voor het bepalen van de termijn van drie maanden van belang dat, omdat de IND zich nader moest beraden over de houdbaarheid van het advies van de ACV en vanwege de reden dat, mocht de IND contrair gaan aan het advies van de ACV, deze zaak voorgelegd moest worden aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, hetgeen ook van invloed zou zijn op de afhandelingsstermijn. Daarnaast was bekend dat het dossier van betrokkene naar het project "Bezwaar" verzonden zou worden of al was verstuurd, alwaar binnen een korte termijn een aanvang genomen zou worden met de afhandeling van bezwaarzaken. Bekend is dat, binnen een project, in principe gestart wordt met de oudste en/of meest urgente zaken, onder welke categorie het dossier van betrokkene zeer zeker valt en logischerwijs was te verwachten dat binnen een termijn van drie maanden op het dossier van

betrokkene beslist zou zijn.

Middels het antwoord op uw vorige vraag is mijns inziens tevens uw derde vraag beantwoord, waarin u verduidelijking vraagt over de opmerking in de brief van 11 december 2003 waarin gesteld wordt dat er, om een beslissing te nemen, gekozen wordt voor een termijn van drie maanden, vanwege "de (procedurele) zorgvuldigheid waarmee het oordeel over eventuele schending van artikel 3 EVRM moet worden gegeven".

Hoewel de reden, genoemd in de brief van 11 december 2003, om af te wijken van de termijn van een maand mogelijk onduidelijkheden oproept ben ik van mening dat, gezien de procedure die gevolgd en de zorgvuldigheid die betracht moest worden, er voldoende reden was om af te wijken van de termijn van een maand. Een termijn van drie maanden lijkt dan ook een redelijke termijn om tot een zorgvuldig besluit te kunnen komen in deze. De klacht van betrokkene wordt gezien het vorengenoemde niet gegrond geacht.

Ten overvloede kan ik u nog meedelen dat de eerdere toezegging om de beslissing op het bezwaarschrift voortvarend ter hand te nemen, gestand is gedaan en dat een dezer dagen de beslissing in deze voorgelegd zal worden aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie ter ondertekening. Aansluitende zal de beslissing schriftelijk aan betrokkene kenbaar gemaakt worden..."

D. Overige informatie van verzoeker

1. Bij brief van 11 mei 2004 deelde de gemachtigde van verzoekster mee dat bij beschikking van 9 maart 2004 opnieuw was beslist op het bezwaarschrift.

Achtergrond

1. Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Artikel 3

"Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen."

2. Vreemdelingenwet

Artikel 67, eerste en derde lid

"1. De vreemdeling kan door Onze Minister ongewenst worden verklaard:

a. indien hij niet rechtmatig in Nederland verblijft en bij herhaling een bij deze wet strafbaar gesteld feit heeft begaan;

b. indien hij bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd dan wel hem terzake de maatregel als bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht is opgelegd;

c. indien hij een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid en geen rechtmatig verblijf heeft als bedoeld in artikel 8 onder a tot en met e dan wel l;

d. ingevolge een verdrag, of

e. in het belang van de internationale betrekkingen van Nederland.

3. In afwijking van artikel 8 kan de ongewenst verklaarde vreemdeling geen rechtmatig verblijf hebben.”

3. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 7:10

“1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld - binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift.

2. De termijn wordt opgeschort met ingang van de dag waarop de indiener is verzocht een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 te herstellen, tot de dag waarop het verzuim is hersteld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

3. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan.

4. Verder uitstel is mogelijk voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad of ermee instemmen.”

4. klachtenregeling IND (Werkinstructie 273)

“Bij een (kennelijk) gegronde klacht over het niet tijdig beslissen dient, naast gegrondverklaring van de klacht, ook steeds een substantiële vervolgactie aan de klager toegezegd te worden. De termijn waarbinnen deze vervolgactie dient plaats te vinden is nooit langer dan vier weken, te rekenen vanaf de afdoening van de klacht.

De substantiële vervolgactie kan vele vormen hebben. De meest gewenste vervolgactie is natuurlijk een beslissing op de aanvraag van de klager. In een aantal gevallen zal dit niet mogelijk zijn omdat er nog gehoord moet worden. In dat geval vindt de planning van het gehoor binnen vier weken plaats. Wanneer de beslissing niet kan worden genomen omdat nog gewacht wordt op een onderzoek door derden, waarvan het resultaat lang op zich laat

wachten, wordt binnen vier weken bij deze derde gerappelleerd, waarbij een kopie van de rappelbrief naar de klager gaat.

Daarbij wordt toegezegd dat na ontvangst van de onderzoeksresultaten zo spoedig mogelijk, doch in elk geval binnen vier weken een beslissing zal volgen.

In de bijzondere situatie dat geen enkele vervolgactie binnen vier weken kan worden genomen, wordt de oorzaak hiervan duidelijk aan de klager kenbaar gemaakt en toegezegd dat wanneer die oorzaak vervalst, binnen vier weken een vervolgactie wordt genomen. In die gevallen wordt daarna elke drie maanden een tussenbericht gezonden waarin de stand van zaken, genomen stappen en verwachtingen worden meegedeeld. Dit tussenbericht wordt toegezegd in de klachtafhandelingsbrief.”