



Rapport

Datum: 16 juli 2007

Rapportnummer: 2007/154

Klacht

Verzoekers klagen erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst aan hen geen bewijs van rechtmatig verblijf heeft verstrekt terwijl zij rechtmatig in Nederland verblijven.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. Verzoekers zijn afkomstig uit Syrië en zijn van Koerdische origine. Nadat de afwijzing van hun asielaanvraag onherroepelijk was geworden, dienden zij een verblijfsaanvraag in omdat zij Nederland buiten hun schuld niet konden verlaten. De voormalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie wees de aanvraag en een tegen de afwijzing gericht bezwaarschrift af. Verzoekers hadden hierdoor geen rechtmatig verblijf meer in Nederland. In beroep bepaalde de rechtbank echter dat zij de behandeling van het bezwaarschrift alsnog in Nederland mochten afwachten. Dit hield in dat verzoekers op grond van artikel 8, onder h, van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) rechtmatig verblijf hadden (zie Achtergrond, onder 1.). Om dit ook aan instanties kenbaar te kunnen maken voor zover die daarnaar zouden vragen, verzochten verzoekers de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) bij brieven van 27 oktober 2005 en 7 november 2005 om afgifte van een bewijs van rechtmatig verblijf in de zin van artikel 9 van de Vw 2000. (Zie Achtergrond, onder 1.)

2. Op dit verzoek liet de IND verzoekers bij brief van 9 januari 2006 weten dat, zolang niet kon worden vastgesteld dat zij buiten hun schuld niet uit Nederland konden vertrekken, van hen werd verwacht dat zij zich tot hun eigen diplomatieke vertegenwoordiging zouden wenden voor een identiteitsdocument. Met dit document konden zij bij het Visumloket om een sticker vragen waaruit het rechtmatig verblijf zou blijken. Alleen als verzoekers konden aantonen dat de autoriteiten van het land van herkomst hadden geweigerd om aan hen een identiteitsdocument te verstrekken, konden zij in aanmerking komen voor een zogenaamde artikel 9-brief die hen eveneens in staat zou stellen om aan te tonen dat zij hier te lande rechtmatig verbleven.

3. Bij brief van 11 januari 2006 lieten verzoekers de IND weten dat zij zich niet konden vinden in deze reactie. Volgens hen dient een bewijs in de zin van artikel 9 van de Vw 2000 zonder verdere voorwaarden te worden verleend aan mensen die rechtmatig in Nederland verblijven. De sticker rechtmatig verblijf zou bovendien op een los inlegvel moeten worden afgegeven in het geval een paspoort ontbreekt.

4. In reactie hierop liet de IND verzoekers opnieuw weten dat zij niet in aanmerking kwamen voor een bewijs ex artikel 9 van de Vw 2000 aangezien zij niet in het bezit waren van een paspoort of brief van de diplomatieke vertegenwoordiging van hun land van herkomst dat een dergelijk document niet aan hen zou worden verstrekt. De IND liet tevens weten dat stickers op een inlegvel alleen in combinatie met een paspoort of ander

geldig identiteitsdocument worden verstrekt.

5. Omdat de IND ook op de derde briefwisseling hetzelfde standpunt innam en verzoekers zich daarmee nog steeds niet konden verenigen, werd de kwestie op 7 maart 2006 aan de Nationale ombudsman voorgelegd. In het kader van een interventie legde de Nationale ombudsman de klacht op 10 maart 2006 aan de IND voor met de vraag of er een oplossing mogelijk was. De IND gaf in reactie daarop aan dat verzoekers rechtmatig verblijf genoten op grond van artikel 8, onder h, van de Vw 2000. Voor de reden waarom zij desondanks niet voor een bewijs daarvan in aanmerking kwamen, verwees de IND naar zijn eerdere correspondentie hierover met verzoekers.

6. Het voorgaande vormde voor de Nationale ombudsman aanleiding om het onderzoek op 26 mei 2006 schriftelijk voort te zetten.

7. In reactie op de klacht en de vragen die de Nationale ombudsman in het verlengde daarvan had geformuleerd, herhaalde de IND nogmaals dat verzoekers niet over een paspoort beschikten waarin de sticker rechtmatig verblijf kon worden geplakt. Omdat verzoekers ook niet over een ander identiteitsdocument beschikten, kon de sticker evenmin op een los inlegvel worden geplaatst. De artikel 9-brief kon niet worden verstrekt omdat verzoekers niet hadden aangetoond dat zij waren vrijgesteld van het vereiste om te beschikken over een geldig document voor grensoverschrijding. De IND verwees in dit verband naar de brief die de voormalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie op 20 mei 2005 aan de Tweede Kamer had verstuurd (zie Achtergrond, onder 2.). Daarin had de minister aangegeven dat van vreemdelingen die in afwachting zijn van een definitieve beslissing op een reguliere aanvraag, verwacht mocht worden dat zij in het bezit waren van een paspoort. Als een vreemdeling niet over een dergelijk document beschikte, diende hij zich hiervoor tot de diplomatieke vertegenwoordiging van zijn land van herkomst te wenden. De IND gaf voorts aan dat in de Vreemdelingencirculaire 2000 is neergelegd dat vrijstelling van het paspoortvereiste alleen verleend kan worden op grond van een schriftelijk gemotiveerde verklaring van de betreffende autoriteiten van het land van herkomst dat de vreemdeling niet in aanmerking komt voor een paspoort. In het geval een ambassade of consulaat zo'n verklaring niet aan de vreemdeling verstrekt, dient hij daarvoor terug te keren naar zijn land van herkomst. Voor een vreemdeling zonder paspoort of ander identiteitsdocument die een buitenschuld-aanvraag via de reguliere procedure heeft ingediend, betekent dit dat aan hem gedurende de behandeling van de procedure geen bewijs van rechtmatig verblijf wordt verstrekt. Wanneer gebleken is dat hij aan het buitenschuld criterium voldoet, wordt hij in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning op grond van dit criterium, aldus de voormalige minister.

8. In een nadere reactie van 19 september 2006 gaven verzoekers aan dat zij het opnieuw niet eens waren met standpunt van de IND. Verzoekers vroegen zich tevens af of zij in aanmerking kwamen voor een zogenaamd W2-document. Dit document zou hen immers tevens in staat stellen om hun identiteit en verblijfsrechtelijke positie aan te tonen.

II. Bevoegdheid

9. Ten tijde van het instellen van het onderzoek naar verzoekers' klacht was het niet bekend dat een afwijzing van een verzoek om afgifte van een bewijs van rechtmatig verblijf een voor beroep vatbaar besluit was. Deze onduidelijkheid vormde kennelijk ook voor de voormalige minister de reden waarom zij geen rechtsmiddelenclausule had opgenomen in haar beslissing op het verzoek. Inmiddels is echter bekend dat de rechter zich bevoegd heeft geacht om in dergelijke zaken uitspraak te doen (zie Achtergrond, onder 3.). Hierdoor rijst de vraag of de Nationale ombudsman nog bevoegd is om zich over de kwestie uit te spreken.

10. Het antwoord hierop luidt bevestigend. In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is opgenomen dat de Nationale ombudsman niet verplicht is een onderzoek in te stellen als het verzoek betrekking heeft op een gedraging waartegen bezwaar of beroep kan worden ingediend en van deze mogelijkheid geen gebruik is gemaakt (zie Achtergrond, onder 4.). Hoewel de Nationale ombudsman in dergelijke zaken dus wel bevoegd is, ziet hij in de regel af van onderzoek wanneer zo'n situatie zich voordoet. De Nationale ombudsman wil daarmee voorkomen dat wettelijke beroepstermijnen worden uitgehold. Hij behoudt echter de vrijheid om hiervan af te wijken als er naar zijn oordeel voldoende aanknopingspunten bestaan om een onderzoek in te stellen of voort te zetten. In het onderhavige geval vormen zowel het feit dat verzoekers noch de minister wisten dat beroep op de rechter mogelijk was, als het belang dat verzoekers hebben bij een oordeel op hun klacht hiervoor voldoende aanknopingspunten.

III. Beoordeling

11. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.

12. In het onderhavige geval wordt niet betwist dat verzoekers rechtmatig verblijf genieten op grond van artikel 8, onder h, van de Vw 2000. Dit zou ingevolge artikel 9 van de Vw 2000 betekenen dat de minister verzoekers in het bezit moet stellen van een document of schriftelijke verklaring waaruit dit rechtmatig verblijf blijkt (zie Achtergrond, onder 1.). De voormalige minister heeft dit geweigerd omdat zij van mening was dat de sticker rechtmatig verblijf alleen in een paspoort kan worden geplakt. Weliswaar kan de sticker op een los inlegvel worden afgegeven als de vreemdeling niet over een paspoort beschikt, maar dan moet de vreemdeling wel over een andere vorm van identificatie beschikken zoals een identiteitsdocument, aldus de minister. Dit geldt ook voor de zogenaamde artikel 9-brief; de afgifte hiervan wordt door de minister eveneens gekoppeld aan het bezitten van een paspoort of identiteitskaart. Omdat verzoekers geen paspoort of identiteitsdocument hadden, vielen zij buiten de boot, met alle praktische problemen van dien.

13. De Nationale ombudsman heeft eerder in het rapport “Bewijs maar wie je bent”, over de afgifte van W2-identiteits-documenten door de IND (rapport 2007/060) overwogen dat vreemdelingen die in Nederland rechtmatig verblijf hebben, in staat moeten worden gesteld om dit aan te tonen, indien daarnaar wordt gevraagd. Het standpunt van de voormalige minister dat zo'n bewijs alleen maar kan worden afgegeven als er een paspoort of ander identiteitsdocument aanwezig is, sluit daar niet op aan. Verzoekers hebben een groot belang bij het kunnen aantonen van hun rechtmatig verblijf. Zo'n document stelt hen immers in staat om aan te tonen dat zij legaal in Nederland verblijven, en daarmee om deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer, in afwachting van de (onherroepelijke) beslissing op hun aanvragen voor verblijf in Nederland. Dit kan, zoals in het geval van verzoekers, soms jaren duren. Omdat het beroep van verzoekers bij de rechtbank laatstelijk bij uitspraak van 13 december 2005 gegrond is verklaard, zijn zij nog altijd in afwachting van de beslissing op het bezwaarschrift van 7 april 2004. De Nationale ombudsman acht het, gelet op het bovengenoemde belang, niet redelijk vast te houden aan het standpunt dat alleen een bewijs van rechtmatig verblijf kan worden afgegeven wanneer de betrokkene beschikt over een paspoort of ander identiteitsbewijs.

14. De relevante regelgeving biedt de minister de mogelijkheid om een bewijs van rechtmatig verblijf te verlenen zonder dat de vreemdeling beschikt over een geldig document voor grensoverschrijding. Het bewijs van rechtmatig verblijf kan immers op een afzonderlijk inlegblad wordt geplaatst (zie Achtergrond, onder 3b.). Uit de Vw 2000 blijkt niet dat de afgifte gepaard moet gaan met het hebben van een paspoort of ander identiteitsdocument. Door verzoekers niet in het bezit te stellen van een bewijs van rechtmatig verblijf op een los inlegvel, handelde de (voormalige) minister aldus in strijd met het redelijkheidsbeginsel.

De onderzochte gedraging is, gezien het bovenstaande, dan ook niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst is gegrond, wegens schending van het redelijkheidsbeginsel.

AANBEVELING

De Nationale ombudsman geeft de minister in overweging om verzoekers alsnog in het bezit te stellen van een bewijs van rechtmatig verblijf door middel van het afgeven van een daarvoor bestemde sticker op een los inlegvel.

Onderzoek

Op 7 maart 2006 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de familie S., ingediend door de heer mr. M.J.A. Leijen, advocaat te Alkmaar, met een klacht over een

gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

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

In het kader van het onderzoek werd de voormalige 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.

Daarnaast werd verzoekers, via hun gemachtigde, de gelegenheid geboden om commentaar op de klacht te geven.

Omdat de minister van Justitie thans (eind)verantwoordelijk is voor de portefeuille vreemdelingenzaken, wordt de gedraging aangemerkt als een gedraging van deze minister.

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

De minister van Justitie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van de minister gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

Verzoekers gaven binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

brieven van verzoekers aan de IND van 27 oktober 2005 en 7 november 2005;

reactie van de IND van 9 januari 2006;

brief van verzoekers aan de IND van 11 januari 2006;

reactie van de IND van 31 januari 2006;

brief van verzoekers aan de IND van 23 februari 2006;

reactie van de IND van 2 maart 2006;

verzoekschrift van 7 maart 2006;

reacties van de IND van 14 maart 2006, 22 maart 2006 en 17 augustus 2006;

reactie van verzoekers van 19 september 2006.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Vreemdelingenwet 2000

Artikel 8, onder h, van de Vw 2000

“De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

(...)

in afwachting van de beslissing op een bezwaarschrift of een beroepschrift, terwijl bij of krachtens deze wet of op grond van een rechtelijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op het bezwaarschrift of het beroepschrift is beslist.

(...)“.

Artikel 9 van de Vw 2000

“Onze Minister verschafft aan de vreemdeling, die rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8, onder a tot en met d, f tot en met h en j tot en met l, en aan de vreemdeling die rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8, onder e, en gemeenschapsonderdaan is als bedoeld in artikel 1, onder e, sub 2°, 4° en 6°, een document of schriftelijke verklaring, waaruit het rechtmatig verblijf blijkt.

(...)

5. Onze Minister wijst bij ministeriële regeling de bescheiden, bedoeld in het eerste tot en met derde lid, aan en kan modellen vaststellen voor de documenten en de schriftelijke verklaring.”

2. Brief van de (voormalige) minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 20 mei 2005, TK 2004-2005, 19 637, nr. 939.

“(…)

Daarnaast is het mij bekend dat er categorieën vreemdelingen zijn die niet altijd in bezit zijn van een paspoort, maar wel rechtmatig in Nederland verblijven. Hierbij kan gedacht worden aan de volgende categorieën:

1. vreemdelingen die vallen onder een vertrekmoratorium
2. vreemdelingen die in Nederland mogen verblijven op grond van artikel 64

Vreemdelingenwet

3. alleenstaande minderjarige vreemdelingen
4. slachtoffers van mensenhandel
5. ex-asielzoekers die een reguliere aanvraag hebben ingediend.

Voor de categorieën 1 tot en met 4 zal een nieuw vreemdelingendocument beschikbaar komen, genaamd W2-document.

(...)

Voor vreemdelingen die in afwachting zijn van een definitieve beslissing op een reguliere aanvraag, waaronder de eerder genoemde categorie 5, geldt dat van hen in alle redelijkheid verwacht mag en kan worden dat zij in het bezit zijn van een paspoort. Van de vreemdelingen die een reguliere aanvraag indienen en niet in het bezit zijn van een paspoort, mag en kan in beginsel worden verwacht dat zij zich wenden tot diplomatieke vertegenwoordiging van het land van herkomst om een paspoort aan te vragen. In eerder gestelde vragen van het Kamerlid De Wit (SP) op 24 december 2004 (Aanhangsel van de Handelingen, nr. 920, vergaderjaar 2004-2005) heb ik aangegeven dat aan vreemdelingen die na afloop van hun asielprocedure een reguliere aanvraag indienen in geval zij niet over een geldig identiteitsdocument kunnen beschikken een brief verstrekt kan worden waarin staat vermeld dat zij rechtmatig in Nederland verblijven. In dit kader is mij bekend en in de Vreemdelingencirculaire vastgelegd dat door de Somalische autoriteiten uitgegeven documenten niet door Nederland worden erkend, nu er in Somalië geen internationaal erkend centraal gezag is. De Somalische vreemdelingen die niet in het bezit zijn van een paspoort, kunnen in het bezit worden gesteld van schriftelijke verklaringen op grond van artikel 9 van de Vreemdelingenwet 2000. Hiermee kunnen deze vreemdelingen hun rechtmatig verblijf in Nederland aantonen. Voor de andere reguliere vreemdelingen geldt dat van hen verwacht wordt dat zij zich wenden tot de diplomatieke vertegenwoordiging van het land van herkomst voor het aanvragen van een paspoort.

De IND verstrekt desgevraagd schriftelijke verklaringen op grond van artikel 9 van de Vreemdelingenwet 2000 aan de vreemdelingen die daarvoor in aanmerking komen.”

3a. Uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Utrecht, van 27 maart 2006, JV 2006, 208.

"(...) De rechtbank stelt vast dat de weigering van een verblijfssticker niet gericht is op rechtsgevolg aangezien de vraag of iemand rechtmatig verblijf heeft in Nederland niet wordt bepaald door het beschikken over deze sticker. Wel is een verblijfssticker gedurende het rechtmatig verblijf waarbij (nog) niet wordt beschikt over een verblijfsvergunning van belang voor de vreemdeling. In dit verband wijst de rechtbank op de brief van 28 april 2004 van gemachtigde van eiseres aan verweerder waaruit blijkt dat eiseres vanwege het niet verstrekken van de sticker problemen ondervindt bij de aanmelding bij het ziekenfonds. De rechtbank merkt de weigering van de verblijfssticker dan ook aan als een feitelijke handeling als bedoeld in artikel 72, derde lid, Vw welke handeling gelijkgesteld moet worden met een beschikking. (...)"

3b. Uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Haarlem, van 14 september 2006, LJN AZ1062.

"(...) De voorzieningenrechter stelt echter vast dat verzoeker voorts heeft verzocht om een document waaruit zijn verblijfsrechtelijke positie blijkt. Omdat verzoeker in afwachting is van een besluit tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier en daarom op grond van artikel 8, aanhef en onder f, Vw rechtmatig verblijf in Nederland heeft, komt verzoeker op grond van artikel 3.3, eerste lid, aanhef en onder b, VV in aanmerking voor een 'sticker Verblijfsaantekening Algemeen'. De voorzieningenrechter kan naar voorlopig oordeel niet het standpunt van verweerder ter zitting volgen dat verzoeker eerst in het bezit dient te zijn van een (Slowaaks) Paspoort, waarin de sticker wordt geplaatst. Ingevolge artikel 3.8, eerste lid, aanhef en onder a, VV wordt de sticker weliswaar geplaatst in het document voor grensoverschrijding van de vreemdeling, maar indien de vreemdeling, zoals verzoeker, geen geldig document voor grensoverschrijding heeft, wordt op grond van artikel 3.8, eerste lid, aanhef en onder b, VV en artikel 4.29, derde lid, onder d, Vb de sticker geplaatst op een afzonderlijk inlegblad. De omstandigheid dat verzoeker wel een document voor grensoverschrijding kan aanvragen, is in dit verband op grond van genoemde bepalingen niet van betekenis.

Verweerder zal daarom naar voorlopig oordeel het bezwaar, voor zover gericht tegen de weigering een document af te geven waaruit de verblijfsstatus van verzoeker blijkt, gegrond moeten verklaren en verzoeker in het bezit moeten stellen van een inlegblad als bedoeld in artikel 3.8, eerste lid, onder b, VV, voorzien van een 'sticker Verblijfsaantekening Algemeen' als bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, aanhef en onder b. VV. (...)"

4. Artikel 9:23, aanhef en onder f, van de Algemene wet bestuursrecht.

"De ombudsman is niet verplicht een onderzoek in te stellen of voort te zetten indien:

(...)"

f. het verzoek betrekking heeft op een gedraging waartegen door de verzoeker bezwaar had kunnen worden gemaakt, beroep had kunnen worden ingesteld of beklag had kunnen worden gedaan;

(...)."