



Rapport

Datum: 23 juni 2005

Rapportnummer: 2005/175

Klacht

Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het bezwaarschrift van 11 mei 1999 tegen de afwijzing van zijn asielaanvraag, nadat de rechtbank bij uitspraak van 19 december 2003 onder meer had bepaald dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie opnieuw op het bezwaarschrift diende te beslissen.

Verzoeker klaagt er in dit verband met name over dat de IND heeft meegedeeld geen beslissing op zijn bezwaarschrift te kunnen nemen omdat op 27 juni 2003 een besluitmoratorium voor asielzoekers afkomstig uit Centraal-Irak is ingesteld. Verzoeker meent dat het besluitmoratorium een beslissing op het bezwaarschrift niet in de weg staat omdat het besluitmoratorium alleen toeziet op asielaanvragen ingediend na de inwerkingtreding, op 1 april 2001, van de Vreemdelingenwet 2000.

Beoordeling

1. Verzoeker, afkomstig uit Centraal-Irak, diende op 31 maart 1998 een asielaanvraag in bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Deze aanvraag werd door de toenmalige staatssecretaris van Justitie op 6 april 1999 afgewezen. Het bezwaarschrift van 11 mei 1999 dat verzoekers gemachtigde vervolgens indiende werd bij beschikking van 13 februari 2002 door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie ongegrond verklaard. De rechtbank verklaarde op 19 december 2003 het beroep tegen de afwijzing van het bezwaarschrift gegrond wegens schending van het motiveringsvereiste en droeg de minister daarbij op een nieuw besluit te nemen.

2. Verzoeker diende op 10 maart 2004 een klacht in bij de Nationale ombudsman over de lange duur van de behandeling van zijn bezwaarschrift van 11 mei 1999 omdat de IND niet reageerde op zijn brieven van 8 januari en 3 maart 2004 waarin hij de IND verzocht aan te geven wanneer een nieuwe beslissing op zijn bezwaarschrift zou worden genomen. De Nationale ombudsman legde de klacht op 6 mei 2004 voor aan de IND met de vraag of een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. De IND liet hierop weten dat geen beslissing op het bezwaarschrift van verzoeker kon worden genomen omdat een besluitmoratorium voor asielzoekers afkomstig uit Centraal-Irak (zie Achtergrond, onder 5. en 6.) was ingesteld. Verzoeker klaagt er met name over dat het bestaande besluitmoratorium in zijn geval geen reden kan zijn om niet op zijn bezwaarschrift te beslissen omdat dit moratorium alleen ziet op asielaanvragen ingediend na de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000, op 1 april 2001.

3. In reactie op de klacht liet de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie weten de klacht over de lange duur van de behandeling van het bezwaarschrift van 11 mei 1999 gegrond te achten. Daarbij gaf de minister aan dat niet beslist kon worden op het

bezwaarschrift van verzoeker. Reden hiervoor was de aan het besluitmoratorium ten grondslag liggende onzekere situatie in Centraal-Irak. De minister achtte de klacht over de mededeling van de IND dat niet kon worden beslist op het bezwaarschrift van verzoeker vanwege het van kracht zijnde besluitmoratorium ongegrond. Nadat het besluitmoratorium op 13 juli 2004 (zie Achtergrond, onder 7.) werd beëindigd besliste de minister op 3 augustus 2004 op verzoekers bezwaarschrift.

4. Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat bestuursorganen gevolg geven aan rechterlijke uitspaken. De norm dat gevolg gegeven dient te worden aan rechterlijke uitspraken impliceert dat een bestuursorgaan na vernietiging van een besluit van een bestuursorgaan zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen de wettelijke bestuurs termijn een nieuw besluit moet nemen.

5. Op 19 december 2003 besliste de rechtbank dat de minister een nieuwe beslissing diende te nemen op het, tegen de afwijzing van zijn asielaanvraag ingediende, bezwaarschrift van verzoeker. Voor een beslissing op bezwaar geldt de termijn van artikel 7:10 van de Awb (zie Achtergrond, onder 1.). Op grond van dit wetsartikel dient de behandeling van bezwaarschriften plaats te vinden binnen zes, dan wel in geval een adviescommissie is ingesteld, binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift. Op grond van het derde lid van artikel 7:10 Awb kan de beslissing voor ten hoogste vier weken worden verdaagd. Van deze verdaging dient het bestuursorgaan schriftelijk mededeling te doen aan de indiener van het bezwaarschrift. Verder uitstel is op grond van het vierde lid van artikel 7:10 Awb alleen mogelijk met instemming van de indiener. De minister besliste op 3 augustus 2004, bijna acht maanden na de rechterlijke uitspraak, op verzoekers bezwaarschrift.

6. De minister was van mening dat na de rechterlijke uitspraak van 19 december 2003 nog niet beslist kon worden op verzoekers bezwaarschrift omdat op dat moment een besluitmoratorium voor asielzoekers afkomstig uit Centraal-Irak van kracht was. De minister gaf in haar reactie op de klacht aan dat het besluitmoratorium weliswaar niet van toepassing is op asielaanvragen die zijn ingediend voor de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 maar dat deze "oude" aanvragen wel ressorteren onder de werking van het besluitmoratorium omdat ook in die zaken geen zorgvuldige beslissing genomen kan worden gezien de onzekerheid over de situatie in Centraal-Irak.

7. Nu de aanvraag van verzoeker was ingediend vóór de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 had de instelling van het besluitmoratorium voor asielzoekers uit Centraal-Irak op 27 juni 2003 geen betrekking op het bezwaarschrift van verzoeker. Gezien de reikwijdte van het besluitmoratorium, neergelegd in artikel 43 en artikel 117 van de Vreemdelingenwet 2000 is het niet mogelijk alle asielaanvragen afkomstig uit Centraal-Irak die zijn ingediend voor de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 zonder meer te laten ressorteren onder het besluitmoratorium. Dit laat onverlet dat de minister na bestudering van een dossier in een individuele zaak tot de conclusie zou kunnen komen

dat in die zaak geen zorgvuldige beslissing genomen kan worden gezien de situatie in Centraal-Irak. In de zaak van verzoeker werd echter niet op grond van de inhoud van de individuele asielaanvraag geoordeeld dat geen zorgvuldige beslissing kon worden genomen, maar deelde de minister slechts in algemene zin mee dat het, gezien de onduidelijke situatie in Centraal-Irak, ook niet mogelijk was te beslissen op aanvragen van asielzoekers uit Centraal-Irak ingediend vóór de invoering van de Vreemdelingenwet 2000. Nu daarmee niet is aangegeven waarom in verzoekers geval nog geen beslissing kon worden gegeven, rechtvaardigde die mededeling van de minister het niet binnen de wettelijke beslistermijn gevolg geven aan de rechterlijke uitspraak niet.

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 wegens schending van het vereiste van rechtszekerheid.

Onderzoek

Op 11 maart 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer A., ingediend door mevrouw mr. K. ter Haar-Benchaïb, advocaat te Emmeloord, 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 verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Verzoeker maakte van die gelegenheid geen gebruik.

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

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

Verzoekers gemachtigde gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker, afkomstig uit Irak, diende op 31 maart 1998 een asielaanvraag in bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Deze aanvraag werd op 6 april 1999 afgewezen. Hiertegen diende zijn gemachtigde op 11 mei 1999 een bezwaarschrift in. Het bezwaarschrift werd bij beschikking van 13 februari 2002 door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie ongegrond verklaard waarna verzoekers gemachtigde beroep instelde bij de rechtbank. De rechtbank deed op 19 december 2003 uitspraak en achtte het beroep tegen de afwijzende beslissing op het bezwaarschrift gegrond wegens schending van het motiveringsvereiste. De rechtbank droeg daarbij de minister op een nieuw besluit te nemen.

2. Verzoekers gemachtigde informeerde op 8 januari 2004 en 3 maart 2004 schriftelijk bij de IND naar de stand van zaken. Zij verzocht de IND aan te geven wanneer een nieuwe beslissing op het bezwaarschrift zou worden genomen en of verzoeker nog gehoord zou worden door een ambtelijke commissie. Verzoekers gemachtigde ontving geen inhoudelijke reactie op deze brieven. Dit was aanleiding voor verzoeker om op 10 maart 2004 een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman.

3. Op 6 mei 2004 legde een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman de klacht ter interventie voor aan de IND met de vraag of in deze zaak een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. De IND liet de Nationale ombudsman vervolgens op 13 mei 2004 weten geen beslissing te kunnen nemen op het bezwaarschrift van verzoeker omdat inmiddels een besluitmoratorium (zie Achtergrond, onder 5.) was ingesteld voor asielzoekers afkomstig uit Centraal-Irak. Dit was voor de Nationale ombudsman aanleiding om het onderzoek naar de klacht schriftelijk voort te zetten.

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker is weergegeven onder KLACHT.

C. Standpunt minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

In reactie op de klacht deelde de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie bij brief van 14 september 2004 onder meer het volgende mee:

“De klacht van betrokkene ten aanzien van de lange duur van de behandeling acht ik gegrond.

Op 23 december 2003 is het beroep tegen de beschikking van 13 februari 2002 gegrond verklaard. Er diende derhalve een nieuw besluit te worden genomen op het bezwaarschrift. Aangezien op dat moment de veiligheid in Irak niet goed in te schatten was, is er voor gekozen om tijdelijk niet te beslissen. Zoals u weet, was ten aanzien van Irak een besluitmoratorium afgekondigd. Dit besluitmoratorium liep op 27 juni 2004 af. Op 13 juli 2004 is WBV 2004/44 (asielbeleid ten aanzien van Irak) vastgesteld. Op grond van WBV 2004/44 (zie Achtergrond, onder 7.) kan weer worden beslist ten aanzien van asielaanvragen betreffende asielzoekers afkomstig uit Centraal-Irak. Bij beschikking van 3 augustus 2004 is daarop een beslissing genomen op het bezwaarschrift van 11 mei 1999.

(...) Ik acht de klacht op dit onderdeel (het klachtonderdeel dat ten onrechte niet werd beslist op het bezwaarschrift vanwege het instellen van een besluitmoratorium: N.o.) ongegrond.

Het besluitmoratorium is van toepassing op vreemdelingen die een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, als bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet, hebben ingediend en waarop nog geen beschikking is gegeven. Voor de asielaanvragen die zijn ingediend voor de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 geldt dat het besluitmoratorium op hen niet van toepassing is, maar dat zij wel ressorteren onder de werking van het besluitmoratorium. Gelet op de onzekerheid ten aanzien van de algehele situatie in Irak betekent dit dat op deze asielverzoeken eveneens niet zorgvuldig kan worden beslist. Immers, er bestaat onzekerheid over de situatie in het land van herkomst en op grond daarvan kan niet redelijkerwijs worden beslist of de aanvraag op een van de gronden genoemd in artikel 29 Vreemdelingenwet kan worden toegewezen. Er kan van een verantwoorde beslissing geen sprake zijn. Het onderscheid in aanvragen ingediend vóór of ingediend na inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 maakt deze verantwoording in het nemen van beslissingen niet anders.”

Achtergrond

1. 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 de 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 belanghebbende daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad of daarmee instemmen."

2. Vreemdelingenwet 2000, artikel 29, eerste lid:

"1. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan worden verleend aan de vreemdeling:

a. die verdragsvluchteling is;

b. die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan folteringen, aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen;

c. van wie naar het oordeel van Onze Minister op grond van klemmende redenen van humanitaire aard die verband houden met de redenen van zijn vertrek uit het land van herkomst, in redelijkheid niet kan worden verlangd dat hij terugkeert naar het land van herkomst;

d. voor wie terugkeer naar het land van herkomst naar het oordeel van Onze Minister van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar, of

e. die als echtgenoot of echtgenote of minderjarig kind feitelijk behoort tot het gezin van de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d, die dezelfde nationaliteit heeft als die vreemdeling en gelijktijdig met deze vreemdeling Nederland is ingereisd dan wel is nagereisd binnen drie maanden, nadat aan de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d, de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, is verleend;

f. die als partner of als meerderjarig kind zodanig afhankelijk is van de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d, dat hij om die reden behoort tot het gezin van deze vreemdeling, die dezelfde nationaliteit heeft als deze vreemdeling en gelijktijdig met deze vreemdeling Nederland is ingereisd dan wel is nagereisd binnen drie maanden, nadat aan de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d, de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, is verleend."

3. Vreemdelingenwet 2000, artikel 43:

"Onverminderd artikel 42, vierde lid, en artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht kan bij besluit van Onze Minister voor bepaalde categorieën vreemdelingen die een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 hebben ingediend de termijn, bedoeld in artikel 42 worden verlengd met ten hoogste één jaar indien:

- a. naar verwachting voor een korte periode onzekerheid zal bestaan over de situatie in het land van herkomst en op grond daarvan redelijkerwijs niet kan worden beslist of de aanvraag op een van de gronden genoemd in artikel 29 kan worden toegewezen;
- b. naar verwachting de situatie in het land van herkomst op grond waarvan ingevolge artikel 29 de aanvraag kan worden toegewezen, van korte duur zal zijn, of,
- c. het aantal ingediende aanvragen uit een bepaald land of uit een bepaalde regio zo groot is, dat Onze Minister redelijkerwijs niet in staat is daarop tijdig een beschikking te geven."

4. Vreemdelingenwet 2000, artikel 117:

"1. Een op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet in behandeling zijnde aanvraag:

- a. tot verlening of verlenging van een vergunning tot verblijf,
- b. tot verlening van een vergunning tot vestiging, of
- c. tot toelating als vluchteling, wordt aangemerkt als een aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning op grond van deze wet.

2. Op de behandeling van aanvragen als bedoeld in het eerste lid blijft het recht dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet van toepassing."

In de Memorie van Toelichting bij de Vreemdelingenwet 2000 (26.732 TK nr. 3., pagina 94 en EK nr. 5b, pagina 56) is opgenomen dat vanaf de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 het nieuwe materiële recht van toepassing is op voor de inwerkingtreding ingediende aanvragen. Er worden vanaf dat moment uitsluitend nog verblijfsvergunningen nieuwe stijl verleend. Wel blijft op de behandeling van een voor dat moment ingediende aanvraag het recht van toepassing dat gold vóór inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000. Dit betreft de oude procedurele bepalingen en de oude bepalingen inzake verschuldigde leges. In de praktijk betekent dit dat op een vóór de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 ingediende aanvraag die onder de nieuwe wet wordt afgedaan, een zogeheten meeromvattende beschikking zal worden genomen. De omstandigheid dat oud procedureel recht van toepassing is, betekent dat de beslistermijn van de Vreemdelingenwet (oud) niet op grond van het besluitmoratorium kan worden verlengd.

5. Besluitmoratorium

1. Bij besluit van 27 juni 2003 (gepubliceerd in de Staatscourant van 30 juni 2003) stelde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een besluitmoratorium in tot 1 februari 2004 voor asielzoekers afkomstig uit Centraal-Irak. In het besluit is opgenomen dat dit voor asielzoekers afkomstig uit Centraal-Irak inhoudt dat de wettelijke beslistermijn waarbinnen

op een asielaanvraag dient te worden beslist, wordt verlengd met een periode van één jaar. Op 27 januari 2004 is de werking van het besluitmoratorium verlengd tot 27 juni 2004.

In de Memorie van Toelichting bij de Vreemdelingenwet 2000 (26.732, nr. 3, pagina 47) is ten aanzien van het besluitmoratorium opgenomen dat de verlenging van de beslistermijn betrekking heeft op aanvragen die reeds waren ingediend toen het moratorium van kracht werd en op aanvragen die worden ingediend zolang het moratorium van kracht is.

2. Rechtbank 's-Gravenhage 28 oktober 2002. JV2003, 50:

"De rechtbank acht voor onderhavig beroep niet van belang dat verweerder met ingang van 14 december 2001 een besluitmoratorium voor Afghaanse asielzoekers heeft afgekondigd. Ingevolge artikel 117, tweede lid van de Vreemdelingenwet 2000 blijft op de behandeling van aanvragen als bedoeld in het eerste lid immers het recht dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet van toepassing. Naar het oordeel van de rechtbank volgt hieruit dat een onder de Vreemdelingenwet (oud) gegeven beslistermijn niet op grond van de artikelen 42, vierde lid of 43 van de Vreemdelingenwet 2000 kan worden verlengd."

6. Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 27 januari 2004, nummer 2004/3, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000 (Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire (WBV) 2004/3).

"2.2 Centraal-Irak

(...)

Op grond van deze onzekerheid, die blijkt uit de inhoud van dit algemeen ambtsbericht, is een verlenging tot 27 juni 2004 van het besluitmoratorium als bedoeld in artikel 43, onder a, Vreemdelingenwet voor asielzoekers afkomstig uit Centraal-Irak noodzakelijk. Dit artikel ziet op de naar verwachting korte periode van onzekerheid die zal bestaan over de situatie in Centraal-Irak en dat op grond daarvan redelijkerwijs niet kan worden beslist of de asielaanvraag op een van de gronden genoemd in artikel 29 Vreemdelingenwet kan worden toegewezen.(...)

4.7 Verlenging besluitmoratorium inzake Centraal- Irak

(...)

De reikwijdte van het besluitmoratorium beslaat niet die aanvragen van asielzoekers afkomstig uit Centraal-Irak die zijn ingediend vóór de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 op 1 april 2001. Voorts kan het voorkomen dat (ook) de (verlengde) beslistermijn reeds is verstreken. Echter het ligt voor de hand, gezien de algehele situatie in Centraal-Irak, dat het ook niet mogelijk is zorgvuldig te beslissen op deze aanvragen."

7. Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 13 juli 2004, nummer 2004.44, houdende de wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000

“6.2 besluitmoratorium

Ten aanzien van asielzoekers uit Irak geldt niet langer een besluit in de zin van artikel 43 Vreemdelingenwet.”