



Rapport

Datum: 2 september 2005
Rapportnummer: 2005/257

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, tot het moment waarop hij zich tot de Nationale ombudsman wendde, 21 juni 2004, geen beslissing heeft genomen inzake zijn aanvraag om een verblijfsvergunning, ondanks de uitspraak van de rechtbank te Den Haag, zittinghoudende te Almelo, van 6 januari 2004, waarin is bepaald dat hij in aanmerking moet worden gebracht voor een verblijfsvergunning.

Beoordeling

Algemeen

Op 6 januari 2004 verklaarde de rechtbank te Den Haag, zittinghoudende te Almelo, het beroep van verzoeker gegrond. Verzoeker, van Azerbeidzjaanse nationaliteit, had dit beroep ingesteld tegen de afwijzende beslissing van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 8 mei 2002 op zijn aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. De rechtbank was van oordeel dat de minister verzoeker in aanmerking had moeten brengen voor een verblijfsvergunning, met gebruikmaking van haar inherente afwijkingsbevoegdheid. De rechtbank motiveerde dit met de overweging dat eerst verzoekers vader was vermoord, dat daarna zijn oudste zuster was omgekomen, vervolgens zijn moeder was vermoord, en dat daarop ook zijn jongste zuster was omgekomen, waarschijnlijk door moord. Gelet op deze omstandigheden, cumulatief bezien, kon van verzoeker niet worden verwacht dat hij terugkeerde naar Azerbeidzjan. De rechtbank was van oordeel dat verzoeker alsnog in aanmerking diende te worden gebracht voor een verblijfsvergunning.

In de uitspraak was ook opgenomen het standpunt van de minister, dat onder meer inhield dat verzoekers stelling dat van hem als gevolg van zijn traumatische ervaringen niet kon worden verwacht dat hij terugkeerde naar zijn land van herkomst, niet opging. Volgens de minister was verzoeker immers veroordeeld wegens heling en was hij verdacht van het plegen van winkeldiefstal, waardoor hij een gevaar vormde voor de openbare orde. Ook was opgenomen het standpunt van verzoeker dat onder meer inhield dat het hier relatief kleine vergrijpen betrof, zodat deze niet aan hem mochten worden tegengeworpen. In de overwegingen van de rechtbank werd hier niet aan gerefereerd.

I. Bevindingen

1. Op 1 juni 2004 berichtte de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), namens de minister, aan verzoekers gemachtigde naar aanleiding van haar brief van 20 april 2004, die via de Nationale ombudsman was doorgezonden, en in vervolg op haar eerdere brieven, het volgende. Naar aanleiding van de klacht tegen het feit dat aan verzoeker nog geen verblijfsvergunning was verleend, ondanks de uitspraak van de rechtbank van 6 januari

2004, was eerder, op 4 maart 2004, meegedeeld dat er overleg plaatsvond met de Afdeling Uitvoeringsbeleid. Dit overleg was nog niet afgerond. De IND achtte de klacht gegrond, en bood excuses aan. Zodra overeenstemming was bereikt, zou de zaak spoedig worden afgewikkeld, aldus de IND.

2. Verzoeker klaagt erover dat de IND op 1 juni 2004 nog geen beslissing had genomen, en in zijn brief geen enkele termijn gegeven, waarop een antwoord was te verwachten, terwijl de uitspraak van de rechtbank geen enkele ruimte liet om afwijkend te beschikken. Verzoekers gemachtigde wees er daarbij op dat verzoeker zeer getraumatiseerd was en dat een effectieve behandeling daarvan zeer gewenst was, hetgeen pas mogelijk was wanneer hij daadwerkelijk een beschikking had ontvangen.

3. Op 20 augustus 2004 nam de minister een inwilligende beschikking, overigens nadat aanvankelijk was meegedeeld dat op 15 of 20 juli 2004 zou worden beschikt.

Vervolgens dreigde verzoeker een toe te wijzen woning mis te lopen, omdat het verblijfsdocument nog niet aan hem was uitgereikt, en hij dit document vóór 1 oktober 2004 nodig had. Ook kon hij nog geen bijstandsuitkering aanvragen zonder dit document. Via een interventie van de Nationale ombudsman werd het document op 1 oktober 2004 naar de gemeente Amsterdam gezonden, om te worden uitgereikt.

4. De minister deelde op 8 september 2004 in antwoord op de klacht mee dat het in de brief van 1 juni 2004 genoemde overleg de voorlegging van een vraag betrof naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank. De minister gaf aan dat de uitspraak van de rechter geen ruimte liet om anders te doen dan inwilligend te beslissen, met gebruikmaking van de inherente afwijkingsbevoegdheid.

Op 2 november 2004 gaf de minister desgevraagd een nadere reactie, omdat in de eerste reactie niet een beoordeling van de klacht was gegeven en geen antwoord was gegeven op de gestelde vragen. De minister achtte de klacht gegrond. De beslissing was niet binnen de gestelde termijn genomen. In het algemeen werd veel energie gestoken in het tijdig beslissen in zaken waarin het beroep door de rechtbank gegrond was verklaard. De minister verwees daartoe naar hierover eerder gevoerde correspondentie (rapport 2003/385, zie Achtergrond, onder 1.). De reden van het overleg met de Afdeling Uitvoeringsbeleid was gelegen in het feit dat verzoeker bleek te zijn veroordeeld voor een misdrijf. Bij omissie was dit criminele antecedent niet ter zitting ingebracht. Bovendien had de IND verzuimd hoger beroep in te stellen tegen de uitspraak. Uiteindelijk was dan ook beslist om aan verzoeker een verblijfsvergunning te verlenen, aldus de minister.

5. Verzoekers gemachtigde gaf aan dat geen sprake was geweest van een omissie van de IND, omdat verzoekers criminele antecedenten wel op de zitting naar voren waren gebracht.

II. Beoordeling

6. Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat bestuursorganen gevolg geven aan rechterlijke uitspraken. Dit houdt in dat ook in het geval het bestuursorgaan door de rechter in het ongelijk is gesteld, het bij de tenuitvoerlegging van de uitspraak voortvarend te werk moet gaan.

In het kader van een onderzoek uit eigen beweging van de Nationale ombudsman, dat geleid heeft tot rapport 2003/385, heeft de IND een werkinstructie (zie Achtergrond, onder 2.) opgesteld, waarin als hoofdregel is neergelegd dat binnen de door de rechter gestelde termijn dient te worden beslist, en dat, indien er geen sprake is van een door de rechtbank opgelegde termijn, dient te worden beslist binnen drie maanden.

7. Van de minister wordt dan ook verwacht gevolg te geven aan een uitspraak van de rechter door een beschikking te nemen ofwel binnen de door de rechter gegeven termijn, ofwel bij gebreke daarvan, zoals in dit geval, binnen uiterlijk drie maanden.

In dit geval heeft de minister op het moment van verzoekers klacht, te weten 21 juni 2004, ruim vijf maanden na de uitspraak van 6 januari 2004, nog geen beschikking genomen. Zij heeft dit pas gedaan op 20 augustus 2004, ruim zeven maanden na deze uitspraak. Hiermee heeft de minister gehandeld in strijd met de werkinstructie voor de IND op dit punt (zie Achtergrond, onder 2.).

8. Dit klemt te meer omdat de uitspraak van de rechtbank aan duidelijkheid niets te wensen overlaat. Daarin is met zoveel woorden opgenomen dat van verzoeker niet kan worden verlangd om terug te keren naar zijn land van herkomst en dat hij in aanmerking dient te worden gebracht voor een verblijfsvergunning.

De door de minister genoemde redenen voor nader overleg met de Afdeling Uitvoeringsbeleid over deze uitspraak, te weten dat de IND had verzuimd om ter zitting een beroep te doen op de criminele antecedenten van verzoeker, en ook had verzuimd om tegen deze uitspraak hoger beroep in te stellen, vormen dan ook geen rechtvaardiging om de uitspraak niet binnen de termijnen van de eigen werkinstructie uit te voeren. De eerste reden is feitelijk onjuist, hetgeen de minister, dan wel de IND namens haar, bij lezing van de uitspraak had kunnen weten. In deze uitspraak is immers bij de standpunten opgenomen het beroep van de minister op verzoekers strafbare feiten. Bovendien staat het de minister, noch de IND namens haar, vrij om een eigen koers te varen na een verzuim om hoger beroep in te stellen. De reactie van de minister geeft de indruk van het ontbreken van het besef dat een rechterlijke uitspraak, nadat deze (omdat geen hoger beroep is ingesteld) onherroepelijk is geworden, zonder meer bindend is, en dus moet worden uitgevoerd.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, is gegrond wegens schending van het vereiste van rechtszekerheid.

Onderzoek

Op 1 juni 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer A., ingediend door mevrouw mr. N. Wittich-Schmidt, advocaat te Goor, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

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.

Tijdens het onderzoek kregen de Immigratie- en Naturalisatiedienst en verzoeker 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.

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

De reactie van verzoeker gaf aanleiding het verslag aan te vullen.

Informatieoverzicht

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

1. brief van de Immigratie- en Naturalisatiedienst aan verzoeker van 1 juni 2004;
2. brieven van verzoekers gemachtigde aan de Nationale ombudsman van 1 en 21 juni 2004;
3. brieven van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Nationale ombudsman van 8 september 2004 en 2 november 2004.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. In rapport 2003/385 van 29 oktober 2003 heeft de Nationale ombudsman in een onderzoek uit eigen beweging aandacht besteed aan de wijze waarop de IND omgaat met zaken waarin de rechtbank heeft bepaald dat een nieuw besluit moet worden genomen. De Nationale ombudsman overwoog dat het besluit moet worden genomen binnen de door de rechter vastgestelde termijn, of wanneer de rechter geen termijn heeft gesteld, binnen de termijn van artikel 7:10 Algemene wet bestuursrecht waar het gaat om een beslissing. Hij overwoog dat de rechtsbescherming van vreemdelingen, het gezag van rechter en wetgever, en het te stellen vertrouwen in de overheid, ernstig werd geschaad door achterstanden in de uitvoering van rechterlijke uitspraken.

2. Werkinstructie 'Naleving van rechterlijke uitspraken in vreemdelingrechtelijke procedures' van 14 augustus 2003 (2003/13)

"1.

Inleiding

Uit het jaarverslag van de Nationale Ombudsman (No) over het jaar 2000 blijkt dat de IND veelvuldig de door de rechter opgelegde beslistermijnen overschrijdt en beslissingen neemt, waarbij de inhoud van de uitspraken niet in acht wordt genomen. Op 25 januari 2001 deed de No de aanbeveling dat na vernietiging door de rechtbank opnieuw wordt beslist op bezwaarschriften, binnen de door de rechtbank bepaalde termijn en met inachtneming van het in de uitspraak overwogene. Deze aanbeveling is bij brief van 19 maart 2001 zonder meer overgenomen. Omdat er ook na die tijd regelmatig klachten waren over de lange behandelduur van aanvragen of bezwaarschriften, waarin de rechtbank uitspraak had gedaan en daarbij had bepaald dat al dan niet binnen een door de rechtbank opgelegde termijn een nieuw besluit diende te worden genomen, is de No in 2002 een onderzoek uit eigen beweging gestart.

Deze interne werkinstructie geeft de handelwijze weer voor alle gevallen waarin de rechter het beroep in vreemdelingrechtelijke procedures -zowel asiel als regulier- gegrond heeft verklaard. Deze werkinstructie strekt ertoe een eind te maken aan de overschrijding van door de rechter opgelegde termijnen. Tevens worden handvatten geboden om bij de nieuw te nemen beslissing recht te doen aan de inhoud van de uitspraak. Hierbij zij opgemerkt dat deze werkinstructie uitdrukkelijk niet ziet op uitspraken van de rechtbank inzake voorlopige voorzieningen.

2.

Beslissen binnen de gestelde termijn

Hoofregel is dat binnen de door de rechter gestelde termijn dient te worden beslist. Indien er geen sprake is van een door de rechtbank opgelegde termijn, volgt uit het besluit van de IND-raad van 28 januari 2003 dat dient te worden beslist binnen drie maanden. (...).

Aan het halen van bovengenoemde termijnen is de hoogste prioriteit toegekend. In de verdeling van de werklast dient hiermee rekening gehouden te worden. Om tot een snelle en accurate afhandeling van de overwegingen in de rechterlijke uitspraak te komen, is het van uitermate groot belang dat het procesdossier z.s.m. terug gaat naar het betreffende behandelkantoor, aangevuld met de uitspraak en informatie betreffende een al dan niet ingesteld hoger beroep. Dit logistieke traject verdient eveneens de hoogste prioriteit nu dit een eerste voorwaarde is voor het tijdig kunnen beslissen.

3.

Beslissen met inachtneming van de uitspraak rechtbank

Naast het halen van de termijnen die de rechtbank, dan wel wetgever dan wel de IND-raad heeft gesteld, is ook het beslissen met inachtneming van de inhoud van de uitspraak van belang. Na iedere gegrondverklaring door de rechtbank dient het volgende proces te worden doorlopen:

1. Bepalen of er hoger beroep kan worden ingesteld dan wel is ingesteld (door GC PV evt. de regio). Hiertoe is het van groot belang dat de regio en GC PV vice versa goed onderling contact onderhouden;
2. Bepalen of de zaak direct kan worden ingewilligd;
3. Bepalen of er nader onderzoek geïndiceerd is;
4. Bepalen of er gehoord moet worden;
5. Bepalen of de zaak aan AUB moet worden voorgelegd per format;
6. Beslissen."