

Rapport

Klacht

Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van zijn asielaanvraag van 20 november 2006. Tevens klaagt verzoeker erover dat de IND niet heeft gereageerd op zijn brief van 24 mei 2007.

Beoordeling

I. Ten aanzien van de behandelingsduur van de asielaanvraag

Bevindingen

1. Verzoeker, van Somalische nationaliteit, diende op 20 november 2006 een aanvraag in om verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. De beslistermijn voor een dergelijke aanvraag bedraagt zes maanden. Verzoeker had echter na het verstrijken van deze termijn nog geen beslissing ontvangen. Bij brief van 24 mei 2007 verzocht hij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van de staatssecretaris van Justitie om alsnog binnen twee weken op de aanvraag te beslissen.

2. Toen ook deze termijn verstreek zonder dat er op de aanvraag was beslist, diende verzoeker op 12 juni 2007 een klacht in bij de Nationale ombudsman. Die legde de klacht ter interventie voor aan de IND. In reactie daarop liet de IND weten vooralsnog niet op de aanvraag te kunnen beslissen. Dit was omdat de IND op dat moment bezig was om de gevolgen van de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EHRM) van 11 januari 2007 inzake Salah Sheekh (zie Achtergrond, onder 2.) voor de uitvoeringspraktijk in kaart te brengen. In afwachting van de uitkomst hiervan werden Somalische zaken aangehouden. Het dossier van verzoeker zou echter, zodra dit mogelijk was, op een beslismedewerker worden ingedeeld.

3. Omdat de IND geen concrete termijnen noemde, vroeg de Nationale ombudsman de IND om alsnog aan te geven wanneer het beleid naar aanleiding van de uitspraak van het Europese Hof zou worden uitgevoerd en - in het verlengde daarvan - wanneer er op verzoekers aanvraag zou worden beslist. Ook vroeg hij de IND om aan te geven of de vreemdelingen op wie het nieuwe beleid van toepassing was op de hoogte waren gesteld van de aanhoudingen.

4. Op 9 juli 2007 liet de IND weten niet aan het verzoek te kunnen voldoen. De IND had immers geen invloed op de snelheid van het politieke besluitvormingsproces waarin de gevolgen van de uitspraak Salah Sheekh moesten worden gezien en omgezet in nieuw beleid. De Directie Vreemdelingenbeleid van het Ministerie van Justitie was hier druk mee bezig. Om te voorkomen dat er verkeerde beslissingen werden genomen die later weer moesten worden rechtgezet, was ervoor gekozen om de zaken tot nader order aan te houden. Zodra het nieuwe beleid via een Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire (WBV)

bekend werd gemaakt en de uitwerking van de beleidswijziging voor de beslispraktijk bekend was, kon er weer op de zaken worden beslist. Omdat zo'n WBV openbaar is, worden de betrokken vreemdelingen niet individueel over de aanhoudingen ingelicht, aldus de IND.

5. Het voorgaande vormde voor de Nationale ombudsman aanleiding het onderzoek op 6 augustus 2007 schriftelijk voort te zetten.

6. In de reactie op de klacht liet de staatssecretaris weten dat de beslistermijn van zes maanden in de asielprocedure van verzoeker inderdaad was verstreken zonder dat er op de aanvraag was beslist. De staatssecretaris verklaarde dit onderdeel van de klacht dan ook gegrond.

7. Voorts liet de staatssecretaris weten dat de gevolgen van de uitspraak Salah Sheekh sinds 23 mei 2007 voor de beslispraktijk werden onderzocht. Omdat de wet niet voorzag in het verlengen van de beslistermijn om beleidsmatige redenen, was ervoor gekozen om alle Somalische aanvragen vanaf 1 juni 2007 aan te houden. Het belang van het onderzoek naar de beleidsconsequenties van de uitspraak rechtvaardigde deze keus, aldus de staatssecretaris. Voorwaarde was echter wel dat het onderzoek voortvarend ter hand werd genomen en de vreemdeling een bericht ontving over de aanhouding van zijn zaak. Dit laatste gebeurde door middel van een standaard tussenbericht. Daarin was de volgende tekst opgenomen:

“Het verzoek tot het instellen van een intern appel inzake de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) inzake Salah Sheekh is op 23 mei 2007 afgewezen. Dit betekent dat genoemde uitspraak van het EHRM van 11 januari 2007 onherroepelijk is geworden. De beleids- en uitvoeringsconsequenties naar aanleiding van deze uitspraak worden op dit moment onderzocht. Daarom is het op dit moment niet mogelijk een beslissing op de asielaanvraag van betrokkene te nemen.”

Uit het dossier van verzoeker bleek niet of verzoeker een dergelijk tussenbericht had ontvangen. De staatssecretaris had geen kopie ervan in verzoekers dossier aangetroffen.

8. De staatssecretaris liet verder weten dat het onderzoek inmiddels was afgerond. Het had geleid tot een aanpassing van het landgebonden asielbeleid ten aanzien van Somalië. Deze beleidswijziging, gepubliceerd in de Staatscourant van 3 augustus 2007 (WBV 2007/20), trad op 5 augustus 2007 in werking. Vanaf die datum was ook de inhoudelijke behandeling van Somalische asielaanvragen weer hervat. In het geval van verzoeker had dit ertoe geleid dat zijn aanvraag bij besluit van 23 augustus 2007 was ingewilligd.

Beoordeling

9. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Dit impliceert dat een bestuursorgaan klachten, aanvragen, bezwaarschriften en beroepschriften in beginsel dient af te handelen binnen de daarvoor gestelde wettelijke termijnen, tenzij er sprake is van zwaarwegende omstandigheden die het nemen van de beslissing binnen de wettelijke termijn onmogelijk of onwenselijk maken.

10. In artikel 42 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000; zie Achtergrond, onder 1.) is neergelegd dat er binnen zes maanden op een asielaanvraag dient te worden beslist. Deze termijn is geen fatale termijn. Een overschrijding van de termijn heeft geen directe gevolgen; ook na afloop ervan kan nog op de aanvraag worden beslist. Daar staat tegenover dat termijnen in het bestuursrecht voor de belanghebbende burger doorgaans wél fatale termijnen zijn. Uit een oogpunt van een na te streven gelijkheid op dit punt behoren bestuursorganen zich evenzeer strikt gebonden te achten aan de voor hen geldende wettelijke termijnen. Bovendien mogen belanghebbende burgers aan zo'n wettelijke termijn verwachtingen ontleenen. Daarnaast moet ervan worden uitgegaan dat de wetgever met het stellen van een bijzondere termijn voor het nemen van beslissingen op aanvragen om verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (tegen het overschrijden waarvan een rechtsmiddel kan worden aangewend), heeft gezocht naar een voor deze categorie van beslissingen aanvaardbaar compromis tussen enerzijds de wenselijkheid tijdig te beslissen en anderzijds het belang van een zorgvuldige voorbereiding (zie Achtergrond, onder 3.).

11. Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling van zijn asielaanvraag van 20 november 2006 door de IND. Hetgeen hiervoor onder punt 10. is overwogen brengt mee dat de IND de termijn van zes maanden van artikel 42 van de Vw 2000 serieus dient te nemen. Alleen wanneer zwaarwegende omstandigheden het nemen van een beslissing binnen de wettelijke termijn onmogelijk of onwenselijk maken, kan het gerechtvaardigd zijn die beslissing aan te houden.

12. De staatssecretaris heeft in haar reactie aangegeven dat er vanaf 1 juni 2007 geen beslissing werd genomen op Somalische asielaanvragen omdat de gevolgen van de EHRM uitspraak Salah Sheekh van 11 januari 2007 voor de beslispraktijk eerst in kaart moesten worden gebracht. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman kan een dergelijke beleidsmatige vaststelling niet zonder meer leiden tot het categoriaal buiten behandeling stellen van alle aanvragen van de individuele leden van de betreffende bevolkingsgroep. Zoals ook de staatssecretaris heeft onderkend, kent de vreemdelingenwetgeving niet de mogelijkheid om zaken van groepen van asielzoekers collectief buiten behandeling te houden. Dat betekent dat ook wanneer een rechterlijke uitspraak mogelijk van groot belang is voor de behandeling van een hele categorie aanvragen, toch in elk individueel geval moet worden nagegaan of een beslissing desalniettemin kan worden genomen.

13. Daarnaast behoort de betrokkene voldoende tijdig in kennis te worden gesteld van de termijnoverschrijding wanneer het op grond van zwaarwegende omstandigheden niet mogelijk is te beslissen binnen de wettelijke termijn. In dit bericht dient de reden van de ontstane vertraging te worden vermeld en dient een zo kort mogelijke termijn te worden genoemd waarbinnen de afhandeling naar verwachting zal plaatsvinden. In het geval de termijnoverschrijding haar oorzaak vindt in het uitblijven van handelingen van derden, moet bij deze derden regelmatig worden aangedrongen op voortvarend handelen en het noemen van een termijn waarbinnen de gevraagde informatie kan worden verstrekt.

14. In het geval van verzoeker heeft de staatssecretaris aangegeven wegens zwaarwegende omstandigheden niet binnen de wettelijke termijn van zes maanden te kunnen beslissen op de asielaanvraag. Nu is nagelaten te toetsen of er in dit individuele geval aanleiding was om nog niet te beslissen, en evenmin verzoeker op de hoogte is gesteld van de reden van de lange duur van de behandeling en de termijn waarbinnen de behandeling van zijn zaak wordt hervat, is het vereiste van voortvarendheid geschonden.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van het uitblijven van een reactie op de brief van 24 mei 2007

Bevindingen

1. Toen de staatssecretaris niet binnen de beslistermijn van zes maanden op de asielaanvraag van verzoeker had beslist, trok verzoeker aan de bel. Hij verzocht de staatssecretaris bij brief van 24 mei 2007 om alsnog binnen twee weken op de aanvraag te beslissen. De goede ontvangst van verzoekers brief werd bevestigd maar een inhoudelijke reactie bleef uit.

2. In haar reactie op dit onderdeel van de klacht liet de staatssecretaris weten dat er inderdaad niet inhoudelijk op het verzoek van verzoeker was gereageerd. Zij verklaarde ook dit klachtonderdeel gegrond.

Beoordeling

3. Het vereiste van administratieve nauwkeurigheid houdt in dat bestuursorganen secuur werken. Dit impliceert dat indien een bestuursorgaan een brief krijgt van een burger, het bestuursorgaan er zorgvuldig op toeziet dat daarop binnen een redelijke termijn wordt gereageerd.

4. Zoals in rapport 2003/325 door de Nationale ombudsman is neergelegd (zie Achtergrond, onder 4.) behoren bestuursorganen brieven van burgers, die niet zijn aan te merken als aanvraag, bezwaarschrift of klaagschrift in de zin van de Awb (andere brieven), binnen een redelijke termijn te beantwoorden. Indien afhandeling van een brief naar

verwachting niet binnen twee à drie weken mogelijk is, behoort het betrokken bestuursorgaan de briefschrijver binnen deze termijn van twee à drie weken een behandelingsbericht te sturen. Zo'n bericht dient informatie te bevatten over de reden waarom directe afdoening niet mogelijk is, alsmede een indicatie van de termijn waarop afhandeling naar verwachting zal plaatsvinden. Daarnaast behoort het behandelingsbericht zodanige informatie te bevatten dat de briefschrijver op relatief eenvoudige en snelle wijze contact kan krijgen met de afdeling of ambtenaar die zich met de behandeling van zijn brief bezighoudt.

Er zijn verschillende categorieën van brieven waarvoor deze normen niet of niet zonder meer gelden. Te denken valt aan brieven die ter kennisneming worden toegezonden en aan brieven die worden toegestuurd in vervolg op eerdere correspondentie of in het kader van een lopende procedure. Indien een brief een rappel inhoudt of een verzoek om informatie bevat over de stand van zaken in een lopende kwestie, is een snelle reactie van het bestuursorgaan doorgaans geboden.

5. Op het moment dat de IND verzoekers brief van 24 mei 2007 ontving, was al duidelijk dat de gevolgen van de uitspraak Salah Sheekh voor de beslispraktijk van de IND werden onderzocht. Nog geen week later, op 1 juni 2007, besloot de staatssecretaris om alle Somalische aanvragen aan te houden. Van de IND had dan ook mogen worden verwacht dat zij dit verzoeker zou meedelen binnen de gestelde termijn van twee weken. Door na te laten erop toe te zien dat aldus zorgvuldig werd gereageerd op verzoekers brief, is niet voldaan aan vereiste van administratieve nauwkeurigheid.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst is gegrond ten aanzien van:

- de behandelingsduur van de asielaanvraag wegens schending van vereiste van voortvarendheid;
- het uitblijven van een reactie op de brief van 24 mei 2007 wegens schending van het vereiste van administratieve nauwkeurigheid.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen dat de staatssecretaris bij besluit van 23 augustus 2007 alsnog op de asielaanvraag van verzoeker heeft beslist.

Onderzoek

Op 12 juni 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer H., ingediend door mevrouw mr. H.W. Costermans, advocaat te Den Bosch, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de staatssecretaris van Justitie, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de staatssecretaris van Justitie verzocht op de klacht te reageren.

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

De reactie van de staatssecretaris van Justitie gaf aanleiding het verslag op één enkel punt te wijzigen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

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

brief van verzoeker van 24 mei 2007;

verzoekschrift van 12 juni 2007;

e-mailbericht van de Nationale ombudsman van 18 juni 2007;

reactie op 3. van de IND van 25 juni 2007;

e-mailbericht met aanvullende vragen van de Nationale ombudsman van 2 juli 2007;

reactie op 5. van de IND van 9 juli 2007;

reactie van de staatssecretaris van Justitie op het schriftelijk onderzoek van 8 oktober 2007;

e-mailbericht aan de IND van 16 november 2007;

reactie van de IND van 22 november 2007.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Vreemdelingenwet 2000

Artikel 42

"1. Op de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, dan wel een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 33, wordt binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag een beschikking gegeven.

(...)

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

5. Onze Minister stelt de vreemdeling in kennis van de verlenging."

2. Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, uitspraak van 11 januari 2007 inzake Salah Sheekh (JV 2007/30).

"Salah is lid van de Ashraf, Reer Hamar en vroeg na zijn vlucht uit Mogadishu in 2003 asiel aan in Nederland. Deze aanvraag wordt afgewezen wegens ongeloofwaardigheid van het asielrelaas. Hij klaagt dat hij bij uitzetting naar Somalië het risico loopt op behandeling in strijd met art. 3 EVRM. In deze zaak is op 15 januari 2004 een 'interim measure' getroffen door de president van het Hof.

1. De suggestie van de regering dat de zaak van de lijst geschrapt kan worden nu verzoeker een verblijfsvergunning op grond van categoriale bescherming is verleend, wordt door het Hof verworpen. Het standpunt van de regering dat de klacht niet-ontvankelijk moet worden verklaard wegens het niet uitputten van de nationale rechtsmiddelen wordt eveneens verworpen.

2. Het Hof overweegt op basis van beschikbare informatie dat het voor personen die niet afkomstig zijn uit de zogenaamde veilige gebieden en geen clan of familiebanden hebben aldaar, bescherming door clans van cruciaal belang is, ook in de veilige gebieden. Het individu dat wordt uitgezet moet de mogelijkheid hebben te kunnen reizen naar de betreffende plek, toegang te krijgen en de mogelijkheid krijgen zich daar te vestigen. De autoriteiten van Puntland en Somaliland hebben aangegeven dat ze geen EU-reisdocumenten accepteren. Er is een grote kans dat verzoeker wordt verwijderd uit de veilige gebieden of dat hij geen ander alternatief heeft dan naar de onveilige gebieden te reizen wat betekent dat hij in een situatie terecht komt waarin hij zich voor zijn vlucht

bevond. In geval van terugkeer in de onveilige gebieden is te voorzien dat verzoeker als lid van de Ashraf wordt onderworpen aan behandeling in strijd met artikel 3 EVRM. Het Hof concludeert unaniem dat verzoekers uitzetting in strijd met art. 3 EVRM zou zijn.

3. Het Hof concludeert unaniem dat art. 13 EVRM niet is geschonden."

3. Memorie van Toelichting bij artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht

"Hierboven is er reeds op gewezen dat de burger bij beschikkingen die op aanvraag worden gegeven, vaak in een afhankelijke positie ten opzichte van de overheid verkeert. Hij heeft er dan groot belang bij dat zijn aanvraag zonder onnodige vertraging door het bestuur wordt afgehandeld. Bovendien zal hij graag tevoren willen weten hoe lang de afhandeling ongeveer zal duren, zodat hij zich daarop kan instellen. De bepalingen van deze afdeling beogen daarom te bereiken, dat er steeds een termijn voor de beslissing van het bestuur wordt gesteld.

Uit een oogpunt van uniformiteit in de bestuursprocedure zou het uiteraard de voorkeur verdienen indien een vaste termijn zou gelden voor de afhandeling van alle soorten beschikkingsaanvragen. In verband met de grote diversiteit is dat echter niet te realiseren, en ook niet wenselijk. Beschikkingen kunnen immers uiteenlopen van zeer eenvoudig tot uiterst ingewikkeld, terwijl ook de mate van spoedeisendheid voor het geven ervan sterk kan verschillen. Wat voor de ene beschikking een redelijke termijn is, zou voor een andere veel te kort of veel te lang zijn.

Het is daarom gewenst, dat bij iedere soort beschikking afzonderlijk wordt nagegaan wat een goede termijnstelling is. In vele wettelijke regelingen zijn dan ook beslissingstermijnen opgenomen, die zijn toegespitst op de desbetreffende beschikkingen. Daarbij is in beginsel steeds gezocht naar een aanvaardbaar compromis tussen enerzijds het belang van een snelle beslissing en anderzijds het belang van een gedegen voorbereiding."

4. Rapport 2003/325 van de Nationale ombudsman inzake de behandelingsduur van brieven en van elektronisch verzonden berichten van burgers aan de rijksoverheid van 30 september 2003.

In de Inleiding van hoofdstuk I van het rapport wordt onder meer aangegeven dat van bestuursorganen mag worden verwacht dat zij hun taken, en dus ook de communicatie met de buitenwacht, naar behoren uitvoeren. Voor het verkeer tussen burgers en bestuursorganen geldt een aantal wettelijke spelregels, met name sinds de inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in 1994. Naast een aantal algemene bepalingen voor dit verkeer kent deze wet voor bepaalde vormen van schriftelijke communicatie specifieke beslistermijnen voor bestuursorganen, en bevat zij ook bepalingen over bijvoorbeeld de verzending van ontvangstbevestigingen en verdagingsberichten. Voor een groot aantal situaties waarin de burgers en

bestuursorganen met elkaar communiceren, bestaan er echter geen specifieke wettelijke bepalingen. Voorts wijst het rapport op het belang van voortvarendheid. De overheid is er voor de burger. Daarom dient bij de overheid een goede dienstverlening aan de burgers hoog in het vaandel te staan. Bestuursorganen die langdurig niets van zich laten horen, kunnen bij de betrokken burger de indruk doen ontstaan dat zij niet serieus worden genomen. Daarmee verliezen deze burgers vertrouwen in en sympathie en waardering voor de overheid. Bovendien kan het langdurig in het ongewisse laten van de betrokken burger niet alleen leiden tot veel ergernis en argwaan, maar ook tot telefoontjes, tot rappelbrieven of tot klachtprocedures. Met de afhandeling daarvan is vaak onevenredig veel extra tijd gemoeid. Daarom is het ook in het belang van bestuursorganen zelf om adequaat, en dus ook voortvarend, te reageren op verzoeken van individuele burgers. Aldus kan een grote hoeveelheid extra werk worden voorkomen.

In het rapport zijn normen neergelegd voor de beantwoording van correspondentie, waarbij categorieën worden onderscheiden. De categorie "andere brieven" omvat die brieven van burgers aan de overheid die niet zijn aan te merken als aanvraag, bezwaarschrift of klaagschrift in de zin van de Awb. De Awb bevat geen bijzondere bepalingen voor de behandeling van dit soort brieven. Voor zover er sprake is van voorschriften voor de behandeling van deze brieven gaat het doorgaans om richtlijnen, instructies of circulaires die niet zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften. Gezien de enorme verscheidenheid aan onderwerpen die in brieven aan de orde kunnen worden gesteld, is het niet zinvol een concrete termijn te noemen waarbinnen bestuursorganen brieven behoren af te handelen. Daarom wordt als norm gehanteerd dat bestuursorganen brieven van burgers binnen een redelijke termijn behoren af te handelen. Het antwoord op de vraag of een afhandelingstermijn als redelijk valt aan te merken, is goeddeels afhankelijk van de inhoud van de brief, en zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Indien afhandeling van een brief naar verwachting niet binnen twee à drie weken mogelijk is, behoort het betrokken bestuursorgaan de briefschrijver binnen deze termijn van twee à drie weken een behandelingsbericht te sturen. Zo'n behandelingsbericht dient informatie te bevatten over de reden waarom directe afdoening niet mogelijk is, alsmede een indicatie van de termijn waarop afhandeling naar verwachting zal plaatsvinden. Daarnaast behoort het behandelingsbericht zodanige informatie te bevatten dat de briefschrijver op relatief eenvoudige en snelle wijze contact kan krijgen met de afdeling of ambtenaar die zich met de behandeling van zijn brief bezighoudt. Indien de in het behandelingsbericht genoemde afdoeningstermijn niet wordt gehaald, behoort het betrokken bestuursorgaan betrokkene vóór het verstrijken van die termijn een tussenbericht te sturen.

In het rapport wordt aangegeven dat er verschillende categorieën van brieven zijn waarvoor deze normen niet of niet zonder meer gelden. Te denken valt aan brieven die ter kennisneming worden toegezonden en aan brieven die worden toegestuurd in vervolg op eerdere correspondentie of in het kader van een lopende procedure. Het antwoord op de vraag of brieven uit deze laatste categorie afzonderlijke beantwoording behoeven, is

afhankelijk van de inhoud daarvan. Indien zo'n brief een rappel inhoudt of een verzoek om informatie bevat over de stand van zaken in een lopende kwestie, is een snelle reactie van het bestuursorgaan doorgaans geboden, aldus het rapport.