



Rapport

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) van het Ministerie van Justitie in het kader van haar terugkeer naar Togo, sinds haar eerste contact met de dienst in 2006 tot het moment waarop zij zich tot de Nationale ombudsman wendde, onvoldoende actie heeft ondernomen. Zij klaagt er met name over dat de DT&V te traag heeft gewerkt met betrekking tot de bemiddeling en de presentatie bij het consulaat om een reisdocument te verkrijgen.

Beoordeling

Algemeen

Ingevolge het beleid, neergelegd in de Vreemdelingencirculaire, geldt voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken, dat zij aan de hand van objectief toetsbare bescheiden moeten kunnen aantonen dat de betrokken autoriteiten van het land van herkomst geen toestemming zullen verlenen aan hun terugkeer.

Dit houdt in dat vreemdelingen, die zonder succes hebben geprobeerd te vertrekken, in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning. Een voorwaarde hierbij is onder meer dat zij de Dienst Terugkeer & Vertrek (verder: DT&V) van het Ministerie van Justitie hebben verzocht om bemiddeling bij het verkrijgen van de benodigde documenten van de autoriteiten van het land waar zij naar toe kunnen gaan.

De DT&V zal door middel van een ambtsbericht aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) aangeven of al dan niet sprake is van een buiten schuldsituatie. Het is vervolgens aan de IND om een beslissing te nemen op de aanvraag voor de verblijfsvergunning. In dit kader wordt opgemerkt dat de bemiddelingstaken voor 1 januari 2007 nog door de IND werden uitgevoerd. Na deze datum zijn deze bemiddelingstaken ondergebracht bij de DT&V.

De bemiddeling door de DT&V kan inhouden dat een vreemdeling bij de autoriteiten van het land van herkomst wordt gepresenteerd. Deze presentatie is bedoeld om een reisdocument te verkrijgen zodat een vreemdeling daadwerkelijk naar zijn land van herkomst kan reizen.

I. Bevindingen

1. Inleiding

1.1. In deze zaak heeft verzoekster, die uitgeprocedeerd asielzoekster uit Togo is, bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (verder: IND) op 7 juni 2006 een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd ingediend, onder de beperking "verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten".

De IND bood op 20 september 2006 per brief aan te bemiddelen bij de Togolese diplomatieke vertegenwoordiging. Deze brief heeft verzoekster echter niet bereikt. Op 30 november 2006 wees de IND de aanvraag voor de verblijfsvergunning af omdat verzoekster niet had gereageerd op het bemiddelingsaanbod.

1.2. De gemachtigde van verzoekster diende op 15 december 2006 een bezwaarschrift in. Op dezelfde datum diende de gemachtigde van verzoekster een verzoek om voorlopige voorziening in bij de rechtbank. Doel van de voorziening was om te bepalen dat uitzetting in afwachting van de bezwaarprocedure zou worden opgeschort.

In de aanvulling van het bezwaar en het verzoek om voorlopige voorziening (van 17 januari 2007), benadrukte de gemachtigde dat verzoekster nog steeds bereid was om vrijwillig alle medewerking te verlenen bij de terugkeer naar haar land van herkomst. De zitting van de voorlopige voorziening vond plaats op 26 april 2007.

2. Gang van zaken in het kader van de aanvraag laissez-passer

2.1 Bij brief van 23 april 2007 liet de DT&V aan de gemachtigde van verzoekster weten het dossier van verzoekster bij de IND op te vragen. Bij brief van 3 mei 2007 liet de DT&V aan de gemachtigde van verzoekster weten het dossier inmiddels van de IND te hebben ontvangen. Tevens nodigde de DT&V verzoekster uit om een aanvraagformulier voor een vervangend reisdocument, een zogenoemd laissez-passer (verder: LP), in te dienen. Verzoekster vulde het formulier op 8 mei 2007 in.

Op 10 mei 2007 wees de Rechtbank Den Haag de voorziening toe in die zin dat verzoekster gedurende de bezwaarprocedure niet mocht worden uitgezet. De rechtbank oordeelde dat de omstandigheid dat de bemiddeling nog niet had plaatsgevonden, niet aan verzoekster kon worden tegengeworpen. Verder oordeelde de rechter dat verzoekster in de gelegenheid diende te worden gesteld om van de bemiddeling gebruikt te maken. Over het feit dat de brief met het aanbod tot bemiddeling verzoekster niet had bereikt, overwoog de rechter dat verzoekster aan haar verplichting om verweerder de informeren over haar adres had voldaan. Verweerder, in dit geval de staatssecretaris van Justitie, heeft dat ter zitting niet weersproken.

Op 8 mei 2007 tekende verzoekster de LP-opdracht en op 11 juli 2007 ontving de afdeling binnen de DT&V die bemiddelingen bij buitenlandse autoriteiten organiseert, de LP-afdeling, de getekende LP-opdracht.

Op 16 juli 2007 zond de gemachtigde, onder verwijzing naar het telefoongesprek op 13 juli 2007, kopieën van vertalingen van bepaalde stukken aan de DT&V toe. Verder informeerde zij naar de voortgang van de LP-aanvraagprocedure. Vanwege het uitblijven van een reactie hierop, wendde de gemachtigde zich per brief van 2 augustus 2007 opnieuw tot de DT&V en vroeg om een inhoudelijk reactie.

2.2. Op 21 augustus 2007 diende de gemachtigde van verzoeker een klacht in bij de DT&V vanwege het uitblijven van een reactie op haar brieven van 16 juli 2007 en 2 augustus 2007.

2.3. In reactie hierop betuigde de DT&V in een brief van 27 augustus 2007 aan verzoeksters gemachtigde haar spijt over het niet eerder reageren. Aansluitend gaf de DT&V (in een brief van 31 augustus 2007) aan dat er in het dossierverkeer het een en ander is misgegaan met de LP-opdracht. De DT&V bood excuses aan voor de opgelopen vertraging. De DT&V gaf aan dat de LP-opdracht in behandeling was genomen door de verantwoordelijke afdeling en zegde toe de gemachtigde te informeren over de voortgang van de "buiten schuld aanvraag" van haar cliënte.

2.4. De DT&V ging (in haar reactie aan de Nationale ombudsman van 11 maart 2008) nader in op de genoemde vertraging. De DT&V legde uit dat in de periode tussen mei en juli 2007 de regievoerder vertrek in afwachting was van enkele vertalingen ter onderbouwing van de LP-opdracht. Dit leidde tot vertraging in de overdracht van het dossier aan de afdeling LP. Daarnaast stuurde verzoekster op 11 juni 2007 een brief aan de directie van een school in Togo, dit omdat aanvullende informatie - en de vertaling van de brief - onontbeerlijk was. Derhalve is eerst in juli 2007 gestart met activiteiten ten behoeve van een presentatie. Na ontvangst van de LP-opdracht op 11 juli 2007 diende de DT&V op 17 juli 2007 de LP-aanvraag in bij de Togolese autoriteiten.

2.5. Verzoeksters gemachtigde gaf met betrekking tot dit punt (in haar brief van 2 april 2008) aan dat het gebruikelijk is dat stukken in de Franse taal zonder vertaling worden geaccepteerd in bestuursrechtelijke procedures. Daarnaast zag de gemachtigde niet in waarom er gewacht werd op een Nederlandse vertaling als er een LP-aanvraag moet worden ingediend bij de Frans sprekende Togolese ambassade. Gemachtigde wees er verder op dat na indiening van de LP-aanvraag er twee maanden werd gewacht voordat er weer eens contact werd opgenomen met de Togolese autoriteiten.

De gemachtigde van verzoekster was verder van mening dat de reactie van de DT&V van 11 maart 2008 in tegenspraak was met de brief van 31 augustus 2007 waarin wordt genoemd dat er iets is mis gegaan.

De DT&V gaf hierover in de brief van 4 juli 2008 aan de Nationale ombudsman aan dat in de brief van 31 augustus 2007 met de vertraging (waarvoor excuses waren aangeboden), bedoeld werd dat, nadat de LP op 17 juli 2007 was ingediend bij de Togolese ambassade, de consul in de zomer van 2007 geen gelegenheid had om naar Nederland te komen voor presentaties in persoon en ook niet bereid was presentaties op de ambassade in Brussel te houden. De Afdeling LP van de DT&V heeft in deze zeker een proactieve houding maar bleef afhankelijk van medewerking van de consul voor het vastleggen van presentatiedata.

3. Presentatie 26 november 2007

3.1. In de brief van 4 juli 2008 schreef de DT&V dat eerst na contact op 17 oktober 2007 de Togolese autoriteiten bereid waren om de datum van 26 november 2007 vast te leggen voor een presentatie. De Togolese consul had deze presentatie gecancelld, waarna de DT&V een tweede presentatie plande op 17 december 2007.

De gemachtigde van verzoekster schreef over het niet doorgaan van de presentatie op 26 november 2007 in haar brief van 28 november 2007 dat aan verzoekster pas bij aankomst bij de DT&V in Rijswijk was meegedeeld dat de presentatie niet doorging. Een reden hiervoor werd niet gegeven. Nadat de gemachtigde contact opnam met de DT&V, stuurde de DT&V op 27 november 2007 een brief waarin werd vermeld dat de consul verhinderd was.

In de brief van 11 maart 2008 verklaarde de DT&V hierover dat vanwege de zeer late annulering van de zijde van de diplomatieke vertegenwoordiging geen uitvoering kon worden gegeven aan de gebruikelijke wijze van annuleren van een presentatie. De DT&V betreurde het dat verzoekster onverrichter zake naar Rijswijk was gereisd. Er was hierbij sprake van overmacht voor de DT&V.

4. Presentatie 17 december 2007

4.1. De DT&V presenteerde verzoekster uiteindelijk op 17 december 2007 bij de Togolese ambassade in Brussel.

Op 2 april 2008 schreef de gemachtigde van verzoekster hierover dat de Togolese autoriteiten naar aanleiding van de presentatie op 17 december 2007 de LP-aanvraag hadden afgewezen maar dat dit niet door de DT&V was meegedeeld. Op 9 januari 2008 verzocht de gemachtigde om informatie hierover en, wegens het uitblijven van een reactie, diende ze op 14 februari 2008 hierover een klacht bij de DT&V in.

Op 26 maart 2008 reageerde de DT&V telefonisch hierop. Hierbij gaf de DT&V aan dat de LP-aanvraag door de Togolese autoriteiten was afgewezen. Ook kondigde de DT&V aan verzoekster bij omliggende landen te willen presenteren. Afgesproken werd dat de klachtafhandeling per brief zou volgen. Dit gebeurde op 10 april 2008, waarbij de DT&V aan de gemachtigde toezegde dat zij maandelijks van de voortgang in de procedure op de hoogte gehouden zou worden.

5. Presentatie bij andere autoriteiten

5.1. De DT&V nodigde verzoekster op 27 maart 2008 uit om op 3 april 2008 een LP-aanvraag voor Benin te ondertekenen. Vervolgens presenteerde de DT&V verzoekster op 21 mei 2008 bij de Beninse autoriteiten. De LP werd geweigerd en de DT&V informeerde op 3 juni 2008 de gemachtigde hierover. Op 16 juni 2008 heeft de gemachtigde van verzoekster desgevraagd aangegeven dat er geen reactie is gekomen op de brieven die verzoekster op 3 maart 2008 aan relaties in Togo had geschreven. Op 4 juli

2008 liet de DT&V aan de Nationale ombudsman weten zich te beraden over de vervolgstappen.

Op 6 oktober 2008 stuurde de gemachtigde van verzoekster een afschrift van (een gelijk gedateerde) brief aan de DT&V aan de Nationale ombudsman. Zij gaf hierin aan dat de DT&V haar sinds 5 augustus 2008 niet meer had geïnformeerd over de stand van zaken.

Naar aanleiding van het Verslag van Bevindingen gaf de gemachtigde van verzoekster aan geen opmerkingen te hebben. Wel gaf zij aan dat er na 6 oktober 2008 nog ontwikkelingen waren geweest. Zo had zij op 26 november 2008 geklaagd bij de DT&V en de IND met name over de gang van zaken op de hoorzitting in het kader van de bezwaarprocedure. Uiteindelijk gaf de DT&V op 5 december 2009 een negatief advies af. De gemachtigde was van mening dat de gehele gang van zaken blijk gaf van een slechte samenwerking tussen IND en DT&V. De gemachtigde verzocht deze nieuwe feiten en omstandigheden mee te nemen in het onderzoek.

Naast enkele tekstuele wijzigingen van het Verslag van Bevindingen, had de DT&V nog aanvullende opmerkingen gemaakt over de activiteiten van de DT&V in de periode na 4 juli 2008.

Opgemerkt werd onder meer dat in maand juli 2008 gesprekken met verzoekster waren gevoerd over haar identiteit en nationaliteit en dat er contact was geweest met de Tracing van het Rode Kruis. Op 9 oktober 2008 was volgens de DT&V de gemachtigde op de hoogte gesteld van de voortgang, waarna de gemachtigde in november 2008 klachten had ingediend over de informatievoorziening. Op 5 december 2008 werd een afwijzend advies afgegeven inzake bezwaar buiten schuld naar de IND, in kopie naar de gemachtigde.

II. Beoordeling

Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Dit brengt mee dat een bestuursorgaan dat belast is met een bepaalde taak, die taak nauwlettend uitvoert.

Het belang dat verzoekster heeft bij een voortvarende aanpak door de Dienst Terugkeer & Vertrek (verder: DT&V), gezien haar onzekere bestaan en het feit dat zij nog steeds in afwachting was van een beslissing op haar bezwaar aangaande de verblijfsvergunning, rechtvaardigde een slagvaardige aanpak. De DT&V moest een ambtsbericht uitbrengen over het "buiten schuld"-criterium, zodat de IND uiteindelijk een beslissing kon nemen op het bezwaar in het kader van de aanvraag van verzoekster. Daarom was het van belang dat de DT&V de voor het ambtsbericht noodzakelijke bemiddeling voortvarend aanpakte.

Wat betreft de periode na de beslissing van 30 november 2006 van de IND tot aan de uitspraak van de rechter op 10 mei 2007 heeft de IND noch de DT&V actie ondernomen om een bemiddeling te organiseren. De rechter heeft hierover in zijn uitspraak van 10 mei

2007 aangegeven dat verzoekster in de gelegenheid diende te worden gesteld van de bemiddeling gebruik te maken. Gelet op hetgeen de rechter oordeelde en had opgedragen, laat de Nationale ombudsman zich niet verder over deze periode uit.

Uit het onderzoek is gebleken dat het na tekening van de LP-opdracht op 10 mei 2007 nog tot 17 juli 2007 heeft geduurd voordat de LP-aanvraag bij de Togolese autoriteiten werd ingediend. De Nationale ombudsman is van mening dat de DT&V zijn taak in deze periode niet slagvaardig heeft uitgevoerd. Hierbij speelt mee dat de rechter heeft bepaald dat het niet presenteren niet aan verzoekster kon worden tegengeworpen, en verder aanleiding heeft gezien om de bemiddeling op te dragen. Het had dan ook op de weg van de DT&V gelegen om, na een periode waarin niets was gebeurd, de LP-aanvraag voldoende slagvaardig te behandelen en het niet pas na twee maanden in te dienen.

Tevens is gebleken dat de DT&V in deze twee maanden geen navraag bij de gemachtigde van verzoekster heeft gedaan naar de vertalingen van de Franstalige documenten. Toen de vertalingen eenmaal ontvangen waren, heeft de DT&V snel gehandeld door op 17 juli 2007 de LP-aanvraag in te dienen bij de Togolese autoriteiten.

Nu kennelijk de vertalingen noodzakelijk waren, had het op de weg van de DT&V gelegen om eerder naar deze vertalingen te vragen dan wel hierover te rappelleren, zodat de bemiddeling voortvarend ter hand zou zijn genomen.

Verder blijkt dat de DT&V in de hierop volgende periode van drie maanden, van 17 juli 2007 tot 17 oktober 2007 slechts eenmaal tussentijds contact heeft gezocht met de Togolese autoriteiten in verband met een te plannen presentatie. Van een proactieve houding, zoals de DT&V heeft aangegeven, in deze voor verzoekster al lang lopende procedure is dan ook niet gebleken. Een maandelijks rappel had meer voor de hand gelegen, ondanks dat de consul van Togo aangaf dat het erg druk was in de zomer van 2007 en uiteindelijk niet eerder bereid was dan in oktober 2007 een presentatiedatum vast te leggen.

De DT&V handelde derhalve in de periode van 10 mei 2007 tot en met 17 oktober 2007 in strijd met het vereiste van voortvarendheid. De onderzochte gedraging gedurende deze periode is dan ook niet behoorlijk.

Uit de door beide partijen overgelegde stukken blijkt dat de gemachtigde van verzoekster geregeld contact heeft gezocht met de DT&V om op de hoogte gesteld te worden van de laatste stand van zaken. De gemachtigde heeft tot twee keer toe een klacht ingediend omdat de DT&V niet reageerde op verzoeken over de stand van zaken. Ook heeft de gemachtigde recentelijk aan de Nationale ombudsman laten weten dat de toezegging van de DT&V om haar maandelijks op de hoogte te stellen, niet is nagekomen en heeft daarover in oktober en november 2008 klachten bij de DT&V ingediend.

De Nationale ombudsman constateert dat de informatieverstrekking vanuit de DT&V niet toereikend was en tot op heden niet is verbeterd. Het is niet wenselijk dat een vreemdeling, die al lang een procedure aangaande haar verblijfsvergunning voert, en op de hoogte wil blijven van de voortgang rond het presentatieproces, niet actief op de hoogte wordt gesteld. Daarbij komt dat in deze situatie de gemachtigde geregeld heeft gevraagd om informatie maar simpelweg geen antwoord ontving. Ook de toezegging om de gemachtigde op de hoogte te houden, is niet goed nagekomen.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de informatieverstrekking niet behoorlijk is geweest.

Verder heeft de Nationale ombudsman kennis genomen van het feit dat na het beëindigen van het onderzoek er inmiddels op 5 december 2008 een ambtsbericht over de 'buiten-schuld' situatie van verzoekster is uitgebracht door de DT&V. De inhoud van dit ambtsbericht, en de reactie van de gemachtigde hierop, valt echter buiten dit onderzoek. Bovendien zal, wanneer de IND een beslissing op bezwaar zal nemen, met het ambtsbericht als uitgangspunt, er een rechtsgang openstaan.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Dienst Terugkeer & Vertrek te Den Haag is gegrond wegens schending van het vereiste van voortvarendheid.

Onderzoek

Op 11 oktober 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw B., (zonder vaste woon of verblijfplaats) ingediend door mr. F.K.H. Blom te Utrecht, met een klacht over een gedraging van de Dienst Terugkeer & Vertrek te Den Haag.

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 en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

In het kader van het onderzoek werden betrokkenen verzocht op de bevindingen te reageren.

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

De reacties van beide partijen gaven aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen.

Informatieoverzicht

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

1. Het verzoekschrift, met bijlagen, van de gemachtigde van verzoekster van 10 oktober 2007 aan de Nationale ombudsman. Tot de bijlagen behoren onder meer:

- de brief van gemachtigde met het verzoek om een bemiddeling op te starten van 2 februari 2007,

- een klachtbrief van gemachtigde aan de IND van 14 maart 2007,

- de brief namens het hoofd van de IND,

. - een klachtbrief van de gemachtigde van verzoekster van 22 augustus 2007 aan de DT&V,

- een brief namens de Algemeen Directeur DT&V van 31 augustus 2007;

2. De brief van de gemachtigde van verzoekster van 28 november 2007 aan de Nationale ombudsman;

De reactie van de algemeen directeur DT&V van 11 maart 2008 op het onderzoek, met de daarbij behorende bijlagen;

De reactie van de gemachtigde van verzoekster van 2 april 2008 op de reactie van de DT&V van 11 maart 2008;

De reactie namens de algemeen directeur DT&V van 4 juli 2008 op de bij brief van 26 mei 2008 door de Nationale ombudsman gestelde vragen;

Een brief van 6 oktober 2008 van de gemachtigde van verzoekster, waarin een afschrift is gevoegd van een brief van dezelfde datum aan de DT&V.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

Vreemdelingencirculaire B14, hoofdstuk 3

Vreemdelingen die buiten hun schuld niet kunnen vertrekken.

"3.2.1

Het begrip "buiten hun schuld" dient hier te worden opgevat als een objectief criterium, hetgeen betekent dat de vreemdeling aan de hand van objectief toetsbare bescheiden moet kunnen aantonen dat de betrokken autoriteiten van het land van herkomst (...), geen toestemming zullen verlenen aan zijn terugkeer. Veelal gaat het hierbij om het verkrijgen van vervangende reisdocumenten waarmee de vreemdeling naar het betreffende land kan reizen en op grond waarvan hij bovendien in beginsel toegang zal krijgen tot het betreffende land. Bij de pogingen om de vereiste medewerking van de betreffende autoriteiten te krijgen, alsmede om in het bezit te komen van de benodigde (vervangende) reisdocumenten, heeft de vreemdeling een eigen verantwoordelijkheid.

3.2.2.1

Om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning dient de vreemdeling cumulatief aan een aantal voorwaarden te voldoen.

(...)

3 hij heeft verzocht om bemiddeling van de DT&V bij het verkrijgen van de benodigde documenten van de autoriteiten van het land waar hij naar toe kan gaan, welke bemiddeling niet het gewenste resultaat heeft gehad;

(...)

Ad 3.

Vereist is dat de vreemdeling om bemiddeling van de DT&V heeft gevraagd. De DT&V zal door middel van een ambtsbericht aangeven aan de IND of al dan niet sprake is van buitenschuld."