



Rapport

Datum: 14 mei 1998

Rapportnummer: 1998/164

Klacht

Op 15 april 1997 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer D., ingediend door de heer mr. drs. P.B.Ph.M. Bogaers, advocaat te Nieuwegein, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de namens verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker, een asielzoeker uit Azerbeidzjan, klaagt erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie hem ten onrechte in het geautomatiseerde opsporingsregister (OPS) heeft gesignaleerd als ongewenst vreemdeling (OVR). Als gevolg daarvan werd hij op 23 februari 1997 door de ambtenaren van het regionale politiekorps Flevoland aangehouden en enige tijd vastgehouden om uit Nederland te worden verwijderd.

Achtergrond

Zie de Bijlage.

Onderzoek

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. Daarnaast werd de beheerder van het regionale politiekorps Drenthe tijdens het onderzoek de gelegenheid geboden om commentaar op de klacht te geven, omdat was gebleken dat dit korps eveneens was betrokken bij de klacht. De korpsbeheerder verstrekte daarop informatie. Tijdens het onderzoek kregen betrokkenen de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Uit de reactie van de Staatssecretaris op de informatie van de korpsbeheerder bleek dat de gedraging niet mede was toe te rekenen aan de korpsbeheerder. 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. Verzoeker berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. De feiten

1. Verzoeker, een asielzoeker van Azerbeidjaanse nationaliteit, was op 8 maart 1995 aangezegd dat hij uit Nederland zou worden verwijderd, omdat hij was uitgeprocedeerd. De dag daarop onttrok hij zich aan zijn meldingsplicht.
2. De chef van het regionale politiekorps Drenthe deed daarop aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (hierna: IND) een voorstel om verzoeker als ongewenst vreemdeling te signaleren in het opsporingsregister (hierna: OPS), via een zogenaamd formulier D 76. Dit is een formulier waarop onder meer staat vermeld: verzoek om signalering / verzoek om vervallenverklaring signalering, en waarop ingeval van signalering als ongewenst vreemdeling de reden van de reden van de signalering dient te worden aangegeven.
3. De IND berichtte de korpschef op 2 juni 1995 dat verzoeker voor de duur van 3 jaar als ongewenst vreemdeling werd gesignaleerd.
4. Op 20 augustus 1995 diende verzoeker voor de tweede maal een asielverzoek in.
5. Op 23 februari 1997 hielden ambtenaren van het regionale politiekorps Flevoland verzoeker aan in het opvangcentrum Dronten, omdat hij stond gesignaleerd. Diezelfde avond werd verzoeker in vrijheid gesteld, omdat verzoeker ten onrechte bleek te zijn gesignaleerd in het OPS.

. Het standpunt van verzoeker Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder **KLACHT**.

. Het standpunt van de Staatssecretaris van Justitie De Staatssecretaris van Justitie reageerde op 5 augustus 1997 op de klacht. De Staatssecretaris deelde in haar reactie onder meer het volgende mee:

"De klacht dient naar mijn mening geïnterpreteerd te worden als zijnde gericht tegen de signalering als ongewenst vreemdeling

(OVR) in het Nederlandse Opsporingsregister (OPS) en het Schengen Informatie Systeem (SIS). (zie **ACHTERGROND** onder 2.; N.o.) Als gevolg van deze signalering is een melding opgenomen in het VAS (het vreemdelingen administratie systeem; N.o.). Een signalering OVR is een krachtens art. 3, derde lid en art. 4, derde lid van de Vreemdelingenwet gegeven bijzondere aanwijzing van de Minister van Justitie aan de ambtenaren belast met de grensbewaking en het toezicht op vreemdelingen. (In genoemde leden van deze wetsartikelen staat vermeld dat ambtenaren belast met de grensbewaking de aanwijzingen van de Minister van Justitie in acht nemen, en dat algemene aanwijzingen van de Minister van Justitie door tussenkomst van de korpsbeheerder worden verstrekt aan de korpschef; N.o.). De aanwijzing wordt gegeven in het belang van de openbare rust, de openbare orde of de nationale veiligheid. De bij de Schengenuitvoeringsovereenkomst betrokken staten kunnen ten aanzien van vreemdelingen tevens een signalering opnemen in het Schengen Informatie Systeem (SIS). De familie D. stond op het moment van het incident gesignaleerd in deze systemen als vreemdelingen die zich aan het vreemdelingentoezicht hadden onttrokken. Deze signaleringen hebben waarschijnlijk geleid tot de gewraakte vermelding (door een vreemdelingendienst) in het VAS. Strikt genomen is de Staatssecretaris van Justitie niet

direct verantwoordelijk voor een melding in het VAS. De familie D. heeft in 1994 asiel aangevraagd in Nederland. Deze aanvragen zijn afgewezen, waarna de familie D. zou worden verwijderd op 9 maart 1995. De familie heeft zich aan deze verwijdering onttrokken. In verband met het zich onttrekken aan het vreemdelingtoezicht zijn de heer D. en zijn gezinsleden op 2 juni 1995 voor een periode van drie jaar gesignaleerd in het OPS. Naar aanleiding van nieuw overgelegde documenten, alsmede nieuwe aanvullende informatie die de aanvraag om toelating als vluchteling van de heer D. mogelijk in een ander daglicht zouden plaatsen is op 18 juli 1995 besloten de familie D. opnieuw tot de opvang toe te laten, alsmede opnieuw te horen. Tevens is een onderzoek gestart naar de overgelegde documenten. Op basis van deze nieuwe gegevens zal voor de tweede maal een beslissing worden genomen op de asielaanvraag van de familie D. Het is de familie toegestaan deze beslissing in Nederland af te wachten. Op grond van het bovenstaande had de signalering in het OPS

moeten vervallen. Dit is ten onrechte achterwege gebleven. Eerst op 22 juli jl. is deze signalering vervallen. De familie D. was door de Duitse autoriteiten gesignaleerd in het Schengen Informatie Systeem (SIS) in verband met het onttrekken aan het toezicht aldaar. Ten tijde van de melding van de familie op Ac Zevenaar in augustus 1995 is niet onderkend dat deze SIS-signalering problemen zou kunnen opleveren. Ten onrechte is actie naar aanleiding van de signalering achterwege gebleven. De oorzaak daarvoor is mede gelegen in het feit dat de regelgeving hieromtrent in augustus 1995 niet afgerond was. Op 1 september 1995 is TBV (Tussentijdse Berichten Vreemdelingencirculaire; N.o.) 1995/6 van kracht geworden waarin onder meer modelformulier D44-1 is geïntroduceerd. (zie **ACHTERGROND** onder 3. De informatie in deze TBV is inmiddels neergelegd in hoofdstuk A5, paragraaf 7.2. van de Vreemdelingencirculaire 1994; N.o.) Dit formulier is bestemd voor vreemdelingen die in het SIS staan gesignaleerd maar die desondanks vooralsnog in Nederland mogen verblijven. De familie D. had derhalve na het van kracht worden van voormelde TBV in het bezit moeten worden gesteld van modelformulier D44-1. Dit is ten onrechte niet gebeurd, hetgeen naar alle waarschijnlijkheid te maken heeft met onbekendheid met de (nieuwe) regelgeving. Indien de familie D. had beschikt over dit formulier had het incident op 23 februari jl. kunnen worden voorkomen. Gebleken is dat de familie eerst op 3 maart 1997, derhalve na het gewraakte incident, in het bezit is gesteld van dit formulier. Ik acht, gelet op het bovenstaande, de klacht gegrond. Teneinde problemen op het gebied van signaleringen in de toekomst te voorkomen zijn de betrokken diensten nadrukkelijk gewezen op de regelgeving hieromtrent zoals opgenomen in A5 hoofdstuk 7 van de Vreemdelingencirculaire (zie **ACHTERGROND** onder 3.; N.o.)."

- . De reactie van verzoeker Verzoekers raadsman liet op 16 september 1997 weten dat de berichtgeving van de Staatssecretaris correct was.
- . De reactie van de korpsbeheerder 1. De korpsbeheerder verwees op 24 september 1997 naar informatie van de korpschef. De korpschef deelde op 24 september 1997 het volgende mee:

"Conform artikel A6/9.10.2 van de Vreemdelingencirculaire doet de korpschef een voorstel tot signalering van een vreemdeling die zich onttrekt aan verwijdering. Dit blijkt tevens uit artikel A5/7.3 van die circulaire, waarbij ook in voorkomende gevallen zo spoedig mogelijk een bericht tot vervallenverklaring van de signalering dient te worden verzonden. Mijn verantwoordelijkheid betreft dus niet de signalering en de eventuele vervallenverklaring doch het doen van een verzoek of voorstel daartoe aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Uit een reactie van de teamleider Vreemdelingendienst, de heer N., blijkt dat middels een formulier D 76 het verzoek aan de IND is gedaan klager te signaleren in verband met diens onttrekking aan zijn verwijdering; immers hij voldeed niet meer aan zijn wekelijkse meldingsplicht. Tevens blijkt uit de reactie van de heer N. dat reeds op 16 oktober 1995 door de Vreemdelingendienst van het OC Hoogeveen, i.c. de heer B. aan het bureau "Sirene" van het CRI gevraagd is de signalering als hiervoor genoemd in te trekken in verband met het feit dat klager opnieuw een asielverzoek had ingediend."

2. In het rapport van 23 september 1997 van de heer N., waarnaar de korpschef verwees, was onder meer het volgende vermeld:

"Op 20-8-95 vroeg D. voor de tweede maal asiel aan in Nederland. Dit asielverzoek werd ingediend in het aanmeldcentrum te Zevenaar. Hij werd vervolgens doorgeplaatst naar het Opvang en Onderzoekscentrum te Hoogeveen. Op 16 oktober 1995 werd door de Vreemdelingendienst van het OC Hoogeveen aan het bureau Sirene van het CRI gevraagd de signalering als hiervoor genoemd in te trekken. Behandeld door collega B. Dit vond praktisch plaats door een verzoek intrekking signalering met een stamkaart te faxen naar bureau Sirene. De betreffende stukken zijn niet meer aanwezig. In een later stadium werd deze werkwijze aangepast en werden dit soort verzoeken via de IND coördinator signaleringen ingediend. Het resultaat van dit verzoek was nihil. De signalering bleef bestaan. Er werd dus door de politie Drenthe op correcte wijze gehandeld (...). Na het incident in februari 1997 heb ik nogmaals de IND schriftelijk verzocht de signalering te laten vervallen (...). Ik heb na enige tijd ook nog gecontroleerd of de signalering vervallen was en daarover ook telefonisch contact met de IND Zwolle, coördinator signaleringen L. gehad. Helaas de signalering bleef in het systeem vermeld staan. Op 28-8-97 ontving ik een briefje van de IND dat de signalering vervallen was (...). (...) Het systeem dient zo te werken dat de politie een voorstel

doet aan de IND voor signalering en intrekking. De IND bekijkt deze voorstellen en handelt ze vervolgens wel/niet af."

3. Bij dit rapport van N. bevond zich zijn brief van 25 februari 1997 aan de coördinator signaleringen van de IND, waarin onder meer het volgende was opgenomen:

"Hierbij doe ik u toekomen tweemaal een model D 76 met verzoek om vervallenverklaring signalering. (...) Signalering is (...) niet meer nodig. Tevens staan betrokkenen door de Duitse autoriteiten gesignaleerd als niet tot het Schengengebied toe te laten vreemdelingen. Mijn verzoek om bij de Duitse autoriteiten navraag te doen of deze signalering nog wel gehandhaafd dient te blijven. Op 16 oktober 1995 werd door de VD van het OC Hoogeveen ook reeds verzocht aan het bureau Sirene om de signalering

vervallen te verklaren."

4. Bij de reactie van de korpsbeheerder bevonden zich verder onder meer de volgende bijlagen:

- een formulier model D 76 betreffende een verzoek van het regionaal politiekorps Drenthe aan de IND tot signalering van verzoeker als ongewenst vreemdeling; - een bevestiging van deze signalering van de IND van 2 juni 1995 aan de chef van het regionaal politiekorps Drenthe; - een formulier model D 76, betreffende een verzoek om vervallenverklaring van verzoekers signalering van de korpschef aan de IND van 25 februari 1997 door middel van een formulier model D 76; - een bevestiging van de IND van de vervallenverklaring van verzoekers signalering van 28 augustus 1997 aan de chef van het regionale politiekorps te Drenthe; - een formulier model D44-1, van 3 maart 1997, betreffende verzoekers signalering in het SIS, waarin was vermeld dat verzoeker zolang zijn asielaanvraag in behandeling was en nog rechtsmiddelen aanwezig waren, niet diende te worden verwijderd om de enkele reden van zijn signalering; - Verzoekers stamkaart waarop onder meer was vermeld dat verzoeker op 20 augustus 1995 een asielverzoek had ingediend.

. Nadere reactie van de Staatssecretaris van Justitie Op 24 november 1997 liet de Staatssecretaris naar aanleiding van de informatie van de korpsbeheerder weten dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst verantwoordelijk was voor het opnemen dan wel opheffen van OVR-signaleringen in het Nederlandse opsporingsregister (OPS), en dat het regionale politiekorps Drenthe op dit punt geen blaam trof.

Beoordeling

1. Verzoeker, een asielzoeker uit Azerbeidzjan, klaagt erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) hem ten onrechte in het geautomatiseerde opsporingsregister (OPS) als ongewenst vreemdeling (OVR) heeft gesignaleerd. Als gevolg daarvan werd hij op 23 februari 1997 door de ambtenaren van het regionale politiekorps Flevoland aangehouden en enige tijd vastgehouden om uit Nederland te worden verwijderd.
2. Op het moment dat politieambtenaren verzoeker aanhielden, stond verzoeker gesignaleerd in het opsporingsregister als ongewenst vreemdeling en in het Schengen Informatiesysteem als gevolg van een signalering door de Duitse autoriteiten. Verzoeker is dezelfde avond in vrijheid gesteld.
3. Op 2 juni 1995 heeft de IND verzoeker als ongewenst vreemdeling in het opsporingsregister gesignaleerd ter aanhouding en verwijdering uit Nederland, omdat verzoeker zich had onttrokken aan vreemdelingentoezicht. Op 20 augustus 1995 heeft verzoeker een tweede asielverzoek ingediend, dat sinds die datum bij de IND in behandeling was, en heeft hij zich niet langer aan het vreemdelingentoezicht onttrokken. Sinds die datum had verzoekers signalering in het opsporingsregister dan ook dienen te vervallen. Een signalering in het opsporingsregister dient immers niet langer te duren dan strikt noodzakelijk is. De korpschef heeft aangegeven dat de politie Drenthe op 16 oktober

1995 een voorstel had gedaan om de signalering op te heffen. De Staatssecretaris van Justitie heeft niet weersproken dat de politie dit voorstel heeft gedaan, en heeft aangegeven dat de IND verantwoordelijk is voor het opnemen en opheffen van signaleringen als ongewenst vreemdeling in het opsporingsregister. Het is dan ook onjuist dat de IND verzoekers signalering niet tijdig heeft opgeheven.

4. De Staatssecretaris heeft tevens erkend dat aan verzoeker ten onrechte geen formulier D44-1 (zie **ACHTERGROND** onder 3.) was verstrekt, waarin was vermeld dat hij ondanks zijn signalering in het SIS gedurende zijn asielverzoek in Nederland mocht verblijven. Het is dan ook onjuist dat verzoeker dit formulier niet is verstrekt. Onbekendheid met de nieuwe regelgeving op dit punt vormt hiervoor geen rechtvaardiging. Wanneer de signalering in het opsporingsregister tijdig was opgeheven en wanneer aan verzoeker tijdig een formulier D44-1 was verstrekt, had kunnen worden voorkomen dat verzoeker was aangehouden. De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is gegrond. **BIJLAGE ACHTERGROND**

1. Akkoord van Schengen Op 14 juni 1985 sloot Nederland met België, de toenmalige Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk en Luxemburg in de Luxemburgse plaats Schengen een akkoord over 'de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen'. In de praktijk wordt dit ook wel het 'Akkoord van Schengen' genoemd (Trb. 1985, 102). Dezelfde groep landen sloot op 19 juni 1990 eveneens te Schengen een overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen (hierna 'de Uitvoeringsovereenkomst')(Trb. 1990, 145, goedgekeurd door Nederland bij wet van 27 augustus 1993, Trb. 1993, 115).

2. De Uitvoeringsovereenkomst van het Schengenakkoord bevat een groot aantal regels over onder meer de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen van de 'Schengenlanden', de visumverlening, de behandeling van asielverzoeken, en de instelling van het Schengen Informatie Systeem (SIS). Hoofregel is dat een Schengenland geen visum of verblijfstitel verstrekt aan een burger van buiten het Schengengebied wanneer een van de andere Schengenlanden daartegen bezwaar heeft (art. 5, tweede lid, art. 18 en art. 25 Uitvoeringsovereenkomst). Het middel om te controleren of een van de Schengenlanden bezwaar heeft tegen verlening van een visum en/of verblijfstitel door een van de Schengenlanden is het Schengen Informatie Systeem. Het Schengen Informatie Systeem bestaat uit een centraal systeem (CSIS) te Straatsburg en een daaraan gekoppeld nationaal informatiesysteem (NSIS) in elk van de Schengenlanden. Schengenlanden kunnen vreemdelingen via hun NSIS signaleren in het CSIS. Elk Schengenland heeft een zogenoemd SIRENE-bureau in het leven geroepen dat functioneert als beheerder van het NSIS (SIRENE staat voor: 'Supplementary Information Request at the National Entry'). Communicatie tussen de Schengenlanden over

SIS-signaleringsen verloopt via de SIRENE-bureaus. In Nederland is het bureau SIRENE ondergebracht bij de divisie Centrale Recherche Informatie (CRI) van het korps landelijke politiediensten. Art. 96 van de Uitvoeringsovereenkomst geeft aan wanneer een vreemdeling kan worden gesignaleerd.

3. In de Vreemdelingencirculaire 1994, in hoofdstuk A5, paragraaf 7.3., is onder meer vermeld dat de IND de signaleringen van vreemdelingen, hierna genoemd in paragraaf 7.2., opneemt en

vervallen verklaart. Verder is in deze paragraaf vermeld dat de korpschef of het hoofd doorlaatpost een voorstel tot signalering doet aan de IND. In hoofdstuk A5, paragraaf 7.2. van deze vreemdelingencirculaire is onder meer het volgende vermeld. De signalering als ongewenst vreemdeling is een bijzondere aanwijzing van de Minister van Justitie aan de ambtenaren belast met de grensbewaking en het toezicht op vreemdelingen, die gegeven wordt in het belang van de openbare rust, de openbare orde of de nationale veiligheid. De signalering kan onder meer worden toegepast wanneer een vreemdeling zich aan zijn verwijdering onttrekt. Een aangetroffen vreemdeling die als ongewenst vreemdeling staat gesignaleerd kan worden overgebracht naar een bureau van politie om uit Nederland te worden verwijderd. Wanneer de gesignaleerde vreemdeling een aanvraag tot verblijf in Nederland indient of heeft ingediend, en in het SIS staat gesignaleerd voor een andere Schengenstaat, neemt de korpschef deze aanvraag in behandeling. De chef van het desbetreffende regionale politiekorps legt deze aanvraag tot verblijf voor aan de IND-coördinator signaleringen van het betreffende IND-district. Na het indienen van de aanvraag tot verblijf kan aan betrokkene een formulier, model D44-1 worden uitgereikt. In dit formulier staat vermeld dat een vreemdeling, die in het SIS staat gesignaleerd ter fine van weigering, een aanvraag tot verblijf dan wel een asielaanvraag heeft ingediend, en dat de korpschef van het regiopolitie korps verklaart dat dit verzoek in behandeling is. Verder staat in dit formulier vermeld dat betrokkene zolang deze aanvraag in behandeling is en er nog rechtsmiddelen ter beschikking staan, niet dient te worden verwijderd om de enkele reden van zijn signalering.