



Rapport

Datum: 29 december 1998
Rapportnummer: 1998/594

Klacht

Op 29 januari 1997 ontving de Nationale ombudsman een klacht van de heer S., verblijvende in de Penitentiaire Inrichting (P.I.) Zuyder Bos te Heerhugowaard, over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND). De Nationale ombudsman heeft de klacht op 31 januari 1997 ter afhandeling doorgestuurd naar de (toenmalige klachtenlijn van de) IND. Bij brief van 11 februari 1997 reageerde de IND op de klacht. Vervolgens wendde verzoeker zich op 11 augustus 1997 telefonisch opnieuw tot de Nationale ombudsman, omdat de IND zijn klacht niet naar tevredenheid had afgehandeld. Daarop besloot de Nationale ombudsman de klacht over de gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, verder te onderzoeken. Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt over de behandelingsduur van het herzieningsverzoek van 5 oktober 1993 tegen de beslissing van de Staatssecretaris van Justitie van 27 juli 1993 waarbij zijn vestigingsvergunning is ingetrokken en hij ongewenst is verklaard ex artikel 21 van de Vreemdelingenwet.

Achtergrond

Zie **BIJLAGE**.

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de op de klacht betrekking hebbende stukken. De Staatssecretaris van Justitie antwoordde. Tijdens het onderzoek kregen de Staatssecretaris en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. De Staatssecretaris is tevens verzocht een tweetal vragen te beantwoorden. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Verzoekers advocaat en de Staatssecretaris van Justitie deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. Feiten

1. Verzoeker, van Turkse nationaliteit, is op 1 december 1992 door het Gerechtshof Amsterdam veroordeeld tot een gevangenisstraf van 10jaar met aftrek van voorarrest.
2. Bij beschikking van 27 juli 1993 is de vestigingsvergunning van verzoeker ingetrokken.

Tevens is hij ongewenst verklaard. Op 5 oktober 1993 heeft verzoekers advocaat van deze beschikking herziening verzocht. Dit verzoek is op 27 augustus 1996 verplicht voorgelegd aan de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACV). Deze commissie heeft verzoeker op 18 oktober 1996 gehoord.

3. In haar reactie van 11 februari 1997 op de op 29 januari 1997 door de Nationale ombudsman ontvangen klacht van verzoeker (zie onder **KLACHT**) erkende de Staatssecretaris van Justitie dat de behandelingsduur te lang was en bood verzoeker daarvoor excuses aan. Tevens liet zij verzoeker weten dat de ACV op 6 februari 1997 had medegedeeld binnen vier weken advies uit te brengen en dat vervolgens met de grootst mogelijke voortvarendheid een beslissing op zijn herzieningsverzoek zou worden genomen.

4. Op 20 maart 1997 zond de ACV het advies per fax aan de IND. Het advies strekte ertoe om het herzieningsverzoek in te willigen en verzoeker niet ongewenst te verklaren. Omdat in het advies niet werd ingegaan op alle aspecten van de zaak, heeft de IND bij brief van 21 april 1997 de ACV gevraagd nader advies uit te brengen tegen de achtergrond van jurisprudentie terzake van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In die brief verzocht de IND de ACV tevens om de zaak met enige voorrang te behandelen.

5. Op 28 november 1997 is verzoeker wederom gehoord door de ACV. Bij beschikking van 15 januari 1998 is het herzieningsverzoek vervolgens afgewezen. 6. Verzoekers advocaat liet op 2 juni 1998 telefonisch weten dat verzoeker inmiddels in vrijheid was gesteld en zich bij familie ter beschikking moest houden; eind mei 1998 had zijn beroep gericht tegen de intrekking van de vestigingsvergunning en de ongewenstverklaring bij de rechtbank gediend. Desgevraagd deelde de advocaat op 3 september 1998 mee, dat de uitspraak op 20 augustus 1998 voor onbepaalde tijd door de rechtbank was aangehouden.

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

C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

De Staatssecretaris van Justitie liet in haar reactie op de klacht bij brief van 15 oktober 1997 onder meer het volgende weten:

"De heer S. is bij beschikking van 27 juli 1993 ongewenst verklaard en zijn vestigingsvergunning is ingetrokken, aangezien hij op 1 december 1992 door het Gerechtshof Amsterdam is veroordeeld tot een gevangenisstraf van 10 jaar met aftrek van voorarrest voor de invoer en het bezit van 130 kilo heroïne. Op 5 oktober 1993 is van deze beschikking herziening verzocht, welk verzoek om niet te achterhalen reden pas op 27 augustus 1996 verplicht is voorgelegd aan de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken. De Commissie heeft de heer S. op 18 oktober 1996 gehoord. Op 25 januari 1997 heeft de heer S. zich tot u gewend en z'n beklag gedaan over de lange behandelingsduur van het herzieningsverzoek. U heeft het district Noord-West van de IND op 31 januari 1997 gevraagd de klacht te behandelen. Bij brief van 11 februari 1997 heeft het district een brief gezonden aan de heer S., waarin excuses worden aangeboden voor de vertraging en is toegezegd dat na ontvangst van het advies van de Commissie met de grootst mogelijke

voortvarendheid zou worden beslist op het herzieningsverzoek (...). Ik acht de klacht voor wat betreft de lange behandelingsduur van het herzieningsverzoek derhalve gegrond. De Adviescommissie heeft haar advies op 20 maart 1997 per fax aan het district Noord-West gezonden. Het advies strekte ertoe het verzoek om herziening in te willigen en de heer S. niet ongewenst te verklaren, aangezien naar de mening van de Commissie de status ex artikel 10, tweede lid Vw(oud) van de heer S. aan ongewenstverklaring en intrekking van de vergunning tot vestiging in de weg zou staan. Aangezien in het advies niet werd ingegaan op alle aspecten van deze zaak, heb ik de Commissie bij brief van 21 april 1997 gevraagd nader advies uit te brengen tegen de achtergrond van de ter zake bestaande jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (...). Bij brief van dezelfde datum heb ik de advocaat van de heer S., mr Trotman, op de hoogte gebracht."

D. Reactie verzoeker In reactie op het standpunt van de Staatssecretaris van Justitie liet verzoeker bij brief van 4 november 1997 het volgende weten:

"...De IND heeft u bericht betreffende de gang van zaken op 15 okt. waarin zij enkel een opsomming geeft van de gebeurtenissen tot nu toe. Na het positieve advies van de adviescommissie dacht ik dat ik al een heel eind was opgeschoten, maar de IND heeft met het feit dat zij de zaak toch weer heeft terug verwezen met het verzoek de zaak nog maar weer eens te bekijken, weer voor veel vertraging gezorgd. Dit laatste verzoek van hen dateert alweer van april j.l. en wij zijn al met al, al weer 7 maanden verder. Ik ben bang dat dit dus weer maanden zoniet langer dan een jaar gaat duren. Uiteraard klaag ik hier wederom over om zo te proberen, misschien wel via Uw organisatie, het één en ander te bespoedigen, zodat er nu na al de afgelopen jaren eens duidelijkheid komt over mijn status. Het is voor mij des te belangrijker, omdat ik de laatste fase van mijn detentie ben ingegaan, en dat betekent dat er allerlei mogelijkheden zijn, inzake de zgn. detentiefasering, zoals overplaatsing naar een half- of open inrichting, verlof naar huis naar mijn gezin e.d. Zolang de IND alles vertraagt en geen beslissing neemt kom ik niet in aanmerking voor dit alles..."

E. Reactie Staatssecretaris van Justitie

Op 5 december 1997 verzocht de Nationale ombudsman de Staatssecretaris van Justitie te reageren op het commentaar van verzoeker. Tevens werden de Staatssecretaris van Justitie enkele vragen voorgelegd. Bij brief van 23 februari 1998 reageerde de Staatssecretaris van Justitie op voornoemde brief van verzoeker en beantwoordde zij de gestelde vragen aldus:

"...In uw brief van 5 december 1997 verzocht u mij mee te delen wat ik heb ondernomen om de voortgang in deze zaak te bewaken.

In de brief van 21 april 1997 heb ik de Adviescommissie voor de vreemdelingenzaken verzocht de zaak met enige voorrang te behandelen. Voorts heb ik op 29 september 1997, aangezien de zaak nog niet geagendeerd bleek te zijn, telefonisch verzocht om spoedige agendering. Voorts is op 11 en 29 december 1997 na de datum van de hoorzitting

telefonisch wederom verzocht om spoedig advies uit te brengen. Een van de redenen waarom de zaak in een laat stadium is geagendeerd is gelegen in de omstandigheid dat ik, gelet op de achterstand in nog niet besliste asielzaken, de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken heb verzocht om die zaken bij voorrang te behandelen. Gelet op de capaciteit van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, had dat tot gevolg dat de hoorzitting van betrokkene naar een latere datum moest worden verschoven. Samengevat kom ik tot de conclusie dat er na mijn brief van 15 oktober 1997 met voortvarendheid aan het verzoek om herziening is gewerkt. Nu de heer S. inmiddels de beslissing, waar de klacht betrekking op had, heeft ontvangen, zie ik geen reden voor enige maatregel of actie. Overigens is mij uit informatie van het Huis van Bewaring Toorenburgh, waar betrokkene is gedetineerd, gebleken dat hij (nog) geen aanvraag heeft ingediend om te worden geselecteerd voor een half- of open inrichting en dat hij evenmin een aanvraag heeft ingediend om in aanmerking te kunnen komen voor de Algemene verlof regeling..."

F. Nadere reactie verzoeker

Op 14 mei 1998 liet verzoeker onder meer weten dat zijn detentie op 20 mei 1998 zou eindigen en dat hij waarschijnlijk in afwachting van zijn (hoger) beroep in een huis van bewaring zou worden geplaatst, maar dat hij bij voorkeur bij zijn gezin zou willen verblijven. Verzoeker reageerde niet inhoudelijk op het standpunt van de Staatssecretaris van Justitie. Bij brief van 13 oktober 1998 zond verzoekers advocaat een kopie van de uitspraak van de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Haarlem, van 8 oktober 1998 in het door verzoeker ingestelde beroep. **BEOORDELING**

1. Verzoeker klaagt over de duur van de behandeling door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) van zijn op 5 oktober 1993 ingediende herzieningsverzoek gericht tegen de intrekking van zijn vestigingsvergunning en zijn ongewenstverklaring.
2. Termijnen in het bestuursrecht zijn voor de belanghebbende doorgaans fatale termijnen. Uit een oogpunt van een op dit punt na te streven gelijkheid tussen overheid en burger, en van de geloofwaardigheid van de overheid, dienen wettelijke termijnen van orde voor bestuursorganen feitelijk eenzelfde betekenis te hebben. Uit artikel 34, tweede lid van de Vreemdelingenwet (Vw), zoals dat van kracht was vóór 1 januari 1994, vloeit voort dat op het herzieningsverzoek van betrokkene binnen drie maanden behoorde te worden beslist.
3. Op het op 5 oktober 1993 ingediende herzieningsverzoek is op 15 januari 1998 beslist. Daarmee heeft de behandeling van het verzoek ruim 51 maanden geduurd.
4. De Staatssecretaris van Justitie had op grond van artikel 31, eerste lid, aanhef en sub c Vw (oud) j&UnknownEntity; artikel 29, eerste lid, aanhef en sub d en e Vw (oud) (zie **ACHTERGROND**) de verplichting om het herzieningsverzoek aan de ACV voor te leggen; om niet te achterhalen redenen is dit pas na ruim tweeënhalf jaar gebeurd. In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.
5. De IND heeft voorts niet gehandeld conform het gestelde in hoofdstuk A6/9.9 van de Vreemdelingencirculaire 1994 (zie **ACHTERGROND**). In dat hoofdstuk staat vermeld dat het bij gedetineerde vreemdelingen ten zeerste gewenst is dat maatregelen ter

voorbereiding van verblijfsbeëindiging in een zo vroeg mogelijk stadium van de detentie worden genomen, in het bijzonder bij procedures voor de ontzegging van voortgezet verblijf en ongewenstverklaring, en dat ernaar gestreefd moet worden om ook de rechtsmiddelenprocedure zo mogelijk nog tijdens de detentie van de vreemdeling af te wikkelen. Hoewel de beslissing op het herzieningsverzoek in de laatste periode van verzoekers detentie is genomen, heeft de rechtbank pas bij uitspraak van 8 oktober 1998 op het ingestelde beroep beslist.

6. Ook is de Staatssecretaris van Justitie de toezegging in de brief aan verzoeker van 11 februari 1997, overigens in reactie op de door verzoeker bij de Nationale ombudsman ingediende klacht, niet nagekomen. In die brief is verzoeker toegezegd dat na ontvangst van het advies van de ACV vervolgens met de grootst mogelijke voortvarendheid op het herzieningsverzoek zou worden beslist.

7. Uit de stukken kan worden afgeleid dat de IND, na het eerste voor verzoeker positieve advies de ACV om een nader advies heeft gevraagd omdat in het eerste advies niet was ingegaan op alle aspecten van de zaak. Het is op zichzelf te billijken dat de IND om die reden nader advies van de ACV wenste. Dit neemt echter niet weg dat de IND met een meer dan normale inspanning de voortgang van de nadere advisering door de ACV had behoren te bewaken, temeer daar het herzieningsverzoek op dat moment al ruim 42 maanden in behandeling was.

Hiervan is in dit geval geen sprake geweest. Na de brief van 21 april 1997 waarin de ACV om een nader advies is gevraagd en haar tevens is verzocht om de zaak met voorrang te behandelen, heeft de IND pas op 29 september 1997 na ruim 5 maanden - telefonisch contact opgenomen met de ACV, kennelijk naar aanleiding van het onderzoek door de Nationale ombudsman. Van de IND had in dit geval mogen worden verwacht dat op een veel eerder tijdstip, bijvoorbeeld na drie weken, en op eigen initiatief contact was opgenomen met de ACV om de voortgang van het verzoek om nadere advisering te bewaken. De omstandigheid dat de ACV op verzoek van de Staatssecretaris van Justitie voorrang gaf aan nog niet besliste asielzaken, kan de gang van zaken wel verklaren, maar niet rechtvaardigen. De onderzochte gedraging is op dit punt eveneens 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

Relevante regelgeving:

1. Artikel 21, lid 1, aanhef en sub b van de Vreemdelingenwet (Vw) luidt:

"1. Een vreemdeling kan door Onze Minister ongewenst worden verklaard:

b. indien hij bij rechterlijk gewijsde is veroordeeld wegens een opzettelijk begaan misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd;"

2. Artikel 29, lid 1, aanhef sub d en e Vw (oud) luidt:

"1. Aan Onze Minister kan herziening worden gevraagd van beschikkingen strekkende tot:

d. het intrekken van een vergunning tot verblijf, een vergunning tot vestiging of een toelating als vluchteling; e. het ongewenst verklaren van een vreemdeling;"

3. Artikel 31, lid 1, aanhef sub c Vw (oud) luidt:

"1. De commissie wordt gehoord over elk overeenkomstig artikel 30 ingediend verzoek om herziening, waarvan Onze Minister afwijzing overweegt, indien dat verzoek is gericht tegen:

c. een beschikking als bedoeld in artikel 29, eerste lid, aanhef en onder c-g."

4. Artikel 34 Vw, lid 1 en 2 (oud) luiden:

"1. De Wet administratieve rechtspraak overheidsschikkingen is op beschikkingen gegeven ingevolge het bepaalde bij of krachtens deze wet in zoverre van toepassing, dat beroep op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State, als in die wet bedoeld, openstaat a. met betrekking tot beschikkingen welke zijn gegrond op het bepaalde krachtens artikel 3, eerste lid; b. voor degene wiens op grond van de artikelen 29 en 30 ingediende verzoek om herziening geheel of ten dele is afgewezen, alsmede voor diens wettelijke vertegenwoordiger, met dien verstande dat, indien de beschikking is gegeven in overeenstemming met het advies van de commissie, dit beroep alleen open staat indien de vreemdeling, op de dag waarop die beslissing werd genomen, sedert een jaar hoofdverblijf in Nederland had.

2. Indien niet binnen drie maanden is beslist op een verzoek, op grond van de daarvoor geldende bepalingen gedaan ter verkrijging van een der in het eerste lid, sub a en b bedoelde beschikkingen, wordt het verzoek geacht te zijn afgewezen."

5. Hoofdstuk A6/9.9 van de Vreemdelingencirculaire 1994, Gedetineerde vreemdelingen, tweede alinea, luidt als volgt:

"Voorkomen moet worden dat vreemdelingen die strafrechtelijk gedetineerd zijn, na expiratie van de straf, krachtens de bepalingen van de Vw in bewaring moeten worden gesteld. (...) Het is ten zeerste gewenst dat maatregelen ter voorbereiding van de verblijfsbeëindiging reeds in een zo vroeg mogelijk stadium van de detentie worden genomen. Het gaat in het bijzonder om procedures voor de ontzegging van voortgezet verblijf, ongewenstverklaring en het verkrijgen van een geldig reisdocument. Bij de ontzegging van voortgezet verblijf dient een beschikking tot weigering, tot weigering van de verlenging van de geldigheidsduur, dan wel tot intrekking van de verblijfstitel aan de vreemdeling te worden uitgereikt (...). Maakt de vreemdeling gebruik van een tegen de beschikking openstaand rechtsmiddel, dan zal er naar moeten worden gestreefd ook deze procedure zo mogelijk nog tijdens de detentie van de vreemdeling af te wikkelen."