



Rapport

Klacht

Op 8 december 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer P. te Dronten, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) en een gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze klacht hield in dat de IND nog geen beslissing had genomen op verzoekers aanvragen van 21 januari 1998 om toelating tot Nederland als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf.

De Nationale ombudsman heeft deze klacht op 13 december 1999 ter behandeling doorgestuurd aan de IND. De IND heeft verzoeker bij brief van 20 december 1999, onder het aanbieden van excuses, laten weten dat de Minister van Buitenlandse Zaken een onderzoek had ingesteld, en dat dit onderzoek nog een paar maanden in beslag kon nemen. Verzoeker zou in ieder geval drie maanden na 20 december 1999 nader worden geïnformeerd over de stand van zaken.

Verzoeker wendde zich bij brief van 15 januari 2000 opnieuw tot de Nationale ombudsman omdat hij niet tevreden was met de wijze waarop de IND zijn klacht had afgehandeld. Op 19 januari 2000 heeft een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman de klacht telefonisch voorgelegd aan de IND met de vraag of in deze zaak een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. Daarop heeft de IND op 26 januari 2000 laten weten dat er was gerappelleerd bij de Minister van Buitenlandse Zaken. De Minister van Buitenlandse Zaken had geen termijn kunnen noemen waarbinnen het onderzoek zou zijn afgerond. De IND kon desgevraagd ook niet aangeven op welke termijn er een beslissing zou worden genomen.

Dit was voor de Nationale ombudsman reden het onderzoek naar de klacht schriftelijk voort te zetten. De gedraging van de IND wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie en de gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken.

Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling van zijn, op 21 januari 1998, ingediende, aanvragen om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

In dit verband klaagt verzoeker met name over de lange duur van de behandeling door de Minister van Buitenlandse Zaken van het verzoek van de IND om een onderzoek in zijn zaak.

Achtergrond

1. Vreemdelingenwet

Artikel 15e, eerste lid:

"Een beschikking omtrent de inwilliging van een aanvraag om toelating dient te worden gegeven binnen de bij of krachtens deze wet bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag."

2. Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (Verdrag van 28 juli 1951, Trb. 1954/88)

Artikel 1 F:

"De bepalingen van dit Verdrag zijn niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen, dat:

- (a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten welke zijn opgesteld om bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen;
- (b) hij een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten;
- (c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties."

3. IND-Werkinstructie nr. 163 van 27 februari 1988 (betreffende de toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag) houdt, kort samengevat, het volgende in:

Als blijkt dat de artikelen 15, vierde lid, 15b of 15c, eerste lid, van de Vreemdelingenwet niet van toepassing zijn, en tevens blijkt dat mogelijk sprake is van toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag, dan wordt de betrokken asielzoeker naar een opvangcentrum doorgezonden. Deze doorverwijzing gebeurt met de mededeling dat de betrokkene door een gespecialiseerde contactambtenaar moet worden gehoord. Na dit zogenaamde 1F-gehoor vindt toezending plaats aan de IND Regiodirectie Zuid-West, die is belast met de afhandeling van vermoedelijke 1F-zaken. Daar wordt beoordeeld of verdere informatie nodig is. Hiertoe kan gebruik worden gemaakt van de informatie die bij de IND aanwezig is, maar ook kan informatie worden verzameld via (onder andere) het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Staatssecretaris van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht op de klacht te reageren. Daarbij werd de Staatssecretaris en de Minister een aantal specifieke vragen gesteld.

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

De Minister van Buitenlandse Zaken deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De Staatssecretaris van Justitie berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

De reactie van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker is van Afghaanse nationaliteit. Op 21 januari 1998 diende hij een aanvraag in om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf in Nederland.

Op 18 september 1998 berichtte de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) verzoeker via zijn advocaat dat hij aanvullend zou worden gehoord over de functies die hij had bekleed in Afghanistan. Op 17 februari 1999 werd rapport opgemaakt van het aanvullend gehoor van verzoeker.

2. Op 11 augustus 1999 berichtte de IND verzoeker via zijn advocaat dat naar aanleiding van het aanvullend gehoor was besloten om een onderzoek in te stellen bij de Landendesk. Dit hield verband met de vraag of artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag (zie achtergrond onder 2.) van toepassing was. De verwachting was dat dit onderzoek drie maanden zou duren. In afwachting van het resultaat van dit onderzoek werd de behandeling van verzoekers aanvragen aangehouden, aldus de IND.

B. Standpunt verzoeker

Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtformulering onder klacht.

C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

Bij brief van 2 mei 2000 reageerde de Staatssecretaris van Justitie als volgt op de klacht en op de hem bij de opening van het onderzoek gestelde specifieke vragen:

"...Uit uw brief blijkt dat de heer P. (verzoeker N.o.) klaagt over de lange behandelingsduur van zijn op 21 januari 1998 ingediende aanvragen om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf. Meer specifiek heeft u mij nog een aantal vragen voorgelegd die toezien op de voortgang van een door de Landendesk Afghanistan ingesteld onderzoek en het al dan niet uit laten gaan van tussenberichten.

Naar aanleiding hiervan bericht ik u als volgt;

Zoals gezegd heeft betrokkene op 21 januari 1998 aanvragen ingediend om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf.

Op 3 februari 1998 is hij vervolgens gehoord omtrent zijn asielmotieven.

Op 16 juli 1998 heeft een medewerker van de regionale directie Noord-Oost het dossier voorgelegd aan regionale directie Zuid-West van de IND met het verzoek betrokkene te horen omtrent eventuele 1F-aspecten. Vervolgens is op 17 februari 1999 betrokkene aanvullend gehoord. Daarna is het dossier beoordeeld en is geoordeeld dat er geen beslissing op de aanvragen kon worden genomen zonder een nader onderzoek in te stellen. Op 30 september 1999 is dit onderzoek ingesteld. Het onderzoek is onlangs afgerond.

De onderzoeksvragen zijn ca. 11 augustus 1999 voorgelegd aan de Landendesk van de IND. Deze heeft de vragen op 28 september 1999 voorgelegd aan de minister van Buitenlandse Zaken. Op 14 december 1999 en op 21 december 1999 is er gerappelleerd bij de Landendesk. Naar aanleiding van een telefonische klacht van uw zijde, eind januari, is opnieuw gerappelleerd. Daarop werd mij op 9 februari 2000 bericht dat het onderzoek nog steeds niet was afgelopen.

Naar aanleiding van deze klacht is contact opgenomen met het ministerie van Buitenlandse Zaken en is van die zijde medegedeeld dat op 11 april 2000 een ambtsbericht is uitgebracht.

Op 18 september 1998, 11 augustus 1999, 14 december 1999 en 20 december 1999 zijn er tussenberichten uitgegaan naar betrokkene of naar zijn gemachtigde(n).

De klacht over de lange behandelingsduur is gegrond aangezien er niet binnen de wettelijke termijn is beslist. Overigens acht ik het verrichte onderzoek uit oogpunt van zorgvuldigheid absoluut noodzakelijk met name omdat het onderzoeksresultaat mede bepalend zal zijn voor het al dan niet toepassen van artikel 1 F van het Vluchtelingenverdrag. Bovendien is het niet uitgesloten dat het onderzoeksresultaat ook ten dienste kan zijn in andere asielzaken waarin de verantwoordelijkheden van de politie aan de orde zijn.

Ik zie in deze klacht geen aanleiding voor het nemen van een speciale actie of maatregel. Dit neemt niet weg dat ik het betreurt dat het onderzoek een half jaar in beslag heeft genomen.

Met betrekking tot de verdere voortgang kan ik u mededelen dat er op 19 april jl. een kopie van het ambtsbericht naar de gemachtigde is gezonden en hij daarbij in de gelegenheid is gesteld binnen vier weken op de inhoud ervan te reageren.

Na ommekomst van die termijn zal binnen vier weken een beslissing worden genomen..."

D. STANDPUNT MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

1. Bij brief van 3 mei 2000 reageerde de Minister van Buitenlandse Zaken als volgt op de klacht en op de hem bij de opening van het onderzoek gestelde specifieke vragen:

"...De klacht van de heer P. (verzoeker; N.o.) betreft de lange duur van de behandeling van het onderzoek door het ministerie van Buitenlandse Zaken dat door de IND is verzocht.

Hieronder zal ik ingaan op de door u gestelde vragen waarbij ik eerst een korte toelichting geef over de wijze van onderzoek in Afghaanse dossiers en daarna dit specifieke geval zal toelichten.

1. De afgelopen zeventien maanden ontving de afdeling Asiel- en Migratiezaken (DPC/AM) van dit ministerie 325 individuele dossiers van Afghaanse asielzoekers met het verzoek van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) om nader onderzoek te verrichten.

Na ontvangst controleert DPC/AM of elk dossier alle relevante stukken bevat en bekijkt DPC/AM in hoeverre de vragen met de op het ministerie beschikbare informatie kunnen worden beantwoord. Vervolgens worden de door de IND gestelde vragen aan de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging te Islamabad (Pakistan) ter beantwoording voorgelegd.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken streeft ernaar het onderzoek binnen een zo kort mogelijk tijdsbestek af te ronden. In beginsel streeft DPC/AM ernaar een individueel ambtsbericht binnen drie maanden na ontvangst van het verzoek van de IND uit te brengen. In de praktijk treden bij het verrichten van onderzoek variaties op die afhankelijk zijn van verschillende factoren. Zo kan de complexiteit van een specifiek geval ertoe leiden dat de beantwoording van de gestelde vragen een langere behandelingsduur vergt. Daarnaast is het mogelijk dat een over het desbetreffende onderwerp te raadplegen betrouwbare bron beperkt beschikbaar is, hetgeen vertraging in de behandeling kan opleveren. De Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) behandelt het grootste deel van de individuele Afghaanse onderzoeken, omdat er geen Nederlandse vertegenwoordiging in Kabul (Afghanistan) aanwezig is.

2. In de onderhavige zaak zijn per memorandum van 13 oktober 1999 negen vragen (veel meer dan in standaard zaken) van de IND aan de ambassade voorgelegd. Op 14 december 1999 is gerappelleerd door DPC/AM bij de post. De ambassade heeft vervolgens op 22 maart 2000 de rapportage toegezonden waarna het individuele ambtsbericht op 11 april 2000 is uitgegaan.

In deze specifieke zaak waren de vragen omtrent het carrière verloop van betrokkene binnen het Afghaanse regeringsleger en de politie niet eenvoudig te beantwoorden.

Voorts was het verrichten van onderzoek gecompliceerd en precair, onder andere omdat de onderzoeksmogelijkheden beperkt waren en de te achterhalen informatie niet altijd vrij toegankelijk was. Tevens dienden de gedetailleerde vragen van de IND afdoende beantwoord te worden mede vanwege een eventuele verantwoordelijkheid van betrokkene voor mensenrechtenschendingen. Al deze factoren zijn van invloed geweest op de tijdsduur. Voor de volledigheid voeg ik het individuele ambtsbericht bij ter informatie (klager heeft dit stuk uiteraard al ontvangen), opdat u kennis kunt nemen van de resultaten van het onderzoek.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken streeft uiteraard naar snelle afhandeling van onderzoeken en is zich terdege bewust van de belangen van betrokken asielzoekers.

Gezien het specifieke karakter van deze zaak acht ik de duur van het onderzoek in dit geval gerechtvaardigd. Ik meen dan ook dat de klacht van de heer P. (verzoeker N.o.) ongegrond is.

Ik meen met het bovenstaande uw vragen in deze zaak te hebben beantwoord en u voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht u nog een nadere toelichting wensen, dan ben ik daartoe gaarne bereid. Een afschrift van deze brief zal eveneens verzonden worden aan de IND..."

2. Bij de reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken bevond zich het ambtsbericht van 11 april 1999 betreffende verzoeker aan de Staatssecretaris van Justitie.

Beoordeling

1. Ten aanzien van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie

1. Verzoeker, een Afghaanse asielzoeker, klaagt in de eerste plaats over de lange duur van de behandeling door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) van zijn aanvraag van 21 januari 1998 om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf.

2. Op grond van artikel 15e van de Vreemdelingenwet (zie achtergrond onder 1.) moet binnen zes maanden na ontvangst worden beslist op verzoeken om toelating als

vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf.

Asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben aangevraagd, verkeren in onzekerheid over hun toekomst. Het is daarom voor hen van groot belang dat binnen de wettelijke termijn op hun verzoeken wordt beslist en dat zij, indien dit niet mogelijk is, door het betreffende overheidsorgaan op de hoogte worden gehouden.

3. Nadat verzoeker zijn aanvragen op 21 januari 1998 had ingediend, hoorde de IND hem op 3 februari 1998 over zijn asielmotieven. Ruim een jaar na het indienen van de aanvragen, op 17 februari 1999, hoorde de IND Zuid-West verzoeker aanvullend in verband met mogelijke toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag (zie achtergrond onder 2. en 3.).

4. Bijna zes maanden daarna, op of omstreeks 11 augustus 1999, legde de IND naar aanleiding van dit aanvullende gehoor onderzoeksvragen voor aan de Landendesk van de IND, in verband met de vraag of artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag van toepassing was. De IND stelde verzoeker hiervan via zijn advocaat dezelfde dag op de hoogte. De IND deelde hierbij mee dat de verwachting was dat dit onderzoek drie maanden zou gaan duren, en dat in afwachting van het resultaat van dit onderzoek de behandeling van verzoekers aanvragen werd aangehouden.

5. Anderhalve maand later, op 28 september 1999, legde de Landendesk de onderzoeksvragen voor aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Ruim zes maanden later, op 11 april 1999, bracht het Ministerie van Buitenlandse Zaken een ambtsbericht uit. De IND rappelleerde bij de Landendesk op 14 en 21 december 1999 en, na verzoekers klacht, eind januari 2000 nogmaals. De IND berichtte verzoeker hierover op 14 en 20 december 1999.

Op 19 april 2000 zond de IND het ambtsbericht naar verzoekers gemachtigde. Deze kreeg vier weken de gelegenheid om hierop te reageren. Op het moment waarop de Staatssecretaris van Justitie reageerde op de klacht - 2 mei 2000 - was derhalve nog niet op de aanvragen beslist.

6. De Staatssecretaris van Justitie achtte de klacht over de lange behandelingsduur gegrond, aangezien niet was beslist binnen de wettelijke termijn. Wel wees hij erop dat het verrichte onderzoek absoluut noodzakelijk was uit een oogpunt van zorgvuldigheid, met name omdat het onderzoeksresultaat mede bepalend was voor het al dan niet toepassen van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag.

7. Het is op zichzelf begrijpelijk en te billijken dat de Staatssecretaris uit overwegingen van zorgvuldigheid zich bij de besluitvorming heeft willen laten leiden door de uitkomsten van dit nader onderzoek door de Landendesk en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Op het moment dat de IND besloot om verzoekers eventuele betrokkenheid bij handelingen

als omschreven in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag nader te onderzoeken, op 11 augustus 1999, was de termijn waarbinnen op grond van artikel 15e Vreemdelingenwet (zie achtergrond onder 1.) op de aanvragen had moeten worden beslist, echter al ruimschoots verstreken. Hiermee heeft de IND onvoldoende voortvarend gehandeld. Van de IND had mogen worden verwacht dat hij zo vroeg mogelijk zou hebben onderkend dat het nodig was om een dergelijk onderzoek te laten plaatsvinden. De Staatssecretaris heeft geen toereikende reden aangevoerd waarom pas op 11 augustus 1999, ruim anderhalf jaar na het indienen van de aanvragen, is besloten om dit onderzoek in te stellen.

8. Ook was het niet juist dat de IND verzoeker pas op 18 september 1998, na het verstrijken van de wettelijke beslistermijn, heeft bericht dat hij aanvullend zou worden gehoord en pas elf maanden daarna, op 11 augustus 1999, heeft bericht dat een nader onderzoek zou worden ingesteld bij de Landendesk.

De termijn die het Ministerie van Buitenlandse Zaken nodig heeft gehad voor het verrichten van het onderzoek, ruim zes maanden, kan de IND niet geheel worden aangerekend. Wel is het de IND aan te rekenen dat is verzuimd het Ministerie van Buitenlandse Zaken te rappelleren, temeer daar de IND in de brief van 11 augustus 1999 aan verzoeker had aangegeven dat het onderzoek met betrekking tot artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag naar verwachting na drie maanden zou zijn afgerond.

De onderzochte gedraging van de IND is niet behoorlijk

2. Ten aanzien van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

1. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft op het verzoek van de Landendesk van 28 september 1999 op 11 april 2000 een ambtsbericht uitgebracht. Verzoekers klacht heeft mede betrekking op de behandelingsduur van dit verzoek om advies.

2. Wanneer een bestuursorgaan ten behoeve van het nemen van een beslissing op een aanvraag advies vraagt aan een ander bestuursorgaan, dan dient het advies zodanig tijdig te worden gevraagd dat het adviesvragende bestuursorgaan met inachtneming van de termijn die het adviserende bestuursorgaan moet worden geboden om naar behoren te kunnen adviseren, tijdig op de aanvraag kan beslissen. Omgekeerd is het adviserende bestuursorgaan in beginsel gehouden zodanig tijdig te adviseren dat het adviesvragende bestuursorgaan op de aanvraag kan beslissen binnen de wettelijke beslistermijn dan wel bij het ontbreken daarvan binnen een redelijke termijn.

Het adviesvragende bestuursorgaan kan in dit verband een termijn stellen voor het uitbrengen van het advies. In dat geval dient het adviserende bestuursorgaan in beginsel binnen de gestelde termijn advies uit te brengen.

3. Indien het adviesvragende bestuursorgaan geen termijn heeft gesteld, dan wel indien het advies is gevraagd op een zodanig tijdstip, dat niet meer in redelijkheid zo tijdig advies

kan worden uitgebracht dat kan worden beslist binnen de wettelijke dan wel redelijke termijn, dan mag de behandeling van de adviesaanvraag niet langer duren dan strikt noodzakelijk is voor een zorgvuldige advisering.

4. De behandeling van het verzoek om advies heeft in dit geval ruim zes maanden geduurd.

De Minister van Buitenlandse Zaken gaf in dit verband aan dat de afdeling Asiel- en Migratiezaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken een groot aantal verzoeken om advies had ontvangen met betrekking tot Afghaanse asielzoekers. De Minister deelde mee dat de afdeling ernaar streefde een individueel ambtsbericht uit te brengen binnen drie maanden na ontvangst van het desbetreffende verzoek van de IND. Omstandigheden van het geval, zoals de complexiteit van de zaak of de beperkte beschikbaarheid van een bron, konden echter tot vertraging leiden.

De Minister voerde onder meer aan dat individuele Afghaanse onderzoeken meestal worden verricht door de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) omdat er geen Nederlandse vertegenwoordiging aanwezig is in Afghanistan. Voorts was het aantal vragen dat in dit geval was voorgelegd aan de post, groter geweest dan gemiddeld. Het onderzoek naar het carrièreverloop van verzoeker binnen het Afghaanse regeringsleger en de politieren was gecompliceerd en precair geweest, terwijl de beantwoording van de vragen mede van belang was geweest in verband met een mogelijke verantwoordelijkheid van verzoeker voor mensenrechtenschendingen, aldus de Minister.

5. Een termijn voor het uitbrengen van individuele ambtsberichten van drie maanden na ontvangst van het desbetreffende verzoek om advies van de IND kan in geval het de behandeling van een aanvraag in eerste aanleg betreft, gelet op de daarvoor geldende beslistermijn van zes maanden, worden aangemerkt als redelijk. De bovengenoemde bijzondere omstandigheden waarin het onderzoek in dit geval moest worden verricht, kunnen de duur van zes maanden echter wel rechtvaardigen.

De onderzochte gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is behoorlijk.

Conclusie

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

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is niet gegrond.