



Rapport

Datum: 16 februari 2001
Rapportnummer: 2001/042

Klacht

1. Op 29 maart 2000 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de familie K. te Budel Dorplein, ingediend door de Stichting VluchtelingenWerk Cranendonck te Budel Dorplein, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND). Verzoekers klaagden over de lange duur van de behandeling van hun in september 1997 ingediende verzoeken om toelating als vluchteling.

De Nationale ombudsman stuurde deze klacht op 5 april 2000 ter behandeling door naar de IND. Daarop liet de IND bij brief van 12 april 2000 onder meer weten dat in de zaak van verzoekers een nader onderzoek was ingesteld via de Gemeenschappelijke Kennisgroep (GKG), Cluster Landendesk. De IND deelde mee dat de zaak na afronding van dat onderzoek ter advisering zou worden voorgelegd aan de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACV). De IND liet tevens weten dat de GKG de vragen inmiddels had voorgelegd aan de Minister van Buitenlandse Zaken. Verder gaf de IND aan dat het onderzoek in ieder geval drie maanden zou gaan duren en zegde toe dat de gemachtigde van verzoekers binnen drie maanden zou worden bericht.

2. Bij brief van 23 mei 2000 wendde de Stichting VluchtelingenWerk zich namens verzoekers opnieuw tot de Nationale ombudsman, omdat de Staatsecretaris van Justitie nog geen beslissing had genomen op hun verzoek om toelating als vluchteling.

Op 5 juni 2000 legde een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman de klacht telefonisch voor aan de IND met de vraag of in deze zaak een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. De IND liet op 13 juni 2000 weten dat het advies van het Ministerie van Buitenlandse Zaken nog niet was ontvangen. De IND verwachtte het advies binnen drie weken en deed de toezegging om, afhankelijk van de inhoud van het advies, na de ontvangst van het advies, ofwel binnen vier weken te beslissen, ofwel de zaak binnen twee maanden voor te leggen aan de ACV; in dat geval zou binnen vier weken na ontvangst van het advies van de ACV een beslissing worden genomen.

3. Gelet op deze informatie besloot de Nationale ombudsman het onderzoek naar de gedraging van de IND, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, schriftelijk voort te zetten.

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

Verzoekers klagen over de lange duur van de behandeling door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie van hun in september 1997 ingediende verzoek om toelating als vluchteling.

4. Tijdens het onderzoek bleek dat de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage, zittinghoudende te 's-Hertogenbosch, bij uitspraak van 26 oktober 1999 het beroep van verzoekers tegen het niet tijdig nemen van een beslissing op de bezwaarschriften, die verzoekers op 2 juni 1998 hadden ingediend tegen het niet tijdig nemen van een beslissing op hun aanvragen, gegrond heeft verklaard.

Dit vormt voor de Nationale ombudsman aanleiding de beoordeling van de onderzochte gedraging te beperken tot de periode na de uitspraak van de arrondissementsrechtbank.

Op grond daarvan wordt de klacht thans als volgt geformuleerd:

Verzoekers klagen erover dat de Staatssecretaris van Justitie geen gevolg heeft gegeven aan de uitspraak van 26 oktober 1999 van de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage, zittinghoudende te 's-Hertogenbosch, waarbij het beroep tegen het niet tijdig nemen van een beslissing op de bezwaarschriften van 2 juni 1998 gegrond werd verklaard, en waarbij onder meer werd bepaald dat binnen zes tot tien weken na de datum van verzending van de uitspraak alsnog een beslissing op de bezwaarschriften diende te worden genomen.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:2

"Voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep worden met een besluit gelijkgesteld:

- a. de schriftelijke weigering een besluit te nemen, en
- b. het niet tijdig nemen van een besluit."

Artikel 6:20, eerste lid

"1. Indien het bezwaar of beroep is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit, blijft het bestuursorgaan verplicht een besluit op de aanvraag te nemen."

Artikel 7:10

"1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld - binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift.

2. De termijn wordt opgeschort met ingang van de dag waarop de indiener is verzocht een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 te herstellen, tot de dag waarop het verzuim is hersteld of

de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

3. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan.

4. Verder uitstel is mogelijk voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad of ermee instemmen."

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

Artikel 1. Definitie van de term "vluchteling"

"(...)

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 (toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag)

In deze werkinstructie is onder meer het volgende aangegeven.

Als blijkt dat de artikelen 15, vierde lid, 15b of 15c, eerste lid van de Vreemdelingenwet niet van toepassing zijn en tevens blijkt van mogelijke indicaties om artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag tegen te werpen, dan wordt de betrokken asielzoeker naar een OC doorgezonden. De doorverwijzing geschiedt 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 bij de IND aanwezige informatie, maar ook kan informatie worden verzameld via (onder andere) het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Voorts wordt bepaald dat in de bezwaarfase in alle gevallen uit zorgvuldigheidsoverwegingen op grond van artikel 31, derde lid, van de Vreemdelingenwet advies dient te worden gevraagd aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACV).

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.

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

De Staatssecretaris van Justitie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoekers, van Afghaanse nationaliteit, dienden op 19 september 1997 verzoeken in om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf. Op 12 november 1997 zijn verzoekers nader gehoord.
2. Op 15 april 1998 verzocht de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) de Minister van Buitenlandse Zaken een onderzoek in te stellen.
3. Op 2 juni 1998 is namens verzoekers een bezwaarschrift ingediend wegens het niet tijdig beslissen op de verzoeken om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf (Zie achtergrond, onder 1).
4. Op 25 augustus 1998 bracht de Minister van Buitenlandse Zaken een ambtsbericht uit met de resultaten van het onderzoek.
5. Op 25 september 1998 stelden verzoekers beroep in tegen het niet tijdig nemen van een beslissing op de bezwaarschriften van 2 juni 1998.
6. In januari 1999 droeg de regionale directie Zuid-West van de IND het dossier van verzoekers vanwege het mogelijk van toepassing zijn van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag (zie achtergrond onder 2) ter behandeling over aan het projectteam 1F van de IND, (zie achtergrond onder 3).

7. Bij uitspraak van 26 oktober 1999 verklaarde de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage, zittinghoudende te 's-Hertogenbosch, het beroep gegrond, en bepaalde daarbij onder meer dat de Staatssecretaris van Justitie binnen zes dan wel tien weken na de datum van verzending van de uitspraak alsnog een reële beslissing op de bezwaarschriften diende te nemen.

8. Op 28 december 1999 stelde de IND een nader onderzoek in via de Gemeenschappelijke Kennisgroep (GKG), Cluster Landendesk. Op 16 februari 2000 legde de GKG in het kader van dat onderzoek een aantal vragen voor aan de Minister van Buitenlandse Zaken.

9. De Minister van Buitenlandse Zaken bracht op 31 mei 2000 een ambtsbericht uit.

B. Standpunt verzoekerS

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

C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

In reactie op de klacht deelde de Staatssecretaris van Justitie bij brief van 8 september 2000 onder meer het volgende mee:

"De zaak zal thans - binnen twee weken na dagtekening van deze brief - aan de ACV worden voorgelegd. Op korte termijn zal ik nog geen beslissing op het bezwaarschrift kunnen nemen. Tussen voorlegging van een zaak aan de ACV en ontvangst van het advies van de ACV verstrijkt gemiddeld drie maanden.

Ik realiseer mij dat ik niet binnen de bij uitspraak van 26 oktober 1999 door de rechter opgelegde termijn van zes tot tien weken een beslissing heb genomen op het

bezwaarschrift van betrokkenen. Er bestond echter de noodzaak om een vervolgonderzoek in te stellen naar de taken en bevoegdheden van de heer K. om een oordeel te kunnen vellen over de toepasselijkheid van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. Uit oogpunt van zorgvuldigheid was dit vervolgonderzoek noodzakelijk.

Op 15 april 1998 is er een tussenbericht uitgegaan met betrekking tot het eerste onderzoek bij de Minister van Buitenlandse Zaken.

Vervolgens zijn op 16 en 28 december 1999 tussenberichten uitgegaan met betrekking tot de overdracht van de zaak aan het 1F-project respectievelijk over de instelling van een vervolgonderzoek naar de taken en bevoegdheden van betrokkene.

Daarna is op 12 april 2000 een tussenbericht uitgegaan, is er op 26 mei 2000 telefonisch contact geweest met de gemachtigde en is er tenslotte op 16 juni 2000 nogmaals een

tussenbericht uitgegaan naar de gemachtigde.

Ik acht de klacht over de lange behandelingsduur gegrond. Immers er is niet binnen de wettelijke termijn een beslissing op de aanvragen genomen. Ik zie naar aanleiding van deze klacht evenwel geen aanleiding tot het treffen van een specifieke maatregel."

Beoordeling

1. Verzoekers klagen erover dat de Staatssecretaris van Justitie geen gevolg heeft gegeven aan de uitspraak van 26 oktober 1999 van de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage, zittinghoudende te 's-Hertogenbosch, waarbij het beroep tegen het niet tijdig nemen van een beslissing op de bezwaarschriften van 2 juni 1998 met toepassing van artikel 8:54 van de Algemene wet bestuursrecht (kennelijk) gegrond werd verklaard, en waarbij onder meer werd bepaald dat binnen zes tot tien weken na verzending van de uitspraak alsnog een beslissing op de bezwaarschriften diende te worden genomen.
2. Verzoekers dienden op 19 september 1997 verzoeken in om toelating als vluchteling. Op 2 juni 1998 dienden zij bezwaarschriften in wegens het niet tijdig beslissen op hun verzoeken om toelating als vluchteling. Op 25 september 1998 stelden verzoekers beroep in tegen het niet tijdig nemen van een beslissing op de bezwaarschriften.
3. Bij uitspraak van 26 oktober 1999 bepaalde de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage, zittinghoudende te 's-Hertogenbosch, dat de Staatssecretaris van Justitie binnen zes, of bij inschakeling van een commissie, tien weken na verzending van de uitspraak alsnog een reëel besluit diende te nemen op de bezwaarschriften. De uitspraak van de rechtbank is op 27 oktober 1999 verzonden. De Staatssecretaris had derhalve uiterlijk op 3 januari 2000 alsnog een beslissing moeten nemen op de bezwaarschriften.
4. In zijn reactie van 8 september 2000 liet de Staatssecretaris weten dat de zaak binnen twee weken na 8 september 2000 zou worden voorgelegd aan de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACV). Voorts gaf de Staatssecretaris aan dat tussen voorlegging van een zaak aan de ACV en ontvangst van het advies van de ACV een termijn van gemiddeld drie maanden verstrijkt. In zijn brief van 13 juni 2000 aan verzoekers had de Staatssecretaris meegedeeld dat binnen vier weken na ontvangst van het advies van de ACV een beslissing zou worden genomen. Al met al is de door de rechter gestelde termijn ruimschoots overschreden.
5. De Staatssecretaris gaf in zijn reactie aan dat in de zaak van verzoekers een vervolgonderzoek moest worden ingesteld omdat artikel I F van het Vluchtelingenverdrag mogelijk van toepassing was (zie achtergrond, onder 2). De Staatssecretaris erkende dat de door de rechter gestelde termijn niet was gehaald en de klacht in die zin gegrond was, maar hij gaf aan dat het vervolgonderzoek uit het oogpunt van zorgvuldigheid noodzakelijk was.

6. De Nationale ombudsman onderschrijft het belang van zorgvuldig onderzoek in zaken waarin artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag mogelijk van toepassing is. Gelet echter op de totale duur van de procedure van ruim drie jaar, en op het tijdsverloop tussen het indienen van de verzoeken om toelating als vluchteling in september 1997 en het moment dat de IND besloot het dossier voor te leggen aan het Projectteam 1F (januari 1999), en voorts gelet op het tijdsverloop tussen het moment dat het dossier werd voorgelegd aan het projectteam 1F en het moment waarop de Minister van Buitenlandse Zaken werd verzocht een onderzoek in te stellen (16 februari 2000), moet worden geconcludeerd dat bij de behandeling, ook in bezwaar, van de aanvragen van verzoekers bepaald onvoldoende voortvarendheid is betracht.

7. In deze zaak is met name ook het volgende van belang. In een rechtsstaat behoren bestuursorganen prompte uitvoering te geven aan een uitspraak van de onafhankelijke rechter. Deze grondregel kan slechts uitzondering lijden in geval van een - naar objectieve maatstaven gemeten - onmogelijkheid tot uitvoering van de uitspraak in de desbetreffende zaak. Een dergelijke omstandigheid deed zich in dit geval niet voor. De Staatssecretaris kon immers een beslissing nemen. Daaraan doet niet af dat er vanuit een oogpunt van zorgvuldigheid, gelet op de stand van zaken in de behandeling na de uitspraak reden kon zijn nog advies te vragen aan de Minister van Buitenlandse Zaken, en de zaak voor te leggen aan de ACV. Daarbij hadden echter de door de rechtbank gestelde termijnen tot uitgangspunt moeten worden genomen. In werkelijkheid is het advies aan de Minister van Buitenlandse Zaken pas gevraagd, nadat de door de rechtbank gestelde termijnen reeds geruime tijd waren verstreken. Op deze wijze heeft de Staatssecretaris de rechterlijke uitspraak geheel genegeerd. De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Ten overvloede wordt nog het volgende opgemerkt. Voor zover de Staatssecretaris van oordeel zou zijn geweest dat vanwege de noodzaak van vervolgonderzoek de aanleiding voor vereenvoudigde afdoening door de rechtbank niet zo evident was dat de rechtbank niet zonder nader onderzoek het beroep gegrond heeft kunnen verklaren, had het op zijn weg gelegen op grond van artikel 8:55 Awb bij de rechtbank verzet te doen.

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.