



Rapport

Datum: 30 mei 2001

Rapportnummer: 2001/150

Klacht

Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling van zijn bezwaarschrift van 25 augustus 1998 door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

Beoordeling

1. 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, behoren bestuursorganen zich evenzeer strikt gebonden te achten aan wettelijke voorschriften inzake voor hen geldende termijnen. Dit geldt te meer wanneer de desbetreffende wettelijke voorschriften (enige) ruimte bieden voor het verlengen van de duur van de besluitvorming.

2. Het voorgaande betekent dat de behandeling van bezwaarschriften dient plaats te vinden binnen de wettelijk gestelde termijnen. De Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) dient ingevolge artikel 7:10, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb, zie Achtergrond, onder 1.) te beslissen binnen zes weken dan wel tien weken (in geval een adviescommissie is ingesteld) na ontvangst van het bezwaarschrift, dit behoudens opschorting van de termijn in verband met verzuimherstel. Op grond van het derde lid van artikel 7:10 Awb kan de beslissing voor ten hoogste vier weken worden verdaagd. De IND dient daarvan schriftelijk mededeling te doen aan de indiener van het bezwaarschrift. Verder uitstel is op grond van artikel 7:10, vierde lid, Awb alleen mogelijk met instemming van de indiener.

3. Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling van zijn bezwaarschrift door de IND. Verzoekers gemachtigde diende het bezwaarschrift in op 25 augustus 1998. Bij brief van 7 september 1998 verdaagde de IND de beslissing conform artikel 7:10, derde lid Awb voor vier weken. De IND deelde in deze brief verder mee dat de termijn waarbinnen diende te worden beslist, werd opgeschort zolang de nadere gronden van bezwaar niet waren ingediend. Op 30 september 1998 voerde verzoekers gemachtigde de nadere gronden van bezwaar aan. De wettelijke termijn voor de behandeling ging op dat moment in. De IND heeft niet conform artikel 7:10, vierde lid Awb om verder uitstel verzocht. De beslistermijn was in dit geval gezien de verdagingsbeslissing tien weken, en eindigde derhalve op 9 december 1998.

Op 19 maart 2001, het moment dat de Nationale ombudsman het onderzoek in de onderhavige zaak sloot, had de Staatssecretaris van Justitie nog geen beslissing genomen op verzoekers bezwaarschrift.

Hiermee is de wettelijke termijn van artikel 7:10 Awb ruimschoots overschreden.

4. De Staatssecretaris van Justitie achtte de klacht gegrond en betreurde het dat de wettelijke beslistermijn was verstreken. De Staatssecretaris deelde voorts als reactie op de klacht onder meer mee dat de reden van de lange duur van de behandeling van het bezwaarschrift was gelegen in het grote aantal te behandelen aanvragen om toelating door de IND. De hoge instroom van asielzoekers in 1997 en 1998 had de IND genoodzaakt keuzes te maken ten aanzien van de behandeling van zaken. Eén van die keuzes was geweest dat aan de aanvragen in eerste aanleg voorrang werd verleend.

Het grote aantal asielaanvragen verklaart weliswaar de vertraging in de behandeling van verzoekers bezwaarschrift, maar kan niet zonder meer rechtvaardigen dat niet tijdig op verzoekers bezwaarschrift is beslist. Dit geldt te meer nu uit het onderzoek is gebleken dat reeds op 30 oktober 1998 bekend was dat verzoekers zaak op een zitting van een ambtelijke commissie zou worden behandeld en pas op 29 september 2000, niet eerder dan na tussenkomst van de Nationale ombudsman, deze zitting heeft plaatsgevonden. De behandeling van het bezwaarschrift heeft daarmee bijna twee jaar volledig stilgelegen. Dit is niet juist.

Voorts is niet juist dat de IND in deze periode geen enkel bericht aan verzoeker heeft doen uitgaan waarin hem de stand van zaken werd meegedeeld. De IND heeft daarmee niet voldaan aan het vereiste van een actieve informatieverstrekking.

5. De behandeling van het bezwaarschrift heeft voorts verdere vertraging opgelopen doordat de zaak na de behandeling door de ambtelijke commissie is overgedragen aan het Projectteam 1F van de IND in het kader van een onderzoek naar het mogelijk van toepassing zijn van artikel 1(F) van het Verdrag van Genève van 1951 (Vluchtelingenverdrag; zie Achtergrond, onder 2.). Gelet op een zorgvuldige en goed gemotiveerde beslissing is het op zichzelf begrijpelijk dat de Staatssecretaris de afdoening heeft willen aanhouden in afwachting van het resultaat van dit onderzoek.

Van de Staatssecretaris mocht echter worden verwacht dat een beslissing om een onderzoek in te stellen naar het mogelijk van toepassing zijn van artikel 1(F) Vluchtelingenverdrag in een zo vroeg mogelijk stadium werd genomen.

Het feit dat pas twee jaar na indiening van het bezwaarschrift een zitting van de ambtelijke commissie is gepland en er derhalve van 30 oktober 1998 tot 29 september 2000 geen enkele voortgang is gemaakt met de behandeling van het bezwaarschrift, is in dit licht temeer te betreuren omdat daardoor ook pas in een heel laat stadium kon worden vastgesteld dat een artikel 1(F)-onderzoek geïndiceerd was.

De onderzochte gedraging is niet 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.

Onderzoek

Op 9 juni 2000 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer B. te Rotterdam, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

Nadat verzoeker nadere informatie over zijn klacht had verstrekt, heeft de Nationale ombudsman zijn klacht op 8 augustus 2000 telefonisch voorgelegd aan de IND met de vraag of in deze zaak een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. Aangezien deze interventie niet leidde tot een voor verzoeker bevredigende oplossing, werd het onderzoek naar de gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, schriftelijk voortgezet.

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.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd de Staatssecretaris van Justitie een aantal specifieke vragen gesteld.

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

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

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker diende op 18 januari 1998 een aanvraag in om toelating in Nederland als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf (vtv). Bij beschikking van 20 juli 1998 werd de asielaanvraag kennelijk ongegrond verklaard en de vtv-aanvraag niet ingewilligd. Bij dezelfde beschikking werd aan verzoeker een voorwaardelijke vergunning

tot verblijf verleend met ingang van 18 januari 1998 en met een geldigheidsduur van een jaar.

2. Op 25 augustus 1998 diende verzoekers gemachtigde een bezwaarschrift op nadere aan te voeren gronden in tegen de beschikking van 20 juli 1998.

3. De Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) bevestigde bij brief van 7 september 1998 de ontvangst van het bezwaarschrift. De IND deelde in deze brief mee dat hij gebruik maakte van de mogelijkheid die is geboden in artikel 7:10, derde lid van de Algemene wet bestuursrecht om de beslissing op het bezwaarschrift met vier weken te verdagen (zie Achtergrond, onder 1.). Verder deelde de IND mee dat de nadere gronden binnen twee weken moesten worden ingediend, en dat de beslistermijn zolang zou worden opgeschort.

4. Op 30 september 1998 voerde verzoekers gemachtigde de nadere gronden van bezwaar aan.

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt staatssecretaris van justitie

Bij brief van 12 september 2000 reageerde de Staatssecretaris van Justitie onder meer als volgt op de klacht:

"Thans verzoekt u mij aan te geven of ik de klacht gegrond acht. In antwoord hierop bericht ik u dat ik tot mijn spijt moet constateren dat de wettelijke beslistermijn inmiddels is verstreken. De reden voor de vertraging in de behandeling is gelegen in het grote aantal te behandelen aanvragen om toelating door de IND. De hoge instroom van asielzoekers in 1997 en 1998 heeft de IND genoodzaakt keuzes te maken ten aanzien van de behandeling van zaken. Eén van die keuzes is geweest dat aan de aanvragen in eerste aanleg voorrang wordt gegeven. Deze maatregel is genomen na een zorgvuldige afweging van belangen, aangezien een voorrangbehandeling ten koste zou gaan van de behandeling van eerder ingediende aanvragen.

Overigens merk ik hierbij op dat ik me weliswaar kan voorstellen dat het uitblijven van de beslissing bij betrokkene gevoelens van onrust opwekt, doch betrokkene is met de afwijzende beslissing in het bezit gesteld van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf, zodat betrokkene niet wordt bedreigd met uitzetting (naar het land van herkomst).

Tevens verzoekt u mij op de klacht te reageren aan de hand van de door u gestelde vragen. De beantwoording van de vragen treft u hieronder aan.

Vraag 1.

Welke handelingen zijn er sinds 25 augustus 1998 verricht ten behoeve van het asielverzoek van verzoeker? Nadat het bezwaarschrift van 25 augustus 1998 dezerzijds de volgende dag is ontvangen, is op 7 september 1998 een ontvangstbevestiging met het verzoek om de gronden van het bezwaar aan te vullen aan de gemachtigde, mr. T., verzonden. Bij brief van 30 september 1998 zijn de nadere gronden van het bezwaarschrift per fax ontvangen. Voorts is uit de gegevens van het geautomatiseerde systeem van de IND gebleken dat onderhavige zaak vanaf 30 oktober 1998 geagendeerd staat voor een zitting van een ambtelijke commissie. Op 16 augustus 2000 is de schriftelijke uitnodiging voor de zitting van 29 september 2000 aan de gemachtigde van betrokkene uitgegaan.

Vraag 2.

Heeft de IND gebruik gemaakt van de in artikel 7:10, derde en vierde lid van de Algemene wet bestuursrecht genoemde mogelijkheid de beslissing voor vier weken te verdagen respectievelijk te verzoeken om instemming met verder uitstel? Nee.

Vraag 3.

Heeft de IND tussenberichten verzonden aan verzoeker(s) gemachtigde)? Nee.

Zo nee, waarom niet? In zijn algemeenheid zijn er geen tussenberichten naar betrokkene en/of zijn gemachtigde gestuurd, omdat de praktische verzending van tussenberichten nog niet volledig geïmplementeerd is in de Regionale Directie.

Vraag 4.

Kunt u een termijn noemen waarbinnen de beslissing op verzoekers bezwaarschrift kan worden verwacht? Het is te doen gebruikelijk dat binnen een termijn van zes weken na de zitting van de ambtelijke commissie een beslissing wordt genomen op het ingediende bezwaarschrift, tenzij tijdens de behandeling van de zaak blijkt dat nader onderzoek, dan wel nadere gegevens dienen te worden afgewacht. Indien dit laatste het geval is, zal de advocaat hierover geïnformeerd worden."

D. Reactie verzoeker

Verzoeker reageerde op 4 januari 2001 op de hiervoor onder **C.** genoemde brief van de Staatssecretaris van Justitie. Hij bracht geen nieuwe standpunten naar voren.

E. Reactie staatssecretaris van justitie

Daarnaar gevraagd deelde de Staatssecretaris van Justitie bij brief van 8 maart 2001 onder meer het volgende mee:

"Op 29 september 2000 is betrokkene verschenen voor een ambtelijke commissie bij de regionale directie Zuid-Oost en gehoord omtrent zijn asielmotieven.

Op 25 oktober 2000 is contact opgenomen met een medewerker van het Projectteam 1F omdat naar aanleiding van de door betrokkene op deze zitting afgelegde verklaringen er voldoende redenen waren om een 1F-onderzoek in te stellen (zie Achtergrond; onder 2.).

Op 26 oktober 2000 is de gemachtigde van betrokkene van deze overdracht en de reden daarvan in kennis gesteld door de regionale directie Zuid-Oost. Daarom is er nog geen beslissing genomen op het bezwaarschrift van betrokkene.

Na deze overdracht is het dossier in verband met de eerdere klacht bij de Nationale ombudsman direct ingedeeld op een medewerker en is een eerste beoordeling opgemaakt. Hierna is besloten betrokkene aanvullend te gaan horen.

Vervolgens is op 8 januari 2001 betrokkene aanvullend gehoord en inmiddels zijn ook de correcties en aanvullingen ontvangen.

Binnen vier weken na heden zal in ieder geval de tweede beoordeling plaats gaan vinden.

Die beoordeling kan aanleiding geven tot het instellen van een nader onderzoek bij de minister van Buitenlandse Zaken als er onvoldoende duidelijkheid bestaat ten aanzien van de toepassing van artikel 1F. Indien artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag niet van toepassing is, zal het dossier weer naar de regionale directie Zuid-Oost worden teruggestuurd en zal daarbij ook worden aangegeven dat er binnen vier weken na de overdracht een beslissing zal moeten worden genomen op het bezwaarschrift. In beide gevallen zal betrokkene hiervan op de hoogte worden gebracht.

Indien artikel 1F wel van toepassing is, zal direct na de tweede beoordeling een beslissing worden genomen op het bezwaarschrift."

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 7:10:

"1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of - indien een commissie (...) 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 (...) 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..."

2. Ingevolge artikel 1(A) van het Verdrag van Genève betreffende de status van Vluchtelingen van 1951 (Vluchtelingenverdrag) in combinatie met artikel 15 Vreemdelingenwet kunnen als vluchteling worden toegelaten vreemdelingen die afkomstig zijn uit een land waar zij gegronde reden hebben te vrezen voor vervolging wegens ras, godsdienstige, levensbeschouwelijke of politieke overtuiging, nationaliteit of het behoren tot een bepaalde sociale groep.

Artikel 1(F) van het Vluchtelingenverdrag sluit een bepaalde groep asielzoekers uit van bescherming die dit Verdrag biedt. De tekst van artikel 1(F) luidt:

"De bepalingen van dit Verdrag zijn niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie 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."