



Rapport

Datum: 17 april 2002

Rapportnummer: 2002/110

INHOUDSOPGAVE

A. Introductie

A. Introductie

Dit rapport bevat het resultaat van het onderzoek uit eigen beweging dat de Nationale ombudsman in juli 2001 is begonnen naar de behandeling van vreemdelingenzaken waarin artikel 1F van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen een rol speelt. Het onderzoek is toegespitst op de tijd die is gemoeid met de behandeling van aanvragen om toelating tot Nederland en van bezwaarschriften.

Hoofdstuk **F.** bevat een toelichting op het besluit van de Nationale ombudsman om deze kwestie te onderzoeken.

b. de onderzochte gedraging

De te onderzoeken gedraging werd in het kader van het onderzoek als volgt geformuleerd:

De wijze waarop de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) omgaat met zaken van vreemdelingen ten aanzien van wie het vermoeden bestaat dat zij in verband met het bepaalde in artikel 1F van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen niet onder de werkingssfeer van dat verdrag vallen.

c. BEOORDELING

I. Inleiding

1. Op grond van artikel 1F van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (het Vluchtelingenverdrag) zijn de bepalingen van dat verdrag niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, dat hij een ernstig niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, of dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen die in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.

2. In de loop van de jaren negentig is in Nederland steeds meer aandacht ontstaan voor de mogelijkheid die artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag biedt om (onder meer) oorlogsmisdadigers uit te sluiten van de bescherming van dat verdrag. De voor het vreemdelingenbeleid verantwoordelijke Staatssecretaris van Justitie heeft de Tweede Kamer bij brief van 28 november 1997 geïnformeerd over de uitgangspunten en beleidsvoornemens ten aanzien van de toepassing van artikel 1F (zie Achtergrond, onder 4.).

De uitvoering van het vreemdelingenbeleid ligt in handen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND). De ruimte die de IND daarbij heeft, wordt op een aantal belangrijke punten ingeperkt door wettelijke voorschriften.

Zoals de Nationale ombudsman in tal van rapporten heeft overwogen, dient in onze democratische rechtsstaat alleen al vanwege het primaat van de wetgever uitgangspunt te zijn dat deze voorschriften strikt worden nageleefd.

3. Het is algemeen bekend dat de IND er niet altijd in slaagt binnen de daarvoor geldende termijnen, zoals deze zijn opgenomen in de Vreemdelingenwet en de Algemene wet bestuursrecht (Awb), te beslissen op aanvragen van vreemdelingen om toelating tot Nederland en op bezwaarschriften die zijn gericht tegen een afwijzing van zo'n aanvraag.

De Nationale ombudsman heeft de afgelopen jaren aanwijzingen gekregen dat zich wat betreft de doorlooptijden van vreemdelingenzaken waarin artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag een rol speelt structureel problemen voordoen. Deze aanwijzingen hebben de Nationale ombudsman doen besluiten om met gebruikmaking van de bevoegdheid onderzoek te doen uit eigen beweging (artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman) na te gaan hoe de IND omgaat met zaken van vreemdelingen ten aanzien van wie het vermoeden bestaat dat zij in verband met het bepaalde in artikel 1F niet onder de werkingssfeer van het Vluchtelingenverdrag vallen.

Dit rapport bevat het resultaat van dat onderzoek. In deze Beoordeling zal met name worden ingegaan op de naleving door de IND van de wettelijke beslistermijnen, en op de vraag of de IND, en daarmee de Staatssecretaris van Justitie, in dat opzicht een verwijt valt te maken. Daarnaast zal aandacht worden besteed aan de informatie die de IND tussentijds verstrekt aan de betrokken vreemdelingen. Voorts wordt in een afzonderlijke paragraaf kort ingegaan op de registratie door de IND van relevante gegevens in 1F-procedures.

II. 1F-zaken, een bijzondere categorie

De toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag ten aanzien van vreemdelingen die om toelating tot Nederland hebben verzocht, heeft voor hen het vórstrekkende gevolg dat zij geen recht op bescherming kunnen ontlenen aan het Vluchtelingenverdrag en aan de Vreemdelingenwet.

Alleen daarom al mag van de IND worden geëist dat een dergelijke beslissing steeds na zorgvuldig onderzoek wordt genomen.

Dit vereiste van zorgvuldig onderzoek laat onverlet dat de beslistermijnen van de Awb en van de Vreemdelingenwet onverkort gelden in 1F-zaken.

Afgezien van het in de inleiding genoemde primaat van de wetgever zijn er verschillende redenen te noemen waarom er naar gestreefd moet worden ook in 1F-zaken de wettelijke beslistermijnen in acht te nemen. Naast het individuele belang van de betrokken vreemdeling om zo spoedig mogelijk te weten waar hij aan toe is, is juist in 1F-zaken ook het algemeen belang gediend bij een voortvarende behandeling. Een beslissing van de Staatssecretaris waarbij een vreemdeling artikel 1F wordt tegengeworpen, kan het begin vormen van een strafrechtelijke procedure in het kader van de Wet Oorlogsstrafrecht. Naarmate de periode tussen het moment van begaan van een eventueel misdrijf en van het begin van een strafrechtelijk onderzoek verder uiteenliggen, wordt de kans op succesvolle vervolging kleiner. De samenleving is daarom gebaat bij een zo voortvarend mogelijk handelen door de IND in 1F-procedures. Naast het belang van de openbare orde en veiligheid in het algemeen kan in dit verband ook nog worden gedacht aan het belang van vreemdelingen die in Nederland asiel hebben gevraagd of die reeds tot Nederland zijn toegelaten, en die geconfronteerd zouden kunnen worden met personen van wie zij of hun familie in hun land van herkomst te vrezen hadden. Ook deze vreemdelingen hebben er belang bij beschermd te worden tegen deze personen.

III. De behandeling van 1F-zaken door een projectteam

1. De in de Inleiding genoemde brief van de Staatssecretaris van Justitie van 28 november 1997 vormde het begin van een meer gerichte toepassing door de IND van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. Vanwege onder andere de stijging van de instroom van potentiële 1F-zaken, het specialistische karakter van de 1F-afdoeningspraktijk, het ontbreken van jurisprudentie en daarop gebaseerd beleid, alsmede de vereiste eenduidigheid bij de afdoening van deze zaken is er toen voor gekozen de behandeling van 1F-zaken te concentreren bij een klein aantal gespecialiseerde IND-medewerkers, binnen de regionale directie Zuid-West.

2. Gelet op de hiervoor bedoelde omstandigheden en gelet op het grote belang van zorgvuldig onderzoek in zaken waarin artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag mogelijk van toepassing is, onderschrijft de Nationale ombudsman de keuze om de behandeling van alle 1F-zaken te concentreren in één werkeenheid.

De behandeling van alle 1F-zaken door één eenheid, per 1 september 1999 het 1F-projectteam en per 1 oktober 2001 de unit 1F, impliceert wel dat binnen de IND van meet af aan een vlotte overdracht door de regionale directies van mogelijke 1F-zaken aan het 1F-team moest zijn gewaarborgd, en dat het 1F-team daadwerkelijk in staat moest worden gesteld zijn taken adequaat, en met inachtneming van de daarvoor geldende wettelijke bepalingen, uit te voeren.

In de volgende paragraaf wordt uitvoerig ingegaan op de doorlooptijden in 1F-procedures. Daarbij komen onder meer ook deze overdracht van zaken en de omvang van het 1F-team aan de orde.

IV. De doorlooptijden in 1F-zaken

Wettelijk kader

1. Ingevolge artikel 15e van de Vreemdelingenwet (oud) diende een beschikking omtrent de inwilliging van een aanvraag om toelating te worden gegeven binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag.

Op grond van het bepaalde in artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) diende binnen uiterlijk veertien weken te worden beslist op een bezwaarschrift tegen een beschikking op een aanvraag om toelating.

Voor aanvragen om toelating die zijn ingediend na 1 april 2001 geldt op grond van de Vreemdelingenwet 2000 eveneens een beslistermijn van zes maanden. Deze termijn kan echter met ten hoogste zes maanden worden verlengd indien voor de beoordeling van de aanvraag advies van of onderzoek door derden of door het openbaar ministerie nodig is.

Overigens kent de Vreemdelingenwet 2000 niet de mogelijkheid van bezwaar in asielzaken, maar staat tegen de beslissing op een aanvraag beroep open bij de rechtbank te Den Haag en hoger beroep in bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (zie Achtergrond, onder 2.).

Overdracht, aanbod en productie

2. De Staatssecretaris heeft in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman een overzicht gegeven van de aantallen procedures die in de periode van 1 oktober 1999 tot 1 augustus 2001 per kwartaal bij het 1F-team in behandeling zijn gekomen respectievelijk door het 1F-team zijn afgedaan. De aantallen aanvragen om toelating en bezwaarschriften zijn apart vermeld. Uit dit overzicht, dat is opgenomen in paragraaf II.7.b. van de Bevindingen, blijkt dat de voorraad te behandelen aanvragen op 1 oktober 1999 25 bedroeg, en dat de voorraad elk kwartaal is toegenomen, tot 1577 op 1 april 2001.

Tot 1 augustus 2001 nam de voorraad nog eens toe tot 1785 aanvragen. Het aanbod nieuwe aanvragen bedroeg in het vierde kwartaal van 1999 882, in de daarop volgende kwartalen varieerde het aanbod nieuwe aanvragen tussen de 180 en 325.

Het aantal aanvragen dat door medewerkers van het 1F-team in de desbetreffende periode is afgedaan, varieerde tussen de 32 en 121 per kwartaal.

3. Voor wat betreft de afhandeling van bezwaarschriften blijkt uit bedoeld overzicht dat de voorraad van drie bezwaarprocedures op 1 oktober 1999 in de loop van daarop volgende kwartalen steeds verder is opgelopen, tot 909 bezwaarprocedures op 1 april 2001. Na de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 - die niet de mogelijkheid van bezwaar in asielzaken kent - is de voorraad bezwaarprocedures teruggelopen, tot 553 op 1 augustus

2001.

Het aanbod bezwaarprocedures varieerde in de periode van 1 oktober 1999 tot 1 april 2001 per kwartaal van 141 tot 291, terwijl de productie van het 1F-team in deze periode varieerde van elf tot negentig afdoeningen per kwartaal.

4. Blijkens de gegevens uit de tabel die is opgenomen in paragraaf II.8.g. bedroeg de gemiddelde doorlooptijd van aanvragen om toelating waarop het 1F-team een beslissing heeft genomen in het vierde kwartaal van 1999 ruim twee jaar. Tot en met het eerste kwartaal van 2001 bleef de gemiddelde doorlooptijd schommelen rond de twee jaar. In het tweede kwartaal van 2001, toen de Vreemdelingenwet 2001 inmiddels in werking was getreden, bedroeg de doorlooptijd gemiddeld ruim negentien maanden.

5. Voor wat betreft bezwaarprocedures waarin het 1F-team een beslissing heeft genomen, varieerde de gemiddelde doorlooptijd in de periode van 1 oktober 1999 tot 1 april 2001 in de verschillende kwartalen van negen tot bijna zestien maanden. Voor de bezwaarschriften waarop in het tweede kwartaal van 2001 werd beslist, bedroeg de doorlooptijd gemiddeld ruim 22 maanden.

De IND heeft in de desbetreffende periode in 1F-zaken aan de indieners van bezwaarschriften niet verzocht om instemming met (verder) uitstel als bedoeld in artikel 7:10, vierde lid, van de Awb.

6. Uit het voorgaande blijkt dat zowel de voorraad te behandelen aanvragen als de voorraad te behandelen bezwaarschriften in de loop van de periode van 1 oktober 1999 tot 1 april 2001 constant is opgelopen doordat de productie van het 1F-team elk kwartaal opnieuw aanzienlijk achterbleef bij het aanbod nieuwe aanvragen respectievelijk bezwaarschriften.

Daarnaast blijkt uit de door de Staatssecretaris verstrekte gegevens dat het 1F-team er in de loop van de kwartalen bij lange na niet in is geslaagd aanvragen om toelating respectievelijk bezwaarschriften binnen de daarvoor geldende wettelijke beslistermijnen af te doen.

Voor aanvragen om toelating is de wettelijke beslistermijn van zes maanden in de periode van 1 oktober 1999 tot en met maart 2001 met gemiddeld anderhalf jaar overschreden.

De overschrijding van de wettelijke termijn van maximaal veertien weken voor het nemen van een beslissing op een bezwaarschrift varieerde in de verschillende kwartalen in de periode van 1 oktober 1999 tot 1 april 2000 van gemiddeld ruim vijf maanden tot gemiddeld ongeveer een jaar. In het tweede kwartaal van 2001 bedroeg de termijnoverschrijding zelfs gemiddeld ruim anderhalf jaar.

7. Een belangrijke oorzaak voor de aanzienlijke overschrijding van de wettelijke beslistermijnen is gelegen in het moment van overdracht van 1F-zaken door de regionale directies aan het 1F-team.

Volgens de Staatssecretaris is uit een steekproef gebleken dat deze zaken op het moment van overdracht in 1998 gemiddeld een jaar oud waren, in 1999 gemiddeld tien maanden en in 2000 en 2001 gemiddeld vier maanden.

Uit deze gegevens blijkt dat de wettelijke beslistermijnen in 1998 en 1999 over het algemeen al ruimschoots waren verstreken voordat het 1F-team de zaken in behandeling kreeg.

Alhoewel de tijd die was gemoeid met de overdracht door een regionale directie aan het 1F-team in 2000 en 2001 aanzienlijk is teruggebracht, tot gemiddeld vier maanden, had het 1F-team door dit tijdverloop in deze jaren gemiddeld maar twee maanden tot zijn beschikking om een aanvraag binnen de wettelijke termijn van zes maanden af te doen.

Voor bezwaarzaken was de beslistermijn ook in deze twee jaren doorgaans al verstreken op het moment van overdracht.

8. Op grond van het voorgaande moet worden vastgesteld dat de IND er niet in is geslaagd een tijdige overdracht van potentiële 1F-zaken aan het 1F-team te waarborgen. Alleen daarom al waren de medewerkers van het 1F-team feitelijk niet in staat de overgedragen zaken tijdig af te doen.

Het betreft hier een ernstige tekortkoming in de organisatie van het werk van de IND.

9. Het lange tijdverloop tussen het moment van indiening van een aanvraag en van overdracht aan het 1F-team verklaart slechts een deel van de vertraging in de afhandeling van 1F-zaken. Uit het onderzoek zijn verschillende andere oorzaken naar voren gekomen. Zo is er sprake geweest van een ernstige inschattingsfout ten aanzien van de verwachte instroom van nieuwe zaken. Bij de oprichting van het 1F-team ging de Staatssecretaris uit van een instroom van 71 aanvragen en 28 bezwaarprocedures per kwartaal, terwijl uit de door de Staatssecretaris verstrekte gegevens blijkt dat het 1F-team in het laatste kwartaal van 1999 882 aanvragen en 291 bezwaarprocedures heeft ontvangen.

Ook de daarop volgende kwartalen was het aanbod nieuwe aanvragen en bezwaarzaken telkens veel hoger dan was verwacht.

De prognose van de Staatssecretaris dat het 1F-team in het jaar 2001 per kwartaal 228 nieuwe procedures voorgelegd zou krijgen, is eveneens te laag gebleken. In het eerste en het tweede kwartaal ontving het 1F-team namelijk 483 respectievelijk 263 nieuwe zaken.

In de periode van 1 september 1999 tot oktober 2001 is het aantal beslismedewerkers van het 1F-team geleidelijk aan gegroeid van vijf naar achttien. Bij de oprichting van het 1F-team in september 1999 ging de IND er van uit dat met de behandeling van 1F-zaken gemiddeld evenveel tijd was gemoeid als met de behandeling van reguliere asielaanvragen. Volgens de unitmanager kost de afdoening van een 1F-zaak echter 30 tot 50% meer tijd. In de loop van 2000 zijn normen opgesteld voor de behandeling van 1F-zaken, waarmee vervolgens bij de formatie van het 1F-team in september 2000 rekening is gehouden.

10. Onder meer als gevolg van de hierboven bedoelde inschattingsfout en het hanteren van een verkeerde maatstaf bij het bepalen van de formatie van het 1F-team is al zeer snel na de oprichting van het 1F-team een situatie ontstaan van een alsmaar groeiende werkvoorraad. De groei van het 1F-team is van meet af aan onvoldoende geweest om de steeds maar groeiende werkvoorraad tijdig te kunnen opvangen. Het binnen de wettelijke termijnen afhandelen van 1F-zaken is mede daardoor verworpen tot een illusie.

11. De unitmanager heeft er in het kader van het onderzoek onder andere nog op gewezen dat de productie van zijn medewerkers nog niet maximaal was omdat zij bijna allen betrekkelijk onervaren waren en omdat juist het inwerken in de 1F-materie veel tijd kost. Op zichzelf is dit begrijpelijk. Omdat echter kon worden voorzien dat deze medewerkers niet direct aan de productienorm zouden voldoen, had daarmee bij de berekening van de formatie van het 1F-team rekening gehouden moeten worden. Dat is kennelijk onvoldoende gebeurd.

Het inwinnen van aanvullende informatie

12. Voor het verkrijgen van de informatie die nodig is om op een aanvraag of op een bezwaarschrift te kunnen beslissen, is het 1F-team soms afhankelijk van anderen, zoals de Gemeenschappelijke Kennisgroep van de IND (de GKG) en het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

13. In een aantal gevallen leggen de medewerkers van het 1F-team vragen voor aan de GKG. De Staatssecretaris en het hoofd van de GKG hebben aangegeven dat indien de GKG de door het 1F-team gestelde vragen zelf kan beantwoorden, zij daar in het algemeen binnen enkele weken in slaagt. De inschakeling van de GKG levert in die zaken dan ook geen substantiële vertraging op in de procedure.

14. Soms is het nodig dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken in een individuele 1F-zaak een ambtsbericht uitbrengt. Behalve door - indien nodig - tijdig bij het Ministerie te rappelleren, kan de IND op de tijd die daarmee is gemoeid nauwelijks invloed uitoefenen.

De Staatssecretaris was niet in staat aan te geven in hoeveel 1F-zaken om een individueel ambtsbericht is gevraagd, maar zij kon wel, per kwartaal, een overzicht geven van het

aantal zaken waarin op de eerste dag van het desbetreffende kwartaal geen beslissing kon worden genomen omdat werd gewacht op een individueel ambtsbericht (zie het overzicht zoals opgenomen in paragraaf II.7.c. van de Bevindingen).

Uit dit overzicht blijkt dat op de eerste dag van de verschillende kwartalen gemiddeld in ongeveer vijftig zaken niet kon worden beslist omdat er nog op een individueel ambtsbericht werd gewacht. Voor wat betreft de tijd die gemiddeld was gemoeid met het verkrijgen van een individueel ambtsbericht verwees de Staatssecretaris naar de reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken.

Uit de reactie van de Minister, zoals weergegeven in paragraaf III. van de Bevindingen, kan worden opgemaakt dat de tijd die het Ministerie van Buitenlandse Zaken nodig had voor het uitbrengen van een individueel ambtsbericht in de eerste twee kwartalen van 1999 gemiddeld zeven tot negen maanden bedroeg, en dat die in de daarop volgende kwartalen is teruggebracht tot gemiddeld vijf tot zes maanden. De individuele ambtsberichten die in het eerste kwartaal van 2001 werden uitgebracht, waren gemiddeld ongeveer drie maanden daarvoor aangevraagd door de IND.

Overigens ging het om aantallen ambtsberichten die afgezet tegen het totaal-aantal 1F-zaken als betrekkelijk gering zijn aan te merken, namelijk zo'n vijftien per kwartaal.

Op grond van bovenstaande gegevens stelt de Nationale ombudsman vast dat bij de behandeling van een relatief klein aantal 1F-zaken een vertraging van gemiddeld een half jaar is opgetreden als gevolg van het aanvragen van een individueel ambtsbericht aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Van deze vertraging kan de Staatssecretaris van Justitie geen verwijt worden gemaakt. Gezien het geringe aantal zaken waarin om een individueel ambtsbericht is gevraagd, heeft het oponthoud als gevolg van de inschakeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in de onderzochte periode echter relatief weinig invloed gehad op de gemiddelde doorlooptijd.

Aanvullend gehoor

15. Aan het nemen van een beslissing in een 1Fzaak gaat een procedure vooraf waarin een aantal bijzondere stappen is te onderscheiden. Nadat een zaak is overgedragen aan het 1F-team, vindt een eerste beoordeling plaats. Op basis daarvan kan soms een beslissing worden genomen, maar meestal is het nodig dat een aanvullend gehoor wordt gehouden of dat er nadere informatie wordt gevraagd bij de GKG of bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In die gevallen vindt daarna een tweede beoordeling plaats.

De Staatssecretaris heeft meegedeeld dat het haar niet mogelijk is om aan te geven hoeveel tijd met deze stappen is gemoeid. Wel wees zij erop dat het aanvullend horen van de betrokken vreemdeling, door een contactambtenaar van het team bijzonder onderzoek van de regionale directie Zuid-West van de IND, doorgaans plaatsvindt binnen twee tot

drie maanden nadat het is aangevraagd (zie Bevindingen, onder II.4.d.).

Afgezet tegen de maximale beslistermijn van zes maanden voor aanvragen en veertien weken voor bezwaarschriften is deze termijn duidelijk te lang.

Alhoewel de Nationale ombudsman zich realiseert dat met de organisatie van een aanvullend gehoor enige tijd is gemoeid, is hij van oordeel dat op dit punt aanzienlijk kortere termijnen moeten worden gerealiseerd.

In paragraaf VI. wordt nader ingegaan op registratie van procesgegevens door de IND.

De beslistermijn

16. Ten slotte staat de Nationale ombudsman stil bij de opmerking van de manager van de unit 1F dat het een uitzondering is als een 1F-zaak binnen de wettelijke beslistermijn kan worden afgehandeld en dat deze termijn voor deze categorie vreemdelingenzaken dus niet realistisch is. Volgens hem zou voor het nemen van een beslissing op een aanvraag in een 1F-zaak standaard een termijn van een jaar moeten gelden (zie paragraaf II.8., onder g., van de Bevindingen).

Gezien de informatie waarover de Nationale ombudsman in het kader van het onderzoek de beschikking heeft gekregen, is hij van mening dat een beslistermijn van zes maanden ook in 1F-zaken in beginsel voldoende moet zijn. Daarvoor is wel nodig dat de achterstanden bij de unit 1F zijn weggewerkt en dat de verschillende stappen in het gehele besluitvormingsproces elkaar snel opvolgen. Gezien de wettelijke bepaling dat binnen zes maanden op een aanvraag moet zijn beslist, is het aan de Staatssecretaris om ervoor te zorgen dat aan deze voorwaarden wordt voldaan. In dit verband is overigens nog van belang dat bedoelde termijn van zes maanden op grond van artikel 42 van de Vreemdelingenwet 2000 met zes maanden kan worden verlengd indien onderzoek door derden - zoals het Ministerie van Buitenlandse Zaken - nodig is. Gezien de tijd die het Ministerie van Buitenlandse Zaken gemiddeld nodig heeft voor het uitbrengen van een individueel ambtsbericht (zie onder 14.) biedt dit wetsartikel de IND voldoende armslag om ook in dergelijke zaken binnen de wettelijke termijn een beslissing te nemen.

De Nationale ombudsman wijst er wel op dat de GKG van de IND geen derde is in de zin van artikel 42 Vreemdelingenwet 2000. Een vraag aan de GKG kan dus niet tot verlenging van de beslistermijn leiden. Gezien het feit dat inschakeling van de GKG geen substantiële vertraging in de procedure oplevert (zie onder 13.) is ook hierin geen argument gelegen om de beslistermijn van maximaal zes maanden niet realistisch te achten.

Slotsom

17. Samenvattend is de Nationale ombudsman van oordeel dat de IND ten aanzien van de doorlooptijden in 1F-zaken tekort is geschoten op het punt van het tijdstip van de overdracht van 1F-zaken aan het 1F-projectteam, op het punt van de omvang van het 1F-projectteam in relatie tot de hoeveelheid te behandelen zaken, en op het punt van de tijd die is gemoeid met een eventueel aanvullend gehoor.

Met betrekking tot de doorlooptijden in 1F-zaken is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

V. De tussentijdse informatieverstrekking aan de betrokken vreemdeling

1. Bestuursorganen behoren burgers actief en adequaat te informeren over de stand van zaken in een door hen aangespannen procedure. Indien een wettelijke beslistermijn niet wordt gehaald, behoort betrokkene daarover tijdig en uit eigen beweging te worden geïnformeerd. Van bijzondere betekenis is in dit verband dat op grond van artikel 7:10, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in bezwaarzaken na het verstrijken van de wettelijke beslistermijn van maximaal veertien weken verder uitstel voor het nemen van een beslissing mogelijk is voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt (zie Achtergrond, onder 3.).

2. Uit de informatie van de Staatssecretaris en van de manager van de unit 1F is gebleken dat de betrokken vreemdeling (dan wel zijn gemachtigde) op het moment van overdracht van zijn zaak aan het 1F-team daarover schriftelijk wordt geïnformeerd, maar dat vervolgens uitsluitend tussenberichten worden verzonden aan (de gemachtigden van) die vreemdelingen die ooit bij het 1F-team hebben geïnformeerd naar de stand van zaken of een klacht hebben ingediend over de behandelingsduur.

3. Vreemdelingen die niet bij de IND hebben geïnformeerd naar de stand van zaken of die geen klacht hebben ingediend, zijn niet tussentijds geïnformeerd. Daarmee is niet voldaan aan de eis van actieve informatieverstrekking.

Het door de Staatssecretaris genoemde gebrek aan personele capaciteit binnen het projectteam vormt slechts een verklaring voor deze handelwijze, maar geen rechtvaardiging. De onderzochte gedraging is op dit punt dan ook niet behoorlijk.

4. De Staatssecretaris heeft meegedeeld dat het beleid op dit punt wordt aangepast, en dat in alle 1F-zaken tussenberichten zullen worden verstuurd. De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van dit voornemen.

5. Daarnaast is gebleken dat in bezwaarprocedures bij dreigende termijnoverschrijding geen verzoeken om instemming met verder uitstel zijn verzonden aan de indieners van de desbetreffende bezwaarschriften.

Gezien het bepaalde in artikel 7:10 van de Awb is ook dit niet juist.

De onderzochte gedraging is ook op dit punt niet behoorlijk.

VI. De registratie van gegevens

1. Voor een goede bedrijfsvoering is een zorgvuldige registratie in een geautomatiseerd systeem van informatie over de verschillende processtappen onontbeerlijk. Langs die weg kan immers op efficiënte wijze inzichtelijk worden gemaakt hoeveel tijd elk van de stappen in het proces neemt en waar zich eventueel knelpunten voordoen. Op basis daarvan kan vervolgens snel worden gezocht naar een oplossing voor die knelpunten.

2. Het is de Nationale ombudsman opgevallen dat een aantal relevante gegevens niet wordt opgenomen in het door de IND gebruikte automatiseringssysteem INDIS. Daardoor ontbreekt bijvoorbeeld informatie over de "ouderdom" van zaken op het moment dat zij aan de unit 1F worden overgedragen en over het aantal zaken waarin de GKG dan wel het Ministerie van Buitenlandse Zaken om informatie wordt gevraagd. Ook informatie over de tijd die is gemoeid met de andere processtappen die plaatsvinden na de overdracht van een zaak aan de unit 1F wordt niet afzonderlijk in INDIS geregistreerd.

3. Door dergelijke informatie niet op te nemen in een geautomatiseerd systeem, laat de IND de mogelijkheid liggen om belangrijke procesinformatie snel beschikbaar te krijgen.

Gezien het vorenstaande is de onderzochte gedraging ook op dit punt niet behoorlijk.

VII. Ten slotte

1. Getuige de omvorming van het projectteam 1F tot een reguliere IND-unit en de aankondiging dat er een tweede 1F-unit zal komen, heeft de Nederlandse overheid uitdrukkelijk gekozen voor een beleid dat erop is gericht om in de daarvoor in aanmerking komende gevallen daadwerkelijk toepassing te geven aan artikel 1F.

Bij de uitvoering van dit beleid dienen de ter zake geldende wettelijke bepalingen in acht te worden genomen. Uit dit onderzoek van de Nationale ombudsman is gebleken dat er met name op het punt van de doorlooptijden nog veel moet gebeuren. De kritiek van de Nationale ombudsman richt zich in dit verband met name op het tijdstip van overdracht van 1F-zaken aan het 1F-team, de omvang van het 1F-team in relatie tot de hoeveelheid te behandelen zaken, en de tijd die is gemoeid met het organiseren van een eventueel aanvullend gehoor. Het is aan de Staatssecretaris van Justitie om - voor zover nodig in overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken - te (blijven) zoeken naar mogelijkheden om ook in 1F-zaken de doorlooptijden op korte termijn zodanig terug te brengen dat in de regel binnen de wettelijke termijn op aanvragen om toelating wordt beslist.

2. In het kader van het onderzoek hebben de Staatssecretaris en de unitmanager 1F aangegeven welke maatregelen worden voorbereid met het oog op een verbetering of versnelling van de behandeling van 1F-zaken (zie Bevindingen, onder II.10.c.).

Voor zover deze maatregelen nog niet zijn ingevoerd, zoals het geval is met het standaard verzenden van tussenberichten in alle 1F-zaken, gaat de Nationale ombudsman ervan uit dat dit spoedig zal gebeuren. Naast deze maatregelen ziet hij enkele mogelijkheden voor verbeteringen ten aanzien waarvan, voor zover hem bekend, binnen de IND nog geen plannen bestaan. In verband daarmee wordt de Staatssecretaris een aanbeveling gedaan. Deze is in dit rapport opgenomen na de Conclusie.

3. De Nationale ombudsman wil nog kort stilstaan bij de opsporing en vervolging van oorlogsmisdadigers door het NOVO-team van het openbaar ministerie.

De IND is vaak de eerste overheidsinstantie die op de hoogte komt van een mogelijk oorlogsverleden van personen die om toelating tot Nederland verzoeken, en is daarmee een belangrijke aangever van nieuwe zaken aan het NOVO-team. Daarnaast is de IND bij uitstek de instantie die te maken krijgt met mogelijke getuigen van oorlogsmisdrijven. Uit de verklaring van de officier van justitie die het NOVO-team leidt, komt naar voren dat onder meer de informatieverstrekking door de IND aan het NOVO-team op enkele punten kan worden verbeterd (zie Bevindingen, onder IV.). Naar het oordeel van de Nationale ombudsman zou de IND bij de behandeling van individuele vreemdelingenzaken ook oog moeten hebben voor het belang van de opsporing en de vervolging van oorlogsmisdadigers. Voor zover dat de IND extra tijd kost, zal daarmee bij het vaststellen van de formatie rekening moeten worden gehouden.

4. De Nationale ombudsman wil deze Beoordeling niet afsluiten zonder te benadrukken dat op het terrein van de toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag in relatief korte tijd veel vooruitgang is geboekt. Waar dit verdragsartikel enkele jaren geleden nog nauwelijks werd toegepast, is - na een aanloopperiode van twee jaar waarin een projectteam functioneerde - per 1 oktober 2001 een structurele 1F-unit opgericht, is bij de regionale directie Midden een projectteam opgericht dat een bepaalde categorie 1F-zaken behandelt, en is inmiddels besloten tot de oprichting van een tweede 1F-unit per 1 januari 2003.

De IND-medewerkers die in de periode van 1 september 1999 tot 1 oktober 2001 deel hebben uitgemaakt van genoemd projectteam hebben in een omgeving en in een periode waarin nog relatief weinig kennis en jurisprudentie en nog vrijwel geen ervaring beschikbaar was op het terrein van de toepassing van artikel 1F een belangrijke basis gelegd voor de uitvoering van een vreemdelingenbeleid waarvan de toepassing van artikel 1F een structureel onderdeel uitmaakt. Daarvoor past veel waardering.

Ook past waardering voor de maatregelen die binnen de IND inmiddels zijn genomen en de maatregelen die worden voorbereid om de praktijk rond de toepassing van artikel 1F te verbeteren. Van die maatregelen, waaronder het verder uitbreiden van de capaciteit, is dan ook met instemming kennisgenomen.

Een en ander laat echter onverlet dat over het geheel genomen de slotsom luidt dat de onderzochte gedraging niet behoorlijk is en dat de IND bij de behandeling van 1F-zaken tekort is geschoten.

De resultaten van dit onderzoek geven aanleiding tot het doen van een aanbeveling.

d. CONCLUSIE

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 niet behoorlijk.

e. AANBEVELING

De Staatssecretaris van Justitie wordt in overweging gegeven om met inachtneming van hetgeen de Nationale ombudsman hierboven heeft overwogen een plan van aanpak op te stellen met maatregelen die er op zijn gericht dat de bestaande achterstanden worden weggewerkt, en dat de IND in staat wordt gesteld om binnen een jaar na het uitbrengen van dit rapport alle 1F-zaken binnen de wettelijke termijn af te doen.

Daarbij kan in ieder geval worden gedacht aan:

- het aanzienlijk bekorten van de tijd die ligt tussen het aanvragen van een aanvullend gehoor en het houden daarvan (zie paragraaf IV, 15);
- voortgangbewaking van de verschillende processtappen (zie paragraaf VI).

F. toelichting op besluit onderzoek

De Nationale ombudsman ontving de afgelopen jaren veel verzoekschriften met klachten over de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND). In 1998 waren dat er 2352, in 1999 1693, in 2000 1805 en in 2001 ging het om 1538 verzoekschriften.

Een groot deel van deze zaken betrof de behandelingsduur van aanvragen en van bezwaarschriften. Van de zaken die door de Nationale ombudsman in onderzoek werden genomen, kon het merendeel door (telefonische) interventie worden afgehandeld. Op het moment dat de IND in die zaken een bevredigende oplossing aanreikte voor het door of namens de betrokken vreemdeling aan de orde gestelde probleem, werd de betrokkene daarover geïnformeerd en werd het onderzoek beëindigd. De Nationale ombudsman gaf in zijn Jaarverslag 2000 (blz. 212) aan dat hij een interventie in een IND-zaak geslaagd acht indien de IND kan toezeggen dat binnen één maand wordt beslist op de aanvraag of het bezwaarschrift, dan wel dat binnen één maand de eerstvolgende stap in het besluitvormingsproces wordt gezet. In de gevallen waarin de IND niet een dergelijke

toezegging kan doen, beschouwt de Nationale ombudsman zijn interventie als mislukt en stelt hij in beginsel een schriftelijk onderzoek in.

De Nationale ombudsman besteedde in zijn Jaarverslag 2000 (blz. 226-228) afzonderlijk aandacht aan de IND-zaken waarin artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag speelde. Onder meer signaleerde hij dat in een aantal door hem onderzochte 1F-zaken sprake was van forse overschrijdingen van de wettelijke beslistermijnen en dat in de opeenvolgende stadia van de behandeling door de IND onvoldoende voortvarend was gehandeld.

Deze problematiek bleek zich in 2001 voort te zetten. Bovendien gebeurde het steeds vaker dat interventie door de Nationale ombudsman niet tot resultaat leidde omdat de IND niet in staat was toe te zeggen dat in de desbetreffende zaak binnen een maand zou worden beslist dan wel een vervolgstap zou worden gezet. In verband daarmee werd in die zaken besloten tot schriftelijk onderzoek, uitmondend in een rapport. Deze rapporten betroffen uiteraard steeds uitsluitend het individuele geval. Voor de betrokken vreemdeling leverde deze procedure feitelijk niet meer op dan het oordeel van de Nationale ombudsman dat zijn klacht gegrond was. Tot enige versnelling in de procedure leidde het onderzoek niet. Omdat de Nationale ombudsman deze gang van zaken als minder bevredigend ervoer, besloot hij medio 2001 om - met gebruikmaking van zijn bevoegdheid onderzoek te verrichten uit eigen beweging (artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman) - de wijze waarop de IND omgaat met zaken waarin wordt overwogen artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag toe te passen, in breder verband te onderzoeken.

Tegelijkertijd besloot hij nieuwe klachten waarin artikel 1F speelt en waarin een interventie mislukte, voorlopig buiten verdere behandeling te laten. De indiener van de klacht werd na het mislukken van interventie gewezen op het onderzoek ex artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman.

G. De reikwijdte van het onderzoek

Bij de opening van zijn onderzoek gaf de Nationale ombudsman aan dat het onderzoek in beginsel betrekking heeft op de periode van 1 september 1999 - het moment van de oprichting van het projectteam-1F - tot 1 april 2001.

Gelet op de aard van het onderzoek zijn relevante ontwikkelingen van na 1 april 2001 ook in het onderzoek betrokken. In verband daarmee is in de Achtergrond, onder 2., ook in het kort ingegaan op de Vreemdelingenwet 2000 die per 1 april 2001 in werking is getreden.

H. ONDERZOEK

In het kader van het onderzoek werd de Staatssecretaris van Justitie bij brief van 6 juli 2001 verzocht een aantal concrete vragen te beantwoorden (zie Achtergrond, onder 6).

Ook aan de Minister van Buitenlandse Zaken werd bij brief van 6 juli 2001 een aantal vragen voorgelegd (zie Achtergrond, onder 7).

Na ontvangst van de reacties van de Staatssecretaris op 10 oktober 2001 en van de Minister op 12 oktober 2001 brachten twee medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman op 20 november 2001 een werkbezoek aan het 1F-team van de IND.

Vervolgens werd op 28 november 2001 een gesprek gevoerd met de manager van de unit-1F, gevolgd door een gesprek op 11 december 2001 met het hoofd en met een medewerker van de Gemeenschappelijke Kennisgroep (GKG) van de IND, en een gesprek op 17 december 2001 met de officier van justitie te Arnhem die leiding geeft aan het Nationaal Opsporingsteam voor Oorlogsmisdrijven (NOVO-team).

Van deze drie gesprekken zijn verklaringen opgesteld, die ter fiattering zijn voorgelegd aan betrokkenen.

De manager van de unit 1F verstreekte in februari 2002 telefonisch nog enkele aanvullende inlichtingen.

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

De reacties van betrokkenen gaven aanleiding het verslag te wijzigen en aan te vullen.

I. bevindingen

I. Inleiding

Deze bevindingen bevatten de resultaten van het onderzoek. De schriftelijke reactie van de Staatssecretaris van Justitie en de informatie van de drie medewerkers van de IND met wie in het kader van het onderzoek gesprekken zijn gevoerd, zijn hierna onder II. zoveel mogelijk per onderwerp weergegeven.

De schriftelijke reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken is opgenomen onder III. en de informatie van de officier van justitie die het NOVO-team leidt onder IV.

Het projectteam-1F van de IND regionale directie Zuid-West, is op 1 oktober 2001 omgevormd tot een structurele unit, de unit-1F. Voor zover het onderzoek betrekking heeft op gebeurtenissen van vóór 1 oktober 2001 wordt in de bevindingen deze unit steeds aangeduid als het projectteam-1F.

II. Informatie Ministerie van Justitie

1. Beleidsontwikkeling toepassing artikel 1F en opzet projectstructuur

a. In reactie op het verzoek om een algemeen beeld van de ontwikkeling van de toepassing van artikel 1F door de IND deelde de Staatssecretaris het volgende mee:

“...In de loop van de jaren negentig werd geconstateerd dat Nederland vaker dan voorheen werd geconfronteerd met asielaanvragen van personen die verdacht worden betrokken te zijn geweest bij het plegen van oorlogsmisdrijven, niet-politieke misdrijven en/of het schenden van mensenrechten.

Gelet op de vele vragen uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de kritische kanttekeningen uit de maatschappij en de bezorgdheid van vluchtelingenorganisaties over de beoordeling van asielaanvragen van personen verdacht van internationale misdrijven en het schenden van de mensenrechten, heeft de toenmalige Staatssecretaris in een beleidsnotitie van 28 november 1997 (zie Achtergrond, onder 4; N.o.) aan de Tweede Kamer aangegeven hoe artikel 1F zou worden toegepast. In concreto is er toen voor gekozen om de behandeling van 1F-zaken uitsluitend te concentreren bij een aantal gespecialiseerde medewerkers, binnen de regionale directie Zuid-West van de IND.

In het najaar van 1997 is een kleine groep medewerkers aangesteld die werd belast met de afhandeling van potentiële 1F-zaken. Zij hadden hiertoe ieder acht uur per week ter beschikking. Spoedig bleek dat het aantal 1F-zaken steeg. Deze stijging alsmede de toegenomen maatschappelijke belangstelling voor oorlogsmisdadigers hier te lande, maakten het noodzakelijk maatregelen te treffen. Het team werd daarom begin 1999 uitgebreid en per 1 september 1999 werd een projectteam ingericht dat uitsluitend belast was met de afhandeling van 1F-zaken.

Tussen juli 1999 en juli 2001 is het aantal in procedure zijnde potentiële 1F-zaken aanzienlijk gestegen, waardoor er op verschillende momenten extra personeel is aangetrokken, die steeds door de zittende medewerkers werden ingewerkt in de uitvoeringspraktijk. Er is een aantal factoren te noemen voor de stijging van het aantal potentiële 1F-zaken:

- de grotere bekendheid binnen de gehele organisatie over de mogelijkheid om artikel 1F toe te passen;
- de hoge eisen die gesteld worden ten aanzien van de motivering om de aanvraag van de vreemdeling op grond van artikel 1F af te wijzen, waardoor de behandeltijd van een 1F-zaak relatief lang is;
- het feit dat er binnen de IND steeds meer landeninformatie voorhanden is over organisaties met een wreed doel en over mensenrechtenschendingen, waardoor er eerder aanleiding bestaat om artikel 1F in bepaalde zaken toe te passen;
- het feit dat het beleid en daaruit voortvloeiende jurisprudentie met betrekking tot het wel of niet toepassen van artikel 1F in individuele gevallen nog niet volledig is

uitgekristalliseerd...”

De unitmanager van de unit 1F (verder: de unitmanager) verklaarde in dit verband dat de stijging in het aantal 1F-zaken pas goed inzichtelijk werd nadat de projectgroep zich met 1F-zaken was gaan bezighouden, omdat vanaf dat moment de 1F-zaken ook apart werden geregistreerd in het administratiesysteem INDIS.

b. De Staatssecretaris deelde mee dat de volgende omstandigheden en argumenten hebben geleid tot het besluit tot de oprichting van een projectteam-1F binnen de regionale directie Zuid-West:

“...- De stijging van de instroom potentiële 1F-zaken.

- Blijvende politieke en maatschappelijke aandacht voor de materie, in verband waarmee zorgvuldige en eenduidige afdoening een vereiste is.

- Beleidsontwikkeling en jurisprudentie op 1F-gebied was nog grotendeels onontgonnen terrein. Het gebrek aan door de jurisprudentie gesteunde beleidskaders zou leiden tot grote risico's waardoor een centrale zorgvuldige en eenduidige afdoening vereist was.

- De reeds aanwezige expertise over artikel 1F binnen de regionale directie Zuid-West.

- Het specialistisch karakter van de artikel 1F uitvoeringspraktijk...”

2. Omvang en organisatie 1F-projectteam

a. Over de situatie bij de oprichting van het projectteam gaf de Staatssecretaris de volgende informatie:

“...Het projectteam werd formeel op 1 september 1999 opgericht, in de periode daarvoor hebben een aantal gespecialiseerde medewerkers uit verschillende asielunits in de regionale directie Zuid-West zich een aantal uur per week beziggehouden met de afhandeling van 1F-zaken. Vanaf september 1999 zijn deze medewerkers gedetacheerd in het projectteam en zijn potentiële 1F-zaken vanuit de verschillende asielunits overgedragen naar het nieuwe projectteam. Pas vanaf die periode is het mogelijk om een goed en betrouwbaar overzicht te krijgen van de voorraadontwikkeling.

Bij oprichting van het projectteam op 1 september 1999 bestond het team uit zeven personen: 1 parttime beleidscoördinator, 5 beslismedewerkers en 1 medewerker ondersteuning. In november 1999 werd het team uitgebreid met 1 beslismedewerker en op 1 januari 2000 werd een medewerker ondersteuning toegevoegd aan het team...”

In aanvulling op het bovenstaande verklaarde de unitmanager dat aanvankelijk een aantal medewerkers onder leiding van een coördinator van het Bureau Managementondersteuning (BMO) verantwoordelijk was voor de behandeling van

1F-zaken: in 1997 hielden vijf medewerkers zich gedurende een dag per week bezig met de behandeling van 1F-zaken. Dit aantal is begin 1999 uitgebreid naar negen medewerkers, die zich vanaf september 1999 fulltime bezighielden met 1F-zaken. De unitmanager deelde voorts mee dat de projectgroep in eerste instantie was bedoeld om de achterstanden in 1F-zaken weg te werken, daarna zouden dit soort zaken weer binnen de 'gewone' unit worden afgewerkt. Het idee van een tijdelijk project is inmiddels losgelaten, en de projectgroep is per 1 oktober 2001 omgevormd tot een unit.

b. De Staatssecretaris deelde vervolgens mee dat het projectteam begin oktober 2001 bestond uit 21 personen, te weten een projectleider, vier senior (beslis)medewerkers, veertien beslismedewerkers en twee medewerkers ondersteuning. Zij wees er op dat de ervaring van de beslismedewerkers op het werkerrein van 1F op dat moment nog niet erg groot was. Van de veertien beslismedewerkers waren er dertien korter dan een jaar werkzaam binnen het projectteam.

De unitmanager verklaarde hierover dat de omvang van het team tussen 1 september 1999 en oktober 2001 geleidelijk is gegroeid van vijf naar achttien beslissers. De unitmanager gaf aan dat dit ook niet sneller kon, aangezien de nieuwe medewerkers moesten worden opgeleid, en de noodzakelijke kennis moest worden overgedragen.

c. In antwoord op de vraag of het werven van mensen een probleem vormt, verklaarde de unitmanager dat de functie van medewerker bij het 1F-team destijds werd gezien als een 'gewone' asiel functie. Er vond destijds geen externe werving plaats. Ook de beloning was hetzelfde, terwijl het werk volgens hem moeilijker was. De belangstelling voor 1F-werk werd steeds groter. De functie wordt inmiddels ook beter gewaardeerd. Volgens de unitmanager was en is het niet moeilijk om mensen te krijgen voor het team.

d. In antwoord op de vraag naar de wijze waarop het projectteam is georganiseerd, gaf de Staatssecretaris per functiegroep in grote lijnen een beschrijving van de verschillende taken. Deze beschrijving luidt als volgt:

"...- Projectleider: is verantwoordelijk voor de aansturing van het team en de uitvoering van het project. Binnen de hem ter beschikking gestelde middelen en mensen, bewaakt hij de kwalitatieve en kwantitatieve voortgang van het project en rapporteert hij daaromtrent aan de regionale directie.

- Senior medewerkers: zijn verantwoordelijk voor de coaching en begeleiding van de beslismedewerkers. Zij dragen er zorg voor dat de beslismedewerkers worden opgeleid en begeleid om op termijn zelfstandig hun werk te kunnen uitvoeren.

Zij zijn tekeningsbevoegd in alle voorkomende voornemens en beschikkingen in eerste aanleg en in bezwaar die voorbereid worden door de beslismedewerkers. Verder zijn zij verantwoordelijk voor het nemen van beslissingen in complexere juridische zaken. Ook

treden zij op als voorzitter van een ambtelijke commissie in de bezwaarprocedure, en vóór invoering van de Vreemdelingenwet 2000 hebben zij de Staatssecretaris vertegenwoordigd bij de adviescommissie voor vreemdelingenzaken.

- Beslismedewerkers: zijn verantwoordelijk voor het concipiëren van voornemens en beschikkingen, en het maken van een eerste en/of tweede beoordeling van een zaak. Verder initiëren zij in overleg met een senior medewerker nadere onderzoeken. Bij voldoende ervaring kan aan hen tekeningsbevoegdheid verleend worden. Verder treden zij op als secretaris bij ambtelijke hoorzittingen.

- Medewerkers ondersteuning: zijn verantwoordelijk voor het voorraadbeheer, het dossierverkeer, de postverwerking en de verzending van voornemens en beschikkingen...”

3. Werkwijze 1F-team

De Staatssecretaris lichtte de werkwijze van het projectteam aan de hand van de verschillende processtappen als volgt toe:

“...a. Telefonisch contact

Op het moment dat een hoor/beslismedewerker in één van de vijf regionale directies van de IND bij de behandeling van een bepaalde zaak het vermoeden heeft dat artikel 1F wellicht van toepassing zou kunnen zijn, neemt hij telefonisch contact op met een medewerker van het projectteam. De zaak wordt doorgesproken en als de medewerker van het projectteam ook het vermoeden heeft dat artikel 1F van toepassing zou kunnen zijn, laat hij het dossier overdragen aan het projectteam. De medewerker die de zaak overdraagt dient tevens per brief de gemachtigde van de vreemdeling op de hoogte te stellen van het in gang te zetten onderzoek naar mogelijke toepassing van artikel 1F.

b. Eerste beoordeling

Een medewerker van het projectteam maakt vervolgens een eerste beoordeling van het dossier. Op grond van de verklaringen van de vreemdeling en op grond van hetgeen bekend is over het land van herkomst, beoordeelt de medewerker of er aanwijzingen zijn dat die persoon betrokken is geweest bij het plegen van oorlogsmisdrijven, niet-politieke misdrijven en/of het schenden van mensenrechten. Indien er onvoldoende aanwijzingen zijn om dat te concluderen dan wel nader te onderzoeken, wordt het dossier teruggestuurd naar de oorspronkelijke behandelende unit, met het verzoek de asielaanvraag verder in behandeling te nemen. Indien er voldoende aanknopingspunten zijn om artikel 1F toe te passen wordt een voornemen tot afwijzing van de aanvraag op grond van artikel 1F gemaakt. Het komt echter vaker voor dat er aanleiding bestaat om het relaas van de vreemdeling nader te onderzoeken. In dat geval bestaan er twee mogelijkheden:

- De vreemdeling wordt aanvullend gehoord door een contactambtenaar van het team bijzonder onderzoek van de regionale directie Zuid-West. Aan de hand van aandachtspunten die de beoordelaar heeft opgesteld, vraagt de contactambtenaar door over hetgeen de vreemdeling in het eerder nader gehoor heeft verklaard. Doorgaans wordt daarbij gevraagd naar de carrièreverloop van een vreemdeling en naar zijn/haar taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen een bepaalde organisatie of regime.
- Er bestaat aanleiding om een nader onderzoek op te laten starten bij de landendesk van de gemeenschappelijke kennisgroep (GKG) van de IND, dan wel het ministerie van Buitenlandse Zaken.

c. Reactie van de gemachtigde van de vreemdeling

In het geval dat een aanvullend gehoor heeft plaatsgevonden, wordt de gemachtigde van de vreemdeling een termijn van twee weken gegund om correcties en aanvullingen op het rapport van aanvullend gehoor in te dienen.

d. Tweede beoordeling

Na ontvangst van de reactie op het aanvullend gehoor, dan wel het individueel ambtsbericht van de minister van Buitenlandse Zaken, wordt het hele dossier herbeoordeeld. Indien er onvoldoende aanknopingspunten zijn om artikel 1F toe te passen, wordt het dossier teruggestuurd naar de oorspronkelijke behandelende unit, met het verzoek om op de asielaanvraag te beslissen. Indien artikel 1F wel van toepassing is werd tot 1 april 2001 een beslissing genomen en wordt vanaf 1 april 2001 een voornemen uitgebracht. Na binnenkomst van de zienswijze van de gemachtigde wordt dan een beslissing genomen...”

4. Samenwerking met andere IND-onderdelen

a. De Staatssecretaris deelde mee dat de samenwerking tussen het 1F-projectteam en de regionale directies ten aanzien van de overdracht van (mogelijke) 1F-zaken in het algemeen goed verloopt. Zij voegde daar het volgende aan toe:

“...Een knelpunt waarmee het projectteam te kampen heeft is dat het nog steeds voorkomt dat pas in een laat stadium van een individuele procedure onderkend wordt dat wellicht artikel 1F van toepassing zou kunnen zijn. Hierdoor treedt er al een vertraging op in de doorlooptijd. Om dit te ondervangen, zal de bekendheid over de mogelijkheid om artikel 1F toe te passen bij de hoor/beslismedewerkers in de regionale directies vergroot worden. Hiermee is inmiddels een begin gemaakt door nieuwe medewerkers bij de IND tijdens hun opleiding (het leerwerktraject op het kennis- en leercentrum (KLC) van de IND) voor te lichten over artikel 1F en de mogelijke toepasselijkheid daarvan in individuele zaken. Verder wordt thans voor de reeds in dienst zijnde hoor/beslismedewerkers in samenwerking met het KLC een opleidingsmodule over artikel 1F ontwikkeld. Tenslotte is

op dit moment een nadere schriftelijke instructie voor alle medewerkers in voorbereiding waarin onder meer aandacht wordt besteed aan de herkenbaarheid van mogelijke toepassing van artikel 1F..." (TBV 2001/37, zie Achtergrond, onder 5.c., N.o.)

b. Over de afspraken met de regionale directies over de overdracht van zaken deelde de Staatssecretaris het volgende mee:

"...Met de regionale directies is afgesproken dat indien een medewerker het vermoeden heeft dat artikel 1F van toepassing is in een bepaalde zaak, de zaak telefonisch wordt doorgesproken met een medewerker van het projectteam. Indien besloten wordt de zaak over te dragen naar het projectteam, motiveert de medewerker in de regio op een speciaal daarvoor ontworpen formulier waarom de zaak wordt overdragen en geeft hij/zij daarbij aan met wie uit het projectteam overleg is geweest. Verder stelt de medewerker in de regio, de (gemachtigde van) de vreemdeling schriftelijk op de hoogte van de overdracht van het dossier naar het projectteam.

Met de regionale directies is afgesproken dat indien artikel 1F niet van toepassing is, het dossier ter verdere afhandeling wordt teruggestuurd naar de oorspronkelijke behandelende regionale directie, waarna binnen vier weken een beslissing wordt genomen c.q. een vervolgstap wordt gezet..."

De Staatssecretaris deelde in dit verband desgevraagd voorts mee dat in circa 12% van de door het 1F-projectteam beoordeelde zaken op enig moment in de procedure wordt geconcludeerd dat artikel 1F niet van toepassing is. In die gevallen wordt het dossier ter afdoening teruggestuurd naar de desbetreffende regionale directie.

Over de verdere behandeling na het terugsturen van dergelijke zaken deelde de Staatssecretaris het volgende mee:

"...Conform een eerdere toezegging aan u is de afspraak dat binnen vier weken door een regionale directie de eerstvolgende stap wordt gedaan. Bij de overdracht van het dossier worden die directies daarop gewezen. Het projectteam monitort dit verder niet..."

In aanvulling hierop verklaarde de unitmanager het volgende:

"...Als bij de behandeling van een zaak door het 1F-team blijkt dat de aanvraag moet worden ingewilligd, wordt de zaak vaak door het team zelf afgedaan.

Ook wordt een zaak door het team afgedaan als blijkt dat personen M.O.B. zijn, met onbekende bestemming vertrokken. Wat de overige zaken betreft, is het team wel gedwongen de zaken terug te sturen wegens de grote voorraad die het team heeft. In die situatie wordt geen verandering verwacht; het terugsturen van zaken is dus een bewuste keuze..."

c. Volgens de Staatssecretaris verloopt ook de samenwerking tussen het projectteam en de GKG goed. In dat verband merkte zij het volgende op:

“...Alvorens eventueel onderzoeksvragen aan de GKG worden voorgelegd wordt veelal telefonisch contact gezocht met de GKG. In veel gevallen wordt dan op korte termijn de bij de GKG beschikbare informatie aan het projectteam toegezonden hetgeen het mogelijk maakt het aantal vragen waarbij aanvullend onderzoek nodig is te beperken. Voorgelegde onderzoeksvragen worden indien geen onderzoek door derden nodig is, in de grote meerderheid der gevallen binnen enkele weken beantwoord.

Indien vragen vanuit de GKG worden uitgezet bij derden (Ministerie van Buitenlandse Zaken, Ministerie van Binnenlandse Zaken, NGO's etc.) wordt het projectteam hierover na voorlegging geïnformeerd. Doordat in dergelijke zaken de beantwoording afhankelijk is van derden en het veelal gevoelige onderwerpen betreft waardoor onderzoek op bijzonder discrete en zorgvuldige wijze plaats dient te vinden, is het echter onvermijdelijk gebleken dat in sommige zaken de onderzoeksduur veel meer tijd in beslag heeft genomen dan wenselijk...”

In aanvulling op het bovenstaande verklaarde het hoofd van de GKG het volgende:

“...De bulk van de 1F-zaken betreft Afghanistan. Dé deskundige op dat terrein was tot 1 juli 2001 als senior beslismedewerker werkzaam binnen het 1F-projectteam. In de periode van 1 juli 2001 tot 15 oktober 2001 was hij als GKG medewerker gedetacheerd bij het 1F-projectteam. Vragen van 1F-medewerkers in verband met Afghaanse zaken werden door hem bekeken, en als nader onderzoek nodig was, rechtstreeks doorgestuurd naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze medewerker fungeerde als een soort vooruitgeschoven post van de GKG. Nu hij sinds 15 oktober 2001 als landenspecialist bij de GKG zit, komen alle vragen vanuit de 1F-unit eerst bij de GKG binnen. In vrijwel alle gevallen is het voor de GKG niet mogelijk alle gestelde vragen in een dossier te beantwoorden en moeten we toch het Ministerie van Buitenlandse Zaken benaderen...”

Met betrekking tot de inbreng van de GKG verklaarde het hoofd van de GKG dat het kennisniveau van de GKG vergeleken met dat van soortgelijke instanties in andere landen hoog is te noemen; als gevolg van de toegenomen kennis van de GKG worden de vragen aan de GKG volgens hem ook steeds specifiek.

d. In antwoord op de vraag met welke andere IND-onderdelen het projectteam heeft te maken en hoe de samenwerking met die onderdelen verloopt, deelde de Staatssecretaris het volgende mee:

“...Hieronder noem ik de andere IND-onderdelen waarmee het projectteam samenwerkt.

- Het team bijzonder onderzoek van de unit toezicht en terugkeer van de regionale directie Zuid-West. Dit team is onder andere belast met het uitvoeren van aanvullende gehoren

van potentiële 1F-zaken. Er is nauw contact met dit team en de samenwerking verloopt goed. Een aanvullend gehoor vindt doorgaans plaats binnen 2 à 3 maanden nadat het is aangevraagd. De aanvullende gehoren bevatten waardevolle informatie die voor de eventuele toepassing van artikel 1F van belang kan zijn.

- Het klachtenbureau van de regionale directie Zuid-West. De samenwerking met deze afdeling verloopt ook goed. Eventuele voorkomende knelpunten in de uitvoering worden besproken en opgelost.

- De afdeling uitvoeringsbeleid van de directie beleid van het hoofdkantoor van de IND. Beleidsmatige knelpunten in de uitvoering worden aan deze afdeling doorgegeven en voorgelegd. In overleg worden dan oplossingen gezocht dan wel keuzes gemaakt, waar nodig in overleg met het kerndepartement...”

5. Samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken

a. De Staatssecretaris wees er op dat het projectteam doorgaans geen direct contact heeft met het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De contacten met het Ministerie van Buitenlandse Zaken lopen via de landendesk van de GKG.

De unitmanager verklaarde in dit verband dat de contacten met het Ministerie van Buitenlandse Zaken via de GKG lopen en dus buiten de unit-1F om gaan. Dit is volgens hem een bewuste keuze geweest. De unit rappelleert eventueel de GKG, en de GKG rappelleert vervolgens het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De unitmanager liet weten dat het wellicht sneller zou gaan als het Ministerie van Buitenlandse Zaken direct vanuit de unit kon worden gerappelleerd.

Het hoofd van de GKG verklaarde op dit punt dat de GKG de betrokken regionale directie schriftelijk informeert over de vraagstelling aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Als de GKG een verzoek om onderzoek ontvangt van een medewerker van het 1F-team zijn er twee contactmomenten: eerst vindt er vanuit de GKG contact plaats over de vraagstelling aan het Ministerie, en vervolgens wordt de IND-medewerker geïnformeerd over het moment van uitzetten van de vragen bij het Ministerie.

b. Over de afspraken die met het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn gemaakt, merkte de Staatssecretaris het volgende op:

“...Tussen de IND en het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn afspraken gemaakt over de manier waarop beide organisaties met elkaar communiceren als het gaat om individuele ambtsberichten. Deze afspraken zijn neergelegd in de interne (vertrouwelijke; N.o.) IND-werkinstructie nummer 201. Daarnaast zijn er geen bijzondere afspraken gemaakt tussen het projectteam en het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

c. In antwoord op de vraag of de Staatssecretaris mogelijkheden ziet voor een meer efficiënte afhandeling van mogelijke 1F-zaken op basis van meer algemene ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken deelde de Staatssecretaris het volgende mee:

“...Meer algemene ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken over organisaties met een wreed doel zouden inderdaad tot een meer efficiënte afhandeling van mogelijke 1F-zaken kunnen leiden. Op dit moment zijn er drie algemene (deel) ambtsberichten over Afghanistan die gebruikt worden in de uitvoeringspraktijk. Ten aanzien van vreemdelingen die vallen onder de categorieën beschreven in die (deel) ambtsberichten, wordt nauwelijks nog individueel onderzoek opgestart bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Hoewel het proces efficiënter zou verlopen met meer algemene ambtsberichten, realiseer ik mij ook dat de Minister van Buitenlandse Zaken in sommige gevallen geen algemene ambtsberichten kan opstellen.

Immers, de aard van de informatie die gezocht wordt (b.v. gedetailleerde historische informatie over de structuur van een bepaalde organisatie), maakt het verkrijgen van deze informatie soms erg moeizaam, vooral als Nederland geen vertegenwoordiging heeft in het desbetreffende land...”

6. Samenwerking met het openbaar ministerie

Wat betreft de samenwerking van de IND met het Nationaal Opsporingsteam voor Oorlogsmisdrijven (NOVO-team) verklaarde de unitmanager dat in alle 1F-zaken zodra een beslissing op een aanvraag of een bezwaarschrift is genomen een afschrift van de beschikking wordt gestuurd naar de officier van justitie die leiding geeft aan het NOVO-team (onder IV wordt meer uitvoerig ingegaan op de rol van het NOVO-team).

In antwoord op de vraag of er medewerkers van unit-1F zijn uitgeleend aan het NOVO-team antwoordde de unitmanager dat dit op een misverstand berust. Wel is een oud medewerker van de unit, een Afghanistan-specialist met kennis van en ervaring met 1F, tijdelijk voor de duur van enkele maanden betrokken bij een project dat is ingesteld om de werkzaamheden bij het NOVO-team beter te verantwoorden.

7. Aantallen en categorieën zaken

a. Over de aantallen en de verschillende categorieën zaken deelde de Staatssecretaris het volgende mee:

“...Op 1 september 1999 (bij de oprichting van het 1F-team; N.o.) was de verwachting dat het projectteam in totaal (bezwaar + eerste aanleg) 375 zaken (625 procedures) diende te behandelen. Verder ging men er toen vanuit dat er per kwartaal een instroom zou zijn van 71 eerste aanleg procedures en 28 bezwaarprocedures.

Eind 1999, dus op het moment dat de meeste potentiële zaken administratief waren overgedragen in het automatiseringssysteem naar het projectteam, bedroeg de voorraad 866 procedures in eerste aanleg en 276 procedures in bezwaar. Ter nuancering van de hier genoemde getallen merk ik op dat niet alle procedures potentiële 1F-zaken waren. Het gaat hier om in behandeling zijnde asielprocedures van een hoofdpersoon van wie het vermoeden bestaat dat artikel 1F van toepassing is én van zijn of haar gezinsleden op wie artikel 1F doorgaans niet van toepassing is. Om een indicatie te kunnen geven om hoeveel hoofdpersonen (i.e. potentiële 1F-zaken) het gaat, wordt ten aanzien van deze dossiers door het projectteam, een vermenigvuldigingsfactor van 0,6 gehanteerd. Dit zou betekenen dat er eind 1999, 519 potentiële 1F-zaken op voorraad lagen in eerste aanleg, en 165 potentiële 1F zaken in bezwaar...”

In aanvulling op het bovenstaande verklaarde de unitmanager dat op 1 september 1999 de verwachting ten aanzien van het aantal door het projectteam te behandelen zaken vermoedelijk was gebaseerd op de instroom van het eerste half jaar van 1999; er werd daarbij uitgegaan van de normen die destijds golden voor de behandelingsduur van een 'normale' asielaanvraag. In de loop van 2000 werden normen opgesteld voor de behandeling van 1F-zaken, welke in 2001 werden gehanteerd.

De unitmanager verklaarde hierover dat onder de oude Vreemdelingenwet voor een beslissing in eerste aanleg 1189 minuten werd gerekend, en nog 116 minuten voor de ondersteuning. Omgerekend is dit per procedure 832 respectievelijk 81 minuten. Voor een beslissing op bezwaar was dit inclusief het horen door een ambtelijke commissie 1505 + 191 minuten per zaak, 1053 + 134 minuten per procedure.

Het aanvullend gehoor was en is daarbij niet inbegrepen, omdat dit verder ook buiten het 1F-project valt.

De unitmanager gaf aan dat bij het berekenen van de formatieplaatsen in september 2000 deze normen zijn aangehouden.

De unitmanager verklaarde dat, vergeleken met de behandeling van een "gewone" asielzaak, voor de behandeling van een 1F-zaak dertig tot vijftig procent meer tijd nodig is; daarbij komt dat waar nieuwe IND-medewerkers in het algemeen pas in het vierde kwartaal van hun eerste jaar volledig zijn ingewerkt, nieuwe 1F-medewerkers na een jaar nog niet op volle capaciteit werken.

De unitmanager verklaarde voorts dat onder de Vreemdelingenwet 2000 een norm van 1856 minuten per zaak geldt, dit is exclusief aanvullend gehoor en inclusief het uitbrengen van een voornemen, met 143 minuten voor de ondersteuning; per procedure is dit 1299 + 100 minuten.

De unitmanager merkte in dit verband op dat de productiedoelen bij 1-F-team wel zwaar wegen, maar niet haalbaar zijn gebleken.

In aanvulling hierop verklaarde hij het volgende:

“...De forse achterstanden vormen een extra mentale belasting voor medewerkers: de druk op de medewerkers van de unit-1F is groot. Voor met name nieuwe medewerkers betekent het werken bij de unit een grote belasting: er moeten nieuwe vaardigheden worden verworven, er moet voortdurend worden gestreefd naar meer efficiëntie. Ook wordt de druk vergroot door de wetenschap dat er grote achterstanden moeten worden weggewerkt. Daarnaast vormen ook de gruwelijke verhalen waar de medewerkers van de unit mee te maken krijgen een grote belasting. Niet iedereen is daar even goed tegen bestand...”

b. In reactie op het verzoek om een overzicht van het aantal zaken dat het projectteam heeft behandeld, uitgesplitst naar aanvragen, bezwaarzaken en mogelijke intrekkingen van verleende statussen, alsmede op het verzoek om een opgave van de werkvoorraad van het projectteam op de eerste dag van de desbetreffende kwartalen (uitgesplitst naar aanvragen, bezwaarzaken en mogelijke intrekkingen van verleende statussen deelde de Staatssecretaris het volgende mee:

“...Deze twee vragen beantwoord ik door te verwijzen naar de hieronder gepresenteerde tabellen. Zoals ik eerder (...) heb gemeld, gaat het ook bij deze cijfers om het aantal procedures (dus de hoofdpersoon plus zijn/haar gezinsleden). Om tot het aantal zaken te komen dient een vermenigvuldigingsfactor van 0,6 toegepast te worden. Voorts meld ik ter nuancering van de productieaantallen gepresenteerd in de tabellen hieronder, dat niet in al die gevallen daadwerkelijk artikel 1F is toegepast. Procedures in eerste aanleg en bezwaar zijn ook op andere gronden afgedaan (b.v. afgewezen omdat de vreemdeling met onbekende bestemming is vertrokken). Het aantal intrekkingen van verleende statussen is niet apart genoemd in de tabellen hieronder, omdat indien besloten wordt om een status in te trekken opnieuw een asielpcedure wordt opgevoerd in het automatiseringssysteem. Het automatiseringssysteem bevat geen procedure die uitsluitend gebruikt zou kunnen worden voor een intrekkingprocedure. In totaal zijn er ongeveer 10 statussen ingetrokken.

Eerste aanleg

4e kwart. 1999

1e kwart. 2000

2e kwart. 2000

3e kwart. 2000

4e kwart. 2000

1e kwart. 2001

2e kwart. 2001

1 aug. 2001

Beginvoorraad

25

866

975

1077

1211

1336

1577

1743

Aanbod

882

180

191

255

206

325

198

48

Productie

41

71

89

121

81

84

32

6

Eindvoorraad

866

975

1077

1211

1336

1577

1743

1785

Bezwaar

4e kwart. 1999

1e kwart. 2000

2e kwart. 2000

3e kwart. 2000

4e kwart. 2000

1e kwart. 2001

2e kwart. 2001

1 aug. 2001

Beginvoorraad

3

276

488

605

726

841

909

866

Aanbod

291

223

141

154

172

158

65

-150

Productie

18

11

24

33

57

90

108

163

Eindvoorraad

276

488

605

726

841

909

866

553

De Staatssecretaris verwees voor een verklaring voor de oplopende voorraad en het verschil tussen eerste aanleg en bezwaar in bovenstaande tabellen naar een toelichting, die is weergegeven onder 10.a, en naar de toelichting op de tabel, weergegeven onder 8.g.

In aanvulling op het bovenstaande noemde de unitmanager in zijn verklaring de volgende redenen voor de oplopende eindvoorraad van zaken in eerste aanleg, en de vanaf het tweede kwartaal 2001 gestaag stijgende productie wat betreft bezwaarzaken, en de afname van het aanbod daarvan:

“...In de eerste plaats kent de nieuwe Vreemdelingenwet, die per 1 april 2001 in werking is getreden, geen bezwaarprocedure.

In de tweede plaats is voorrang gegeven aan de behandeling van zaken waarin een klacht was ingediend over de lange behandelingsduur. Dit waren veelal bezwaarzaken.

Daarnaast konden veel bezwaarzaken relatief snel worden behandeld, omdat in de periode tussen 1 april 2001 en 15 juli 2001 veel zogeheten “omslagbeschikkingen” werden geslagen in bezwaarzaken: personen die in het bezit waren gesteld van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv) en die een bezwaarschrift hadden ingediend tegen de afwijzing van hun aanvragen om toelating als vluchteling en een

verblijfsvergunning, zagen na inwerkingtreding van de nieuwe Vreemdelingenwet hun vvtv's van rechtswege omgezet worden in een verblijfsvergunning asiel (vva) voor bepaalde tijd. In deze zaken werd het bezwaar niet-ontvankelijk verklaard vanwege het ontbreken van belang. Er werd dus een groot aantal zaken relatief snel behandeld. Tegelijkertijd kon het zijn dat in deze zaken in het kader van een heroverweging/ intrekking van de vva-bepaalde tijd een procedure opnieuw diende te worden opgevoerd.

Verder zijn door andere units ongeveer 150 procedures in bezwaar afgesloten door middel van de zogenaamde "omslagbeschikkingen". Dit is de verklaring voor het negatieve aanbod bezwaar in de tabel onder juli 2001.

Ook werden in die periode de seniormedewerkers ingezet voor nevenwerkzaamheden: zij verleenden medewerking aan het opstellen van een nieuw TBV (Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire) en aan het ontwikkelen van een beslisondersteunend systeem (zie hierna, onder 10.c; N.o.)..."

c. Naar aanleiding van de vraag in hoeveel zaken in het kader van de beoordeling of artikel 1F van toepassing was om nadere informatie is gevraagd aan de GKG/landendesk en het Ministerie van Buitenlandse Zaken deelde de Staatssecretaris het volgende mee:

"...Het aantal keer dat de medewerkers van het projectteam informatie opvragen van de landendesk en het Ministerie van Buitenlandse Zaken, wordt niet afzonderlijk geregistreerd. Ik kan wel per eerste dag van elk kwartaal en naar de fase in de procedure aangeven op hoeveel procedures geen beslissing genomen kan worden omdat vanuit het projectteam door tussenkomst van de GKG een individueel ambtsbericht van de minister van Buitenlandse Zaken is opgevraagd. Deze gegevens treft u hieronder aan.

Voorraad per 1e dag van het kwartaal

4e kwart. 1999 *

1e kwart. 2000

2e kwart. 2000

3e kwart. 2000

4e kwart. 2000

1e kwart. 2001

2e kwart. 2001

1 aug. 2001

1e aanleg

22

43

39

40

49

24

25

Bezwaar

16

8

16

16

13

13

20

Totaal

38

51

55

56

62

37

45

* cijfers niet beschikbaar

In aanvulling op het bovenstaande verklaarde het hoofd van de GKG dat de registratie van zaken een probleem vormt; het blijkt dat door het Ministerie van Buitenlandse Zaken verstrekte cijfers afwijken van de cijfers die door de IND zijn verstrekt.

d. De vraag naar de verwachting over het aantal zaken dat ter beoordeling aan het projectteam zal worden voorgelegd en het aantal zaken waarin artikel 1F de betrokken vreemdeling zal worden tegengeworpen, werd als volgt beantwoord door de Staatssecretaris:

“...In de prognose voor het jaar 2001 ga ik er vanuit dat per kwartaal 228 procedures worden voorgelegd aan het projectteam ter beoordeling. Ik verwacht wel een toename van het aantal zaken waarin artikel 1F wordt tegengeworpen. Dit gezien het feit dat de voorraad zaken erg groot is en er op dit moment nieuwe medewerkers in de materie worden ingewerkt, hetgeen tot een toename van de productiviteit zal moeten leiden...”

Wat betreft de actuele stand van zaken deelde de unitmanager in november 2001 mee dat op dat moment 1692 procedures in eerste aanleg en 424 procedures in bezwaar in behandeling waren bij de Unit 1F. Bij het team van de IND regionale directie Midden waren op dat moment volgens de unitmanager 171 procedures in eerste aanleg en 117 procedures in bezwaar in behandeling (zie hierna, onder 10.c.; N.o.).

8. Doorlooptijden

a. De Staatssecretaris deelde mee dat het haar niet mogelijk is aan te geven hoe "oud" de zaken gemiddeld zijn op het moment dat zij door een regionale directie worden voorgelegd aan het projectteam. Zij stelde in dat verband het volgende:

“...Dit heeft te maken met het feit dat in het automatiseringssysteem INDIS niet bijgehouden wordt op welk moment een dossier in het kader van een artikel 1F-onderzoek wordt overgedragen.

Wel heb ik steekproefsgewijs een aantal dossiers bekeken om te achterhalen wat de gemiddelde ouderdom van zaken is op het moment van overdracht aan het projectteam.

Daaruit komt naar voren dat in 1998 de zaken gemiddeld een jaar "oud" waren; in 1999 was dit gemiddeld 10 maanden, en in 2000 en 2001 was dit gemiddeld 4 maanden...”

b. De Staatssecretaris deelde mee dat het haar evenmin mogelijk was aan te geven wat in het algemeen de doorlooptijden zijn bij het projectteam in de diverse stadia van behandeling door het projectteam (aanvullend gehoor, eerste beoordeling, tweede beoordeling).

Zij merkte in dat verband het volgende op:

“...Deze informatie heb ik evenmin ter beschikking. Dit heeft te maken met het feit dat de processtappen die door het projectteam worden gehanteerd (aanvullend gehoor, 1e beoordeling, 2e beoordeling, informatie opvragen bij GKG) niet als afzonderlijke processtappen zijn benoemd in het automatiseringssysteem INDIS. Hierdoor is het niet mogelijk om de gemiddelde doorlooptijd van een processtap van het projectteam te berekenen...”

c. Naar aanleiding van de onder a. en b. weergegeven reactie van de Staatssecretaris werd de unitmanager gevraagd of het INDIS-systeem wel voldoet, en of het niet nuttig zou zijn om per processtap over data te beschikken, zodat snel kan worden gezien wat de werkelijke knelpunten in het proces zijn. De unitmanager verklaarde daarop het volgende:

“...1F-zaken worden op dezelfde manier geregistreerd als de overige asielzaken; data over de diverse 1F-processtappen zijn niet beschikbaar. Er zijn geen plannen om het INDIS-systeem op dit punt aan te passen. Er is onlangs een nieuwe versie van het hele INDIS-systeem gekomen; de invoering ervan had prioriteit boven alle andere aanpassingen van INDIS. Het zou handig zijn als de informatie over processtappen wel in het systeem zou kunnen worden opgenomen. Wellicht moet hierop worden aangedrongen...”

De unitmanager voegde daaraan toe dat het door de unit gebruikte eigen Excelsysteem niet goed bruikbaar is voor het verkrijgen van de gewenste informatie over de gemiddelde doorlooptijden van de diverse processtappen; het systeem wordt door veel mensen ingevuld en is daardoor niet zuiver.

d. Over de doorlooptijden bij de GKG verklaarde het hoofd van de GKG het volgende:

“...Als een zaak moet worden voorgelegd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, is het de taak van de GKG de vragen juist te redigeren; de GKG maakt een vertaling van de vraag van de 1F-medewerkers. De GKG hanteert voor zichzelf een termijn van tien dagen. Als de GKG een vraag vanuit het 1F-team ontvangt, gaat men bij de GKG daarmee direct aan de slag; bij de GKG liggen geen stapels verzoeken te wachten op behandeling...”

e. Voor wat betreft het aantal maanden dat gemiddeld gemoeid is met het verkrijgen van een individueel ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken verwees de Staatssecretaris naar de reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken (deze is opgenomen onder III.). Zij wees er daarbij op dat zij zich niet kan voorstellen dat er een verschil in doorlooptijd is, gerelateerd aan de fase van de procedure waarin een ambtsbericht wordt aangevraagd. Dit omdat doorgaans bij het verzoek om een ambtsbericht aan Buitenlandse Zaken niet standaard wordt aangegeven in welke fase van de procedure de desbetreffende vreemdeling zich bevindt.

f. Het hoofd van de GKG verklaarde in dit verband het volgende:

“...De GKG vraagt het Ministerie van Buitenlandse Zaken om de vragen binnen drie maanden te beantwoorden, en om eventueel na twee maanden te berichten als die termijn niet gehaald lijkt te worden. In de praktijk vraagt de GKG zelf na twee maanden aan het Ministerie of de termijn van drie maanden wordt gehaald. Als dat niet het geval is, wordt de zaak op een termijn van zes maanden gezet, en wordt de regionale directie door de GKG geïnformeerd. De regionale directie informeert vervolgens de betrokkene...”

Het hoofd van de GKG wees er voorts op dat na ontvangst van het individuele ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken nog de zogenoemde REK-check moet worden uitgevoerd, een controle door de IND op de zorgvuldigheid van het onderzoek dat door het Ministerie van Buitenlandse Zaken is uitgevoerd met het oog op het uitbrengen van het individuele ambtsbericht. Het standaard uitvoeren van deze controle is een uitvloeisel van een uitspraak van de Rechtseenheidskamer Vreemdelingenzaken (REK) van 16 april 1998.

Volgens het hoofd van de GKG komt het wel eens voor dat de GKG een individueel ambtsbericht van het Ministerie afkeurt. Als de GKG akkoord is, gaat het ambtsbericht van het Ministerie naar de regionale directie die de vragen heeft voorgelegd.

g. Naar aanleiding van het verzoek om een overzicht van de totale doorlooptijden van de zaken die bij het projectteam in behandeling zijn geweest, deelde de Staatssecretaris het volgende mee:

“...In antwoord op deze vraag, kan ik u per kwartaal de volgende informatie verstrekken:

- de gemiddelde ouderdom van de voorraad zaken die openstaan in eerste aanleg cq. bezwaar;
- de gemiddelde doorlooptijd van de zaken waarin door het projectteam een beslissing is genomen in eerste aanleg cq. bezwaar.

In beide gevallen wordt als begindatum, de datum waarop de asielaanvraag is ingediend dan wel de datum waarop het bezwaarschrift is ingediend als uitgangspunt genomen.

In maanden

4e kwart. 1999

1e kwart. 2000

2e kwart. 2000

3e kwart. 2000

4e kwart. 2000

1e kwart. 2001

2e kwart. 2001

Asiel 1e aanleg

Gemiddelde ouderdom

11

15,6

17,5

18,4

18,4

18,9

18,7

Gemiddelde doorlooptijd

24,3

21,5

22,6

24,5

25

26,8

19,5

Bezwaar

Gemiddelde ouderdom

16

12,5

11,8

13

13,7

14,8

15,7

Gemiddelde doorlooptijd

13,7

9,4

13,4

9

15,9

15

22,4

Uit de gegevens hierboven blijkt dat de ouderdom van de voorraad aanzienlijk is. In het projectteam is er naar gestreefd om op een "first in-first out" basis de zaken te behandelen. Dit streven kon echter niet volledig gerealiseerd worden. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat in een aantal zaken meer onderzoek verricht dient te worden dan in andere zaken, hetgeen verscheidene doorlooptijden veroorzaakt. Anderzijds krijgen zaken waarin een klacht over de lange behandelingsduur is ingediend, als gevolg van de afspraak die tussen u en de IND is gemaakt, voorrang. De gemiddelde doorlooptijd van de productie van deze zaken fluctueert dan ook per kwartaal. Het betreft hier overigens met name bezwaarzaken. Onder meer hierdoor is de voorraad en doorlooptijd van eerste aanleg zaken toegenomen..."

De unitmanager verklaarde op dit punt nog het volgende:

"...Het is een uitzondering als een 1F-zaak binnen de wettelijke beslistermijn kan worden afgehandeld. Deze termijn is wat betreft 1F-zaken dus niet realistisch. Daarbij kan de termijn (op grond van artikel 42 van de Vreemdelingenwet 2000; N.o.) alleen met zes maanden worden verlengd als onderzoek door derden plaatsvindt. Bij 1F-zaken vindt ook onderzoek plaats waarbij geen "derden" worden ingeschakeld. Eigenlijk zou de termijn ook verruimd moeten kunnen worden bij intern onderzoek. Met andere woorden: voor 1F-zaken

zou standaard een beslistermijn van een jaar moeten gelden...”

9. Tussentijdse informatieverstrekking

a. Over de tussentijdse berichtgeving aan indieners van aanvragen en van bezwaarschriften deelde de Staatssecretaris het volgende mee:

“...Op het moment dat een zaak wordt overgedragen aan het projectteam wordt (de gemachtigde van) de vreemdeling schriftelijk op de hoogte gesteld van het feit dat er een artikel 1F-onderzoek opgestart zal worden. Verder worden er elke drie maanden tussenberichten gestuurd in zaken waarin (de gemachtigde van) de vreemdeling ooit bij het projectteam heeft geïnformeerd naar de stand van zaken. In die berichten wordt de stand van zaken doorgegeven. Door een gebrek aan personele capaciteit binnen het projectteam zijn er tot nu toe niet in elke zaak tussenberichten gestuurd. Inmiddels zijn (en worden) er nieuwe medewerkers aangetrokken, waardoor er meer capaciteit is om de handelingen die samenhangen met het verzenden van tussenberichten uit te voeren. Ik verwacht in november 2001 te kunnen beginnen met het verzenden van tussenberichten in alle 1F-zaken...”

In aanvulling op het bovenstaande verklaarde de unitmanager dat het sturen van tussenberichten op dat moment (november 2001; N.o.) een te grote belasting bleek te zijn, en dat de invoering ervan daarom drie maanden was opgeschoven, tot na de uitbreiding van de ondersteuning in januari 2002. De unitmanager deelde voorts mee dat in geval er een klacht was ingediend, of indien er was gevraagd naar de stand van zaken, er wel een tussenbericht was gestuurd.

Wat betreft zaken die onder de nieuwe Vreemdelingenwet vallen, verklaarde de unitmanager dat als er een onderzoek wordt ingesteld, aan de betrokkene wordt meegedeeld dat de termijn wordt opgeschort; het verzenden van deze berichten zou eveneens in januari-februari 2002 worden ingevoerd.

Desgevraagd deelde de unitmanager in februari 2002 nog mee dat in verband met andere prioriteiten de invoering van het verzenden van tussenberichten in alle zaken nog steeds niet had plaatsgevonden. Wel zijn in alle Afghaanse zaken (70% van de totale voorraad) brieven verstuurd in het kader van het besluitmoratorium (zie Achtergrond, onder 2.)

b. In antwoord op de vraag naar de gebruikmaking van de mogelijkheid om bij dreigende overschrijding van beslistermijn in de bezwaarfase aan betrokkenen te vragen of hij instemt met verder uitstel (artikel 7:10, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht), deelde de Staatssecretaris het volgende mee:

“...Tot nu toe wordt bij 1F-zaken in de bezwaarfase geen bericht gestuurd waarin gevraagd wordt of de vreemdeling instemt met verder uitstel. In asiel bezwaarzaken is hiermee wel een aanvang gemaakt maar voor 1F-zaken zal een aparte brief worden opgesteld en

verzonden dienen te worden. Deze brief zal eveneens naar verwachting in de maand november 2001 worden verzonden door het projectteam...”

De unitmanager verklaarde op dit punt dat er op dat moment (november 2001) nog 414 bezwaarprocedures lagen te wachten op behandeling. Volgens de unitmanager had het geen zin meer om betrokkenen nog uitstel te vragen, omdat in alle gevallen de termijn daarvoor verstreken was.

c. Over de informatieverstrekking aan statushouders ten aanzien van wie wordt onderzocht of artikel 1F hun wellicht moet worden tegengeworpen, deelde de Staatssecretaris het volgende mee:

“...In die gevallen waarin het voornemen bestaat om de status in te trekken, wordt (de gemachtigde van) de statushouder schriftelijk geïnformeerd op het moment dat er voldoende aanwijzingen zijn om een gehoor te plannen met de desbetreffende statushouder. Voorts is in dit verband van belang, dat ingevolge de Vreemdelingenwet 2000, bij intrekking van een status de voornemenprocedure is voorgeschreven. Derhalve zal altijd vóórdat een intrekking plaats kan vinden, de statushouder geïnformeerd worden...”

10. Knelpunten en oplossingen

a. De Staatssecretaris gaf het volgende antwoord op de vraag naar de belangrijkste knelpunten bij de behandeling van zaken door het projectteam:

“...Hieronder noem ik in willekeurige volgorde de belangrijkste knelpunten bij de behandeling van zaken door het projectteam:

- De ouderdom en daarmee samenhangende klachtgevoeligheid van de voorraad, waardoor er veel tijd wordt besteed aan (dreigende) klachtafhandeling, en minder tijd besteed kan worden aan de kerntaken van het team, namelijk het inhoudelijk beoordelen van zaken.
- Het feit dat de diepgaande kennis binnen de organisatie over artikel 1F bij slechts een beperkt aantal medewerkers van het projectteam aanwezig is, waardoor potentiële 1F-zaken niet altijd tijdig herkend worden binnen de organisatie, en waardoor er door de organisatie een zware wissel wordt getrokken op diegenen die de kennis wel hebben.
- De hoge eisen die gesteld worden ten aanzien van de motivering om de aanvraag van de vreemdeling op grond van artikel 1F af te wijzen, waardoor de behandeltijd van een 1F-zaak lang is. Om aan de motiveringsplicht te kunnen voldoen dient er nog meer gedetailleerde landenkennis voor handen te zijn binnen de organisatie en bij de ketenpartners.

- Het feit dat het beleid en daaruit voortvloeiende jurisprudentie met betrekking tot het wel of niet toepassen van artikel 1F in individuele gevallen nog niet volledig is uitgekristalliseerd, waardoor de medewerkers in de uitvoeringspraktijk nog zoekende zijn naar de reikwijdte en toepasbaarheid van artikel 1F in individuele zaken...”

Ten aanzien van de hierboven bedoelde klachtbehandeling verklaarde de unitmanager dat de behandeling van klachten het door de unit gehanteerde FIFO-systeem (first-in-first-out; zaken worden in volgorde van binnenkomst behandeld) doorbreekt. De unitmanager liet weten dat de laatste tijd per maand zo'n 15 klachten moeten worden behandeld; sinds oktober 1999 zijn er in totaal 201 klachten behandeld.

Over de stand van zaken met betrekking tot de jurisprudentie op het gebied van artikel 1F verklaarde de unitmanager dat er nog weinig jurisprudentie is op het gebied van 1F wegens grote achterstand bij de rechtbanken. In de periode van 28 februari 1986 tot 1 december 2000 zijn volgens hem ongeveer 40 1F-zaken behandeld, de Afdeling rechtspraak van de Raad van State heeft tot 1994 in tien van deze zaken uitspraak gedaan. Er is volgens hem dus weinig tot geen leereffect.

Het hoofd van de GKG verklaarde op dit punt eveneens dat het ontbreken van voldoende actuele jurisprudentie een duidelijk probleem is bij 1F-zaken. Volgens hem willen de beslismedewerkers wellicht voor de zekerheid meer uitgezocht zien dan noodzakelijk is; dit kan het besluitvormingsproces verder vertragen omdat de onderzoekscapaciteit beperkt is.

De unitmanager verklaarde voorts dat het beleid naar aanleiding van de brief van 27 november 1997 van de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer in eerste instantie met name al doende door het team zelf werd ontwikkeld. Dit is volgens hem zeer verantwoordelijk werk dat veel tijd en inspanning vergde. Inmiddels wordt het uitvoeringsbeleid veel meer bij het hoofdkantoor ontwikkeld. Ten aanzien van een aantal categorieën taken, zoals de kwestie van de kindsoldaten, dienen er volgens hem nog wel duidelijke criteria ontwikkeld te worden.

b. Gevraagd naar de maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen om de knelpunten op te heffen, deelde de Staatssecretaris het volgende mee:

“...De volgende maatregelen zijn genomen om de knelpunten op te lossen:

- De formatieve capaciteit van het projectteam is vergroot.
- De kennis van de medewerkers van het projectteam over artikel 1F wordt vergroot. Dit is gebeurd door het ontwikkelen en aanbieden van een cursus humanitair oorlogsrecht die verzorgd wordt het T.M.C. Asser Instituut.
- De kennis van de medewerkers in de regionale directies over artikel 1F wordt vergroot door het verzorgen van voorlichtingsbijeenkomsten over 1F. Deze voorlichting wordt

structureel gegeven aan nieuwe medewerkers die opgeleid worden in het KLC. Op ad hoc basis wordt ook voorlichting gegeven aan andere onderdelen van de IND. Verder bestaat het plan om een opleidingsmodule te ontwikkelen over dit onderwerp in het KLC van de IND.

- Er is een aantal algemene ambtsberichten ontwikkeld ten aanzien van specifieke 1F-groepen, die het mogelijk maken om de doorlooptijden van een aantal categorieën zaken te versnellen.
- Er zijn standaard algemene bouwstenen voor voornemens en beschikkingen ontwikkeld die het mogelijk maken om zaken op een eenduidige manier af te handelen.
- Er is een procesbeschrijving ontwikkeld waarin de stappen van de 1F-procedure staat beschreven...”

Wat betreft de hierboven genoemde procesbeschrijving verklaarde de unitmanager dat hiermee het Systeem MAVIM is bedoeld. Dit systeem beschrijft de diverse processtappen, en welke stap wanneer genomen moet worden. Nieuwe medewerkers kunnen dit systeem raadplegen. Vanuit het systeem kan ook een koppeling worden gemaakt naar de Vreemdelingencirculaire.

c. De Staatssecretaris reageerde als volgt op de vraag of bijzondere maatregelen worden voorbereid of uitgevoerd met het oog op een verbetering/versnelling van de behandeling van zogenoemde 1F-zaken:

“...- Er wordt gewerkt aan het opzetten van een structurele 1F-unit binnen de regionale directie Zuid-West, die structureel belast zal worden met de volledige afhandeling van 1F-zaken. Het huidige projectteam zal op 1 september a.s. (2001; N.o.) omgevormd worden tot een productverantwoordelijke unit.

- Er wordt gewerkt aan het verder uitbreiden van de capaciteit die ingezet zal worden voor de afhandeling van artikel 1F zaken. In de regionale directie Midden zal een projectteam worden opgericht, dat in eerste instantie alleen belast zal worden met de afhandeling van een bepaalde categorie zaken.
- Werkinstructie 163 zal op korte termijn geactualiseerd worden. De nieuwe instructie zal verschijnen in de vorm van een tussentijds bericht vreemdelingencirculaire (TBV).
- Er wordt gewerkt aan het ontwikkelen van een opleidingsmodule over artikel 1F voor de medewerkers binnen de regionale directies.
- Er wordt gewerkt aan een beslisondersteunend systeem, toegespitst op de afhandeling van artikel 1F-zaken.

- Er komt steeds meer aandacht binnen de IND voor het ontwikkelen van beleidskaders met gedetailleerde beleidscriteria over artikel 1F...

In aanvulling op het bovenstaande verklaarde de unitmanager het volgende:

“...De 1F-unit is op 1 oktober 2001 structureel geworden. Er zijn nog onvoldoende seniormedewerkers; deze zullen begin 2002 worden geworven. Wel komt er op 1 januari 2001 een seniormedewerker ondersteuning bij. Verder is er nog een vacature voor een hoornmedewerker.

Per 1 januari 2003 wordt een tweede 1F-unit opgericht, bestaande uit 27 fulltime medewerkers. Dit voornemen is opgenomen in het ‘actieplan terrorismebestrijding’ van het kabinet, dat onder andere de aanpak van vermoedelijke 1F-zaken behandelt (zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27484 (R1669) nrs. 16, 18 en 19, 27925, nr. 10; N.o.). De oprichting van een tweede unit betekent voor de bestaande unit van 29 medewerkers dat aanvankelijk veel tijd zal moeten worden gestoken in het werven van medewerkers, en vervolgens aan kennisoverdracht. De productie zal dus aanvankelijk tijdelijk afnemen.

Inmiddels is bij de IND regionale directie Midden ook een team dat een bepaalde categorie standaard-1F-zaken behandelt. Het team bestaat uit vier seniormedewerkers-asiel en vier medewerkers. De seniormedewerkers hebben stage gelopen bij de unit-1F in Zuid-West en zijn daar ingewerkt. De vier medewerkers houden zich nu een halve week bezig met 1F-zaken, en een halve week met gewone asielzaken. Het is de bedoeling dat zij zich uiteindelijk fulltime gaan bezighouden met de behandeling van 1F-zaken. Het is wel de vraag of er steeds geschikte categorieën zaken zijn voor afdoening door het team van de IND regio Midden..”

De unitmanager gaf voorts aan dat uitbreiding overigens slechts één van de oplossingen is. Hij verklaarde dat het goed zou zijn om kennis-bij-voorbaat te verwerven, zoals het verbreden van kennis over organisaties en landen, het samenstellen van profielen van bepaalde organisaties met een wreed doel, eventueel “zwarte” lijsten opstellen, het meer gebruik kunnen maken van rapporten van onder andere Amnesty International, informatie-uitwisseling met andere landen.

De unitmanager meende dat het ook van groot belang is dat op de Aanmeldcentra tijdens het nader gehoor al zoveel mogelijk informatie wordt verzameld als blijkt dat artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag mogelijk van toepassing is, want zodra men weet dat onderzoek zal worden gedaan naar de mogelijke toepassing van artikel 1F is men terughoudend met het verstrekken van informatie.

Over het “beslisondersteunend systeem” legde de unitmanager uit dat dit een zogeheten beslisboom betreft: het systeem leidt mensen door middel van het stellen van vragen tot een beslissing. Het systeem is ontwikkeld onder de verantwoordelijkheid van de GKG met

medewerking van medewerkers van de unit-1F. Uiteindelijk werkt het systeem tijdsbesparend. De unitmanager gaf aan dat er bij 1F-zaken overigens wel altijd sprake is van een individuele overweging.

Het hoofd van de GKG bevestigde in zijn verklaring dat de GKG de zogenoemde beslisbomen ontwikkelt. Met de beslisbomen moeten onder andere meer structuur, meer tempo en meer uniformiteit in het besluitvormingsproces worden bereikt. Volgens hem zal in de praktijk moeten blijken of met de beslisbomen deze doelen daadwerkelijk gerealiseerd zullen worden.

Op het gebied van knelpunten en mogelijke oplossingen en verbeteringen verklaarde het hoofd van de GKG het volgende:

“...Als er meer duidelijkheid komt over de onderzoeksruijme voor de GKG ten opzichte van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, zou de GKG beter kunnen functioneren. Een discussie over de positie van de GKG lijkt nuttig. Verder lijkt de huidige procedure, waarbij alles via het Ministerie loopt, omslachtiger dan noodzakelijk zou zijn. De druk op de doorlooptijden wordt steeds groter. Enerzijds wil het Ministerie wel de verantwoordelijkheid houden voor de individuele ambtsberichten, anderzijds wil het Ministerie, en ook de ambassades, van die grote aantallen onderzoeken af. Het is vanuit de politiek gezien mooi geregeld, maar de huidige constructie voldoet in de praktijk niet echt optimaal voor het efficiënt afdoen van onderzoeksvragen...”

11. De Vreemdelingenwet 2000

In antwoord op de vraag in hoeverre de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 per 1 april 2001 (zie Achtergrond, onder 2.) invloed heeft op de behandeling van (mogelijke) 1F-zaken, merkte de Staatssecretaris het volgende op:

“...Ten aanzien van artikel 1F-zaken waarin vóór 1 april 2001 nog niet is beslist in eerste aanleg gelden dezelfde procedurele waarborgen zoals die onder de nieuwe wet van toepassing zijn op de behandeling van asielaanvragen. Dit houdt in toepassing van de voornemenprocedure in plaats van een bezwaarprocedure. In zaken waarin tijdig een bezwaarschrift is ingediend onder de oude wet, zal het bezwaarschrift in behandeling worden genomen.

Verder heeft de adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACV) tot 1 april 2001 geadviseerd in individuele bezwaarzaken waarin artikel 1F is tegengeworpen. Doordat de ACV niet langer adviseert in individuele zaken, wordt in de bezwaarzaken waarop nog niet is beslist aan de hoorplicht voldaan door een ambtelijke hoorcommissie in te stellen, bestaande uit leden van het projectteam...”

De unitmanager verklaarde op dit punt dat de beëindiging van de adviestaak van de ACV een taakverzwarende betekenis heeft voor de medewerkers 1F-team, omdat de unit nu zelf in

ambtelijke commissies moet horen. Nu de dossiers op de unit blijven, betekent dit dus dat de doorlooptijden bij de unit-1F langer worden: er blijven meer dossiers langer in de kasten van de unit. Wel kunnen zaken nadat is gehoord sneller worden afgewerkt; bij zaken die door de ACV werden behandeld, werd vaak pas maanden na de zitting een advies uitgebracht.

III. Informatie Minister van Buitenlandse Zaken

1. Over het aantal zaken waarin de IND het Ministerie van Buitenlandse Zaken in de periode van 1 januari 1999 tot 1 april 2001 heeft gevraagd om een individueel ambtsbericht uit te brengen met het oog op de mogelijke toepassing van artikel 1F en over de tijd die gemiddeld was gemoeid met de behandeling van die verzoeken, deelde de Minister het volgende mee:

“...Het ministerie van Buitenlandse Zaken hield over de genoemde periode geen aparte alomvattende registratie bij van 1F onderzoeken. Het totaal aantal onderzoeksverzoeken van de IND werd wel als zodanig geregistreerd, maar niet in de verschillende categorieën, zoals asielonderzoeken, identiteitsonderzoeken (AMA) of 1F onderzoeken gesplitst. Deze registratie zal overigens bij het in werking treden binnenkort van een geautomatiseerd registratiesysteem wel worden gemaakt.

Alhoewel in genoemde periode een algehele registratie van 1F onderzoeken ontbrak, heeft er wel een aparte registratie plaatsgevonden van 1F onderzoeken die betrekking hebben op Afghanen. Deze cijfers kunnen als betrouwbaar worden aangemerkt. Om toch tot een totaalcijfer te komen is ten aanzien van de overige landen gebruik gemaakt van de centrale IND-administratie. De gegevens van de IND zijn vergeleken met de dossiers op het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het resultaat van deze vergelijking is opgenomen in onderstaande tabel.

De meeste 1F-onderzoeksverzoeken, circa 85%, hebben betrekking op personen afkomstig uit Afghanistan. In onderstaande tabel worden de gevraagde gegevens daarom zowel in totaal als alleen voor Afghaanse zaken weergegeven. De cijfers in de twee laatste kolommen (resp. ingetrokken/afgestelde onderzoeken en lopende onderzoeken) maken geen onderdeel uit van de totaal kolom. Aangetekend zij voorts nog dat in de tabel geen onderzoeken zijn opgenomen, die aan het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn voorgelegd in de periode voorafgaand aan 1 januari 1999 en na 1 april 2001.

Kwartaal

Tot. aantal 1F onderz.

Gemiddelde behandeltijd

Afghaanse 1F onderz.

Gemiddelde behandeltijd Afgh. Onderz.

Door IND ingetrokken onderzoeken. of afgestelde onderzoeken

Nog lopende onderzoeken

1e kw '99

6

9 maanden

4

8 maanden

-

-

2e kw '99

9

8 maanden

8

7 maanden

-

-

3e kw '99

33

6 maanden

27

6 maanden

1

-

4e kw '99

23

5 maanden

21

5 maanden

1

-

1e kw '00

17

6 maanden

15

6 maanden

-

-

2e kw '00

13

6 maanden

10

6 maanden

-

2

3e kw '00

16

6 maanden

15

6 maanden

1

2

4e kw '00

15

6 maanden

12

6 maanden

2

-

1e kw '01

4

3½ maand

3

3 maanden

-

3

Ik merk bij deze cijfers op dat 1F-onderzoeken uiterst bewerkelijk zijn. Veelal moeten (zeer omzichtig) verschillende bronnen worden geraadpleegd, omdat de gevraagde informatie vaak niet bij slechts één informant beschikbaar is en omdat de verkregen informatie geverifieerd dient te worden. Bovendien is vaak over de betrokkenheid van een bepaalde instantie (ministerie, legeronderdeel, veiligheidsdienst) bij misdrijven genoemd onder artikel 1F nog wel binnen een redelijke tijd informatie te verkrijgen, maar dient ter vaststelling van de rol en de betrokkenheid van een bepaald individu een diepgravender onderzoek plaats te vinden...”

2. In antwoord op de vraag naar het aantal algemene ambtsberichten dat door het Ministerie van Buitenlandse Zaken is uitgebracht met het oog op de beoordeling van mogelijke 1F zaken, deelde de Minister het volgende mee:

“...Er zijn tot nu toe drie algemene ambtsberichten uitgebracht die volledig in het 1F-kader geplaatst kunnen worden; het betreft de volgende rapportages met betrekking tot Afghanistan: de veiligheidsdienst KHAD/WAD, de Mudjahedinbeweging Hezbi-I-Wahdat en de Rechtsgang in Afghanistan gedurende de communistische periode. Deze drie ambtsberichten zijn in 2000 verschenen. Voorts zijn op dit moment twee andere 1F algemene ambtsberichten in voorbereiding, te weten:

Afghanistan/Jumbish-I-melli wa Islami en Afghanistan/politiediensten. De meeste andere algemene ambtsberichten bevatten informatie die van belang kan zijn bij de beoordeling van 1F zaken. Met name kunnen genoemd worden de algemene ambtsberichten met betrekking tot Centraal Irak en de SLA in Libanon...”

3. Gevraagd naar de mogelijkheid om door middel van algemene ambtsberichten de behoefte aan individuele ambtsberichten in (mogelijke) 1F zaken in te dammen, merkte de Minister het volgende op:

“...In algemene ambtsberichten wordt in algemeenheid informatie verstrekt over misdrijven tegen de vrede, oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid begaan door bepaalde instanties zoals ministeries, legeronderdelen, veiligheidsdiensten, politiediensten, rebellenbewegingen etc. Er vindt een omschrijving plaats van de interne structuur en plaats van de instantie in het politieke/militaire krachtenveld en van de wijze waarop de instantie betrokken was bij de misdrijven. Er wordt tevens getracht te komen tot een toerekening van de misdaden aan bepaalde onderdelen binnen de onderzochte instantie.

Daarmede geeft het ambtsbericht belangrijke initiële informatie aan de IND bij 1F-onderzoeken. Uit het gegeven dat vergeleken met 1999 en 2000 dit jaar minder individuele onderzoeksverzoeken werden ontvangen aangaande personen die vallen onder de categorieën beschreven in de (bovenbedoelde; N.o.) algemene ambtsberichten, zou - voorzichtig - mogen worden geconcludeerd dat het ten aanzien van Afghanistan inderdaad zo is dat de geringere behoefte aan individuele ambtsberichten gerelateerd is aan het beschikbaar zijn van een algemeen ambtsbericht. Vanwege het karakter van een algemeen ambtsbericht kan evenwel niet in alle omstandigheden de behoefte aan een individueel onderzoek worden weggenomen...”

4. In antwoord op de vraag of de Minister van Buitenlandse Zaken op het terrein van zijn Ministerie mogelijkheden zag tot versnelling van de procedure, merkte hij het volgende op:

“...Zoals hierboven reeds aangegeven kosten 1F-onderzoeken vanwege de gewenste zorgvuldigheid en de aard van de te verwerven informatie veel tijd. Bovendien dient

vanwege de specificiteit van het onderzoek zeer behoedzaam opgetreden te worden om de onderzoekers en de informanten niet in gevaar te brengen. Dit gegeven is inherent aan dit soort onderzoeken en kan door mij niet beïnvloed worden. Voorts is het zo dat door een te groot aantal onderzoeken het informanten-netwerk overbelast kan raken, waardoor bepaalde onderzoeksverzoeken noodgedwongen even op de plank moeten blijven liggen.

Uit de cijfers blijkt overigens dat de behandelzeiten in de onderzochte periode zijn teruggelopen. Dit is onder meer te danken aan de versterking in de afgelopen jaren van de personele capaciteit voor het asiel- en migratiewerk op de posten en op het departement in Den Haag...”

IV. Verklaring officier van justitie die leiding geeft aan het opsporingsonderzoek van het Nationaal Opsporingsteam voor Oorlogsmisdrijven (NOVO-team)

Met betrekking tot het NOVO-team verklaarde de betrokken officier van justitie in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman het volgende:

“...Het NOVO-team houdt zich bezig met de opsporing en vervolging van oorlogsmisdadigers. Aanvankelijk betrof dit met name oorlogsmisdadigers uit het voormalig Joegoslavië, na 1998 betreft het oorlogsmisdadigers uit de gehele wereld. Het NOVO-team behandelt uitsluitend zaken van verdachten die zich in Nederland bevinden. Het NOVO-team werkt samen met onder meer Canada, Duitsland, België, Frankrijk, Spanje, Zwitserland en de Scandinavische landen.

Het NOVO-team bestaat op dit moment uit 13 personen, waarvan acht rechercheurs. Deze rechercheurs van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) hebben een algemene taakstelling. Het NOVO-team kampt met een gebrek aan mensen. Er is een verzoek ingediend bij de Minister van Justitie om het team uit te mogen breiden met 16 personen. Er is met name behoefte aan wetenschappelijke ondersteuning door gemotiveerde enthousiaste medewerkers met kennis van de culturele achtergronden van potentiële verdachten en van getuigen. Ook wordt gezocht naar een tweede officier van justitie voor dit soort zaken. Dit soort zaken vergt een lange adem, je moet dit type werk echt leuk vinden, anders houd je het niet vol.

Op dit moment (17 december 2001; N.o.) behandelt het NOVO-team zo'n 150 1F-dossiers van Afghanen. De enige leverancier van deze 1F-zaken is de IND. In deze zaken wordt nagegaan of er enig zicht is op bewijs. Op dit moment lijken er uiteindelijk zo'n 30 zaken over te blijven voor nader onderzoek.

De IND stuurt, nadat in een bepaalde zaak een beslissing is genomen dat artikel 1F van toepassing is, de stukken naar het NOVO-team. In een later stadium wordt het gehele dossier gestuurd. De samenwerking met de IND verloopt goed. Er is één maal per zes weken overleg, onder andere met de unitmanager van de Unit-1F van de IND.

Het is moeilijk om in de zaken die het NOVO-team in behandeling heeft genomen, het bewijs rond te krijgen. De stukken van de IND, zoals de verslagen van gehoor en de eventuele uitspraak van de administratieve rechter, bevatten in het algemeen te weinig aanknopingspunten voor het OM om nader onderzoek te verrichten: de IND onderzoekt of er sprake is van een ernstig reden om te veronderstellen dat iemand zich schuldig heeft gemaakt aan begaan van oorlogsmisdrijven, terwijl er, om te kunnen spreken van een verdachte, sprake moet zijn van een redelijk vermoeden van schuld.

Bovendien zijn de verslagen van gehoor van de IND, waarin een asielzoeker de plicht had te antwoorden, niet bruikbaar vanwege het zwijgrecht van de verdachte in het strafrecht.

Wel van groot belang is de informatie die de IND heeft verzameld: hoe meer gegevens in het dossier te vinden zijn, hoe beter. In de periode dat nog niet veel kennis van algemene aard beschikbaar was, maakte de IND vrij uitgebreide beschikkingen. Nu wordt in beschikkingen veelal verwezen naar algemene ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het zou voor het NOVO-team beter zijn als de IND meer informatie in de dossiers opnam. Daarnaast zou het een zaak vergemakkelijken als in een beschikking een eenduidige terminologie werd gebruikt.

Ook zou het zeer nuttig zijn als de IND, wanneer iemand wordt gehoord die mogelijk getuige is geweest van oorlogsmisdrijven, dit direct doorgeeft aan het NOVO-team. Wat je ziet is dat de IND niet méér tijd steekt in een zaak dan strikt noodzakelijk is. Dit is, gezien de werkdruk, begrijpelijk maar wel jammer: wanneer er wat meer werd doorgevraagd, zou dat voor ons van grote waarde kunnen zijn.

Zoals gezegd valt het niet mee om aan voldoende informatie te komen. Leden van het NOVO-team hebben in het verleden regelmatig contact gehad met IND-medewerkers op de aanmeldcentra en opvangcentra om hen te wijzen op het belang van het verzamelen van zoveel mogelijk kennis en informatie in een zo vroeg mogelijk stadium.

Verder is er voor het inwinnen van informatie ook contact met de Gemeenschappelijke Kennisgroep (GKG) van de IND. De GKG verzamelt uiteraard met name informatie die voor de IND van belang is. Het OM heeft andere informatie nodig. In Canada wordt alle relevante kennis verzameld door één kenniscentrum dat door alle instellingen kan worden geraadpleegd. Het zou nuttig zijn als ook in Nederland alle beschikbare kennis geclusterd werd in een kenniscentrum. Daarnaast zou het nuttig zijn dat als ergens op de wereld een conflict is, reeds naar aanleiding van dat conflict bij voorbaat en in een zo vroeg mogelijk stadium kennis werd verzameld.

Op dit moment staan de opsporing en vervolging van oorlogsmisdadigers in ieders belangstelling. Het heeft de blijvende aandacht van de politiek. Daarom is het van groot belang dat men zich realiseert dat het erg moeilijk is om dit soort zaken (snel) rond te krijgen, en dat daar in elk geval meer en anders geschoolde mensen voor nodig zijn. Op

die manier moet het lukken...”

J. Achtergrond

1. Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (Verdrag van 28 juli 1951, Trb. 1954/88; doorgaans aangeduid als het Vluchtelingenverdrag)

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.”

2. Vreemdelingenwet c.a.

a. Wettelijke beslistermijnen

Vreemdelingenwet (per 1 april 2001 vervangen door de Vreemdelingenwet 2000)

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.”

Het merendeel van de zaken die in behandeling zijn bij het projectteam-1F hebben betrekking op aanvragen die zijn ingediend vóór 1 april 2001. In deze zaken was tot 1 april 2001 wat betreft beslissingen in eerste aanleg de wettelijke beslistermijn van de oude Vreemdelingenwet (zie hierboven) van toepassing. In de bezwaarfase golden de termijnen van de Algemene wet bestuursrecht (zie onder 3).

Op aanvragen die na 1 april 2001 zijn ingediend, zijn de termijnen van de Vreemdelingenwet 2000 van toepassing. De belangrijkste verandering houdt wat dat betreft in dat de beslistermijn van zes maanden onder omstandigheden met zes maanden

kan worden verlengd:

Artikel 42

“1. Op de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, dan wel een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 33, wordt binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag een beschikking gegeven.

(...)

4. De termijn voor het geven van de beschikking, bedoeld in het eerste lid, kan ten hoogste voor zes maanden worden verlengd indien naar het oordeel van Onze Minister voor de beoordeling van de aanvraag advies van of onderzoek door derden of het openbaar ministerie nodig is.

5. Onze Minister stelt de vreemdeling in kennis van de verlenging.”

b. Besluitmoratorium

Op grond van artikel 43 van de Vreemdelingenwet 2000 kan bij besluit van de Staatssecretaris van Justitie de beslistermijn worden verlengd met ten hoogste een jaar. De Staatssecretaris van Justitie kan dit besluit slechts in drie limitatief in de wet vastgelegde gevallen nemen: bij een naar verwachting korte periode van onzekerheid over de situatie in het land van herkomst, wanneer de situatie in het land van herkomst naar verwachting op korte termijn zal verbeteren, en wanneer sprake is van een zo groot aantal asielverzoeken uit een land of regio dat niet binnen de wettelijke termijn kan worden beslist. Het besluitmoratorium is van toepassing op alle aanvragen waarop nog niet is beslist, inclusief de aanvragen waarvoor de wettelijke beslistermijn reeds is verstreken.

Voor asielverzoeken van personen afkomstig uit Afghanistan heeft de Staatssecretaris van Justitie een besluitmoratorium ingesteld tot 15 februari 2002. In februari 2002 is de werking van het besluitmoratorium verlengd tot 15 september 2002. Echter de aanvragen van personen waarvan een serieus vermoeden bestaat dat artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag van toepassing is, vallen buiten de werking van het moratorium (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 19637, nr. 637).

c. Andere belangrijke veranderingen

Een opvallende wijziging ten opzichte van de `oude` wet is, dat tegen afwijzende beslissingen op asielaanvragen geen bezwaarschrift meer kan worden ingediend; als wordt overwogen een aanvraag af te wijzen, wordt een voornemen uitgebracht. De betrokkenen kan binnen vier dan wel zes weken zijn zienswijze naar voren brengen. Tegen de afwijzende beslissing kan beroep kan worden ingesteld bij te rechtbank te Den Haag.

Het instellen van beroep heeft schorsende werking. De rechter toetst in tegenstelling tot voorheen `ex nunc'; dit betekent dat nieuwe ontwikkelingen bij de behandeling van het beroep worden betrokken. Vervolgens staat hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het voorgaande geldt ook voor `oude' aanvragen waarop nog geen beslissing is genomen op 1 april 2001. Is voor die datum al wel beslist, dan kan een bezwaarschrift worden ingediend. Wordt vervolgens beroep ingesteld, dan heeft dit geen schorsende werking. Wel kan beleidsmatig schorsende werking worden verleend, dan wel in voorlopige voorziening schorsende werking worden toegekend.

Bij inwilliging van de aanvraag wordt een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verleend, Na drie jaar rechtmatig verblijf kan de betrokkene een aanvraag om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd indienen.

3. Algemene wet bestuursrecht

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.

(...)

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.”

4. Brief van de Staatssecretaris van Justitie van 28 november 1997

(Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 19637, nr. 295)

De Staatssecretaris van Justitie informeerde de voorzitter van de Tweede Kamer bij brief van 28 november 1997 over de strekking en over de toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. In deze brief stelde de Staatssecretaris het volgende:

“...Nederland wordt vaker dan voorheen geconfronteerd met asielaanvragen van personen die verdacht worden betrokken te zijn geweest bij het plegen van oorlogsmisdrijven, niet-politieke ernstige misdrijven en/of het schenden van mensenrechten. Bij de beantwoording van een aantal kamervragen over deze problematiek, heb ik gewezen op de mogelijkheid artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag toe te passen.

Artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag van 1951 stelt dat de bepalingen van het Vluchtelingenverdrag niet van toepassing zijn op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat

(1) 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.

(2) hij een ernstig niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten;

(3) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.

In deze beleidsnotitie geef ik aan in welke gevallen artikel 1F Vluchtelingenverdrag van toepassing wordt geacht, hoe de toepassing van artikel 1F zich verhoudt tot artikel IA vluchtelingenverdrag en artikel 15 van de Vreemdelingenwet, alsmede welke procedurele waarborgen de toepassing van artikel 1F met zich brengt.

(...)

Conclusie

Het asielrecht beoogt hen te beschermen die vluchten voor onrecht en niet hen die gerechtigheid ontvluchten. Artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag vormt een belangrijk aanknopingspunt voor de concrete uitwerking van deze gedachte. Een zorgvuldige uitwerking van de gedachte laat zich echter niet vangen in een artikel of in een aantal beleidsregels. Vereist is bovenal dat in elk geval alle feiten en omstandigheden zorgvuldig worden gewogen alvorens tot een afweging te komen van de verschillende belangen die bij het vraagstuk van de uitsluiting spelen. In deze notitie heb ik, als Staatssecretaris van Justitie, een aantal uitgangspunten voor deze afweging geformuleerd, en mijn beleidsvoornemens dienaangaande kenbaar gemaakt. Hoewel de beslissing om een persoon uit te sluiten van de toepassing van het Vluchtelingenverdrag uiteindelijk de mijne is, vertrouw ik er op dat in het proces tot een definitieve beslissing NGO's, UNHCR, ACV, de rechtshulp en de rechter in voorkomende gevallen een bijdrage zullen leveren aan de afbakening in rechte van de grenzen die met deze uitgangspunten en beleidsvoornemens gemoeid zijn, opdat daarmee het maatschappelijk draagvlak ter ondersteuning van een adequate toepassing van artikel 1F verder wordt ontwikkeld..."

5. Werkinstructies van de IND

a. Werkinstructie nr. 163 (27 februari 1998)

"(...)

2. PROCEDURE

2.1 Algemene uitgangspunten in de procedure

Artikel 1F Vluchtelingenverdrag wordt terughoudend toegepast, maar indien er aanleiding bestaat om deze bepaling toe te passen, wordt niet geaarzeld van deze mogelijkheid gebruik te maken.

Artikel 1F Vluchtelingenverdrag betreft een complex leerstuk, waarbij het bovendien van belang is dat er eenduidigheid is in de afdoening. In de brief van 28 november 1997 is daarom aangegeven dat de behandeling van deze dossiers geschiedt door gespecialiseerde medewerkers. Dit betekent dat indien er een serieus vermoeden bestaat dat artikel 1F van toepassing is, de verdere behandeling van het dossier plaatsvindt in Regiodirectie Zuid-West.

Bij twijfel omtrent de toepasbaarheid van artikel 1F dient in ieder geval overleg gepleegd te worden met Bureau Managementondersteuning van Regiodirectie Zuid-West. In de meeste gevallen zal hiervan in een vroeg stadium sprake zijn, maar ook indien in een latere fase (bezwaar) aanwijzingen komen, dient overleg te worden gevoerd.

2.2 Procedure in het AC

(...)

Een indicatie dat artikel 1F mogelijk van toepassing is, wordt in ieder geval gevormd door verklaringen van betrokkene. Voorts is iedere functie waarbij betrokkene serieus verdacht kan worden van "vuile handen" in de zin van betrokkenheid bij schendingen van mensenrechten, in beginsel een indicatie dat artikel 1F mogelijk van toepassing is. Met name draait het om de volgende elementen:

- pleegde de organisatie/het dienstonderdeel misdaden als bedoeld in artikel 1F; zo ja,
- was de persoon in kwestie actief en bewust lid en/of werkzaam bij de organisatie/ dienstonderdeel en zo ja, hoe;
- had de betrokken persoon de mogelijkheid de misdaden te voorkomen of zich ervan (bij de eerste mogelijkheid daartoe) te distantiëren?

Indien de AC-medewerker twijfelt over de toepasbaarheid van artikel 1F, dient hij contact op te nemen met het Bureau Managementondersteuning van Regio-directie Zuid-West.

Indien is vastgesteld dat artikel 1F mogelijksterwijs van toepassing is, wordt de zaak doorverwezen naar het OC, met de mededeling dat betrokkene door een gespecialiseerde contactambtenaar moet worden gehoord.

Komt pas uit een nader gehoor in het AC een indicatie naar voren omtrent artikel 1F (bijvoorbeeld op basis van de positie die betrokkene in het land van herkomst heeft ingenomen), dan dient betrokkene eveneens te worden doorgezonden naar een OC voor een extra nader gehoor op 1F-aspecten.

2.3 Procedure in het OC: Nader Gehoor

In het OC hoort een gespecialiseerde contactambtenaar de asielzoeker. Betrokkene wordt gewezen op de mogelijkheid dat artikel 1F kan worden tegengeworpen.

Indien de vreemdeling (hardnekkig) zwijgt of geen informatie geeft over de

vermeende misdrijven, dan dient de zaak ter beoordeling te worden overgedragen aan Bureau Managementondersteuning van de Regiodirectie Zuid-West. Het Bureau geeft zo spoedig mogelijk uitsluitsel over het vervolg van de procedure. De bewijslast om aan te tonen dat er geen sprake is van "vuile handen" ligt in beginsel bij betrokkene (zie hierover de brief van 28 november 1997).

2.4 Verdere behandeling door Regiodirectie Zuid-West

Het toezenden aan Regiodirectie Zuid-West geschiedt na afronding van het 1F-gehoor.

Het Bureau Managementondersteuning van deze Regio beoordeelt of nadere informatie nodig is, zoals informatie over de organisatie waartoe betrokkene heeft behoord en dergelijke.

Hiertoe kan gebruik gemaakt worden van de bij de IND aanwezige informatie, maar ook kan informatie via het ministerie van Buitenlandse Zaken of via de Afdeling Buitenland van Directie Beleid worden verzameld. Voorts kan worden bezien of het nodig is dat ooggetuigen worden gehoord. Dit alles dient in een zo vroeg mogelijk stadium plaats te vinden, teneinde de besluitvorming niet onnodig te vertragen.

Indien artikel 1F van toepassing is, wordt de beschikking in Regiodirectie Zuid-West gemaakt, volgens de lijnen zoals uiteengezet in de brief van 28 november 1997.

Kort weergegeven is de toetsing als volgt:

Eerst wordt bezien of er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat betrokkene zich schuldig heeft gemaakt aan een misdrijf in de zin van artikel 1F Vluchtelingenverdrag.

Zo ja, dan wordt toelating geweigerd op grond van art. 15, eerste lid, Vw.

Zo nee, dan wordt bezien of betrokkene dient te worden erkend als vluchteling op grond van artikel 1A Vluchtelingenverdrag.

Indien het antwoord hierop bevestigend luidt, dan wordt bezien of er aanleiding is om toelating te weigeren op grond van artikel 15, tweede lid, Vw. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij (verdenking van) criminele activiteiten hier te lande.

In alle gevallen waarin artikel 1F van toepassing is, wordt het Openbaar Ministerie door Bureau Managementondersteuning hiervan in kennis gesteld.

Indien Regiodirectie Zuid-West van oordeel is dat er onvoldoende aanknopingspunten zijn om art 1F tegen te werpen, dan wordt het dossier overgedragen aan de oorspronkelijke behandelende Regiodirectie.

2.5 Uitzetting, relatie met artikel 3 EVRM

Artikel 1F wordt ook toegepast in gevallen waarin verwijdering naar het land van herkomst een reëel risico met zich mee zou brengen op schending van artikel 3 EVRM. In dit geval wordt de korpschef geïnstrueerd betrokkene niet uit te zetten naar het land van herkomst, maar wel naar ieder land dat betrokkene wil opnemen. Betrokkene wordt zodra hij nationaal is uitgeprocedeerd, dat wil zeggen zodra er geen rechtsmiddelen meer open staan, uitgesloten van alle voorzieningen.

Betrokkene mag de behandeling van een eventueel in te dienen bezwaarschrift in Nederland afwachten (de uitzetting wordt achterwege gelaten). Gezien de (mogelijke) contra-indicaties wordt geen vtv op grond van het driejarenbeleid verleend.

2.6 Bezwaar

In de bezwaarfase wordt in alle gevallen uit zorgvuldigheidsoverwegingen op grond van art. 31, *derde lid*, Vw, advies van de ACV gevraagd. De IND wordt tijdens de zitting vertegenwoordigd door Regiodirectie Zuid-West.

(...)

4. PROCEDURE ALS DE BETROKKENE REEDS IS TOEGELATEN

Als achteraf wordt vastgesteld dat artikel 1F niet is toegepast, omdat de vreemdeling bij de aanvraag onjuiste gegevens heeft verstrekt dan wel de juiste gegevens heeft verzwegen, dient een eventueel verleende status te worden ingetrokken. Aanleiding voor een dergelijke vaststelling kan zijn gelegen in mededelingen van derden - voorzover er geen aanwijzingen zijn dat deze mededelingen zijn gedaan uit gevoelens van rivaliteit - of komen uit neutrale informatie, die anderszins is binnengekomen.

Indien er aanwijzingen zijn dat een status om deze reden dient te worden ingetrokken, dient het dossier naar Bureau Managementondersteuning van Regiodirectie Zuid-West te worden gezonden, dat een onderzoek uitvoert zoals beschreven onder 2.4.

Betrokkene wordt met de uitkomsten van het onderzoek geconfronteerd en hij wordt in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze kenbaar te maken omtrent de voorgenomen intrekking van de status (art 4:8 Awb). Voor dit gehoor wordt een gespecialiseerde contactambtenaar ingeschakeld.

In deze situatie wordt uitzetting in de bezwaarfase achterwege gelaten en wordt de zaak voorgelegd aan de ACV op grond van artikel 31, derde lid, Vw. De IND wordt tijdens de zitting vertegenwoordigd door Regiodirectie Zuid-West...”

b. Werkinstructie 228 (19 juli 2000)

“(...)

INLEIDING

Tijdens de behandeling van de Nieuwe Vreemdelingenwet in de Tweede Kamer is een amendement op het wetsvoorstel aangenomen waardoor er een wijziging van de taken van de ACV plaatsvindt. De ACV zal na inwerkingtreding van de Nieuwe Vreemdelingenwet de taak hebben te adviseren over het vreemdelingenrecht en het beleid ter zake, waaronder begrepen wijziging van deze wet en op verzoek van Onze Minister te adviseren over bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen beschikkingen op grond van deze wet. In de algemene maatregel van bestuur worden slechts beschikkingen aangewezen waarvoor advisering ingevolge een verdrag of een Nederland bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie verplicht is.

(...)

Met betrekking tot 1F-zaken, die werden voorgelegd op basis van een toezegging aan de Tweede Kamer, komt de ACV naar verwachting in dit najaar met een advies waarin de algemene lijn met betrekking tot afdoening van 1F-zaken staat verwoord. Nu bovendien de Tweede Kamer zelf de positie van de ACV ingrijpend heeft gewijzigd, behoeven 1F zaken niet meer ter advisering aan de ACV te worden voorgelegd...”

c. Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire TBV 2001/37, Stcrt. 21 december 2001, nr. 248

Dit TBV beschrijft de behandeling van 1F-zaken door de IND en vervangt IND-werkinstructie 163, en is geldig van 7 januari 2002 tot 7 januari 2003. Het TBV vormt verder een aanvulling op de brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer van 28 november 1997.

Het TBV geeft definities van begrippen, en een uiteenzetting over bewijslast en -maatstaf voor het aantonen van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. Het TBV heeft op dit punt aandacht voor de beoordeling van zaken van de zogeheten kindsoldaten. Verder bevat het

TBV instructies ten aanzien van aanvragen van asielzoekers die op zelfstandige gronden in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel, indien er aanwijzingen zijn dat artikel 1F mogelijk van toepassing is op een gezinslid in het buitenland indien deze een verblijfsvergunning zou aanvragen in Nederland.

6. Lijst met vragen zoals die in het kader van het onderzoek op 6 juli 2001 zijn voorgelegd aan de Staatssecretaris van Justitie

“A. Toepassing artikel 1 (F)

Het is bekend dat artikel 1 (F) van het Vluchtelingenverdrag pas sinds een beperkt aantal jaren frequent wordt toegepast. Graag ontvang ik een algemeen beeld van de ontwikkeling van de toepassing van artikel 1F door de IND.

B. Aanleiding oprichting projectteam 1{F)

1. Kunt u aangeven op grond van welke omstandigheden en argumenten is besloten tot de oprichting van het speciale projectteam-1F?

2. Hoeveel zaken vroegen op het moment van oprichting van het projectteam om behandeling door dat projectteam?

3. Uit hoeveel personen bestond het projectteam bij oprichting?

4. Wat was op dat moment de verwachting ten aanzien van het toekomstige aantal te behandelen zaken?

C. Organisatie en werkwijze van het projectteam

1. Hoe is het projectteam georganiseerd, en uit hoeveel personen bestaat het team?

2. Kunt u in grote lijnen de werkwijze van het projectteam beschrijven?

D. Categorieën en aantallen zaken

1. Graag ontvang ik een overzicht - indien mogelijk per kwartaal - van het aantal zaken dat het projectteam heeft behandeld, uitgesplitst naar aanvragen, bezwaarzaken en mogelijke intrekkingen van verleende statussen.

2. Kunt u mij aangeven hoe groot de werkvoorraad van het projectteam was op de eerste dag van de desbetreffende kwartalen (uitgesplitst naar aanvragen, bezwaarzaken en mogelijke intrekkingen van verleende statussen)?

3. In hoeveel zaken is in het kader van de beoordeling of artikel 1F van toepassing was om nadere informatie gevraagd aan de gemeenschappelijke kennisgroep (GKG)/de

landendesdesk (ook hier indien mogelijk graag een uitsplitsing per kwartaal en naar de fase [aanvragen, bezwaar, intrekkingen] waarin de zaken zich bevonden)?

4. In hoeveel zaken is in het kader van de beoordeling of artikel 1F van toepassing was om nadere informatie gevraagd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken (ook hier indien mogelijk graag een uitsplitsing per kwartaal en naar de fase [aanvragen, bezwaar, intrekkingen] waarin de zaken zich bevonden)?

5. Wat zijn uw verwachtingen ten aanzien van het aantal zaken dat ter beoordeling aan het projectteam zal worden voorgelegd en verwacht u een toename van het aantal zaken waarin artikel 1F de betrokken vreemdeling zal worden tegengeworpen?

E. Doorlooptijden

1. Kunt u aangeven hoe "oud" de zaken gemiddeld zijn op het moment dat zij door een regionale directie worden voorgelegd aan het projectteam (ook hier graag een uitsplitsing naar zaken in de aanvraag- en in de bezwaarfase, en indien mogelijk een opgave per kwartaal)?

2. Kunt u aangeven wat in het algemeen de doorlooptijden zijn bij het projectteam in de diverse stadia van behandeling door het projectteam (aanvullend gehoor, eerste beoordeling, tweede beoordeling)?

3. Kunt u daarbij aangeven wat in het algemeen de doorlooptijden zijn indien informatie is gevraagd aan de GKG?

4. Hoeveel maanden zijn gemiddeld gemoeid met het verkrijgen van een individueel ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en maakt het daarbij nog verschil of een ambtsbericht wordt aangevraagd in de aanvraag- of in de bezwaarfase?

5. Hoe vaak wordt een zaak na behandeling door het projectteam 1 (F) ter verdere afhandeling teruggestuurd naar de regionale directie?

6. Hoeveel tijd is gemiddeld nog gemoeid met de afhandeling door een regionale directie van een zaak die door het projectteam is teruggestuurd?

7. Kunt u een overzicht geven van de totale doorlooptijden van de zaken die bij het projectteam in behandeling zijn geweest (uitgesplitst naar aanvragen en bezwaarzaken, en indien mogelijk per kwartaal)?

F. Tussenberichten

1. Worden de indieners van aanvragen en van bezwaarschriften tussentijds bericht over het feit dat hun zaak bij het projectteam in behandeling is en over de stand van zaken? Zo ja, op welke momenten en op welke wijze gebeurt dit?

2. In hoeverre wordt in de bezwaarfase bij dreigende overschrijding van de beslistermijn aan de betrokkene gevraagd of hij instemt met verder uitstel (artikel 7:10, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht)?

3. Worden statushouders ten aanzien van wie wordt onderzocht of artikel 1F hun wellicht moet worden tegengeworpen, geïnformeerd over dergelijk onderzoek? Zo ja. op welke wijze en op welke momenten gebeurt dat?

G. Samenwerking met andere IND-onderdelen

1. Hoe verloopt in het algemeen de samenwerking met de andere regionale directies ten aanzien van de overdracht van (mogelijke) 1F-zaken?

2. Welke afspraken zijn er gemaakt met de regionale directies over de overdracht van zaken?

3. Welke afspraken zijn er gemaakt met de regionale directies over de afhandeling van zaken die door het projectteam-1F aan die directies worden teruggestuurd ter afhandeling?

4. Hoe verloopt in het algemeen de samenwerking met de GKG?

5. Met welke andere IND-onderdelen heeft het projectteam te maken en hoe verloopt de samenwerking?

H. Samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken

1. Hoe verloopt in het algemeen de samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken?

2. Zijn er afspraken gemaakt met het Ministerie van Buitenlandse Zaken, zo ja, welke?

3. Ziet u mogelijkheden voor een meer efficiënte afhandeling van mogelijke 1F-zaken op basis van meer algemene ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken?

I. Knelpunten en oplossingen

1. Kunt u aangeven wat de belangrijkste knelpunten zijn bij de behandeling van zaken door het projectteam ?

2. Welke maatregelen zijn de afgelopen jaren genomen om de knelpunten op te heffen?

3. Worden momenteel bijzondere maatregelen voorbereid of uitgevoerd met het oog op een verbetering/versnelling van de behandeling van zogenoemde 1F-zaken?

4. In hoeverre heeft de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 per 1 april 2001 invloed op de behandeling van (mogelijke) 1F-zaken?”

7. Lijst met vragen zoals die in het kader van het onderzoek op 6 juli 2001 zijn voorgelegd aan de Minister van Buitenlandse Zaken

“1. In hoeveel zaken heeft de IND uw Ministerie in de periode van 1 januari 1999 tot 1 april 2001 gevraagd om een individueel ambtsbericht uit te brengen met het oog op de mogelijke toepassing van artikel 1F? Indien mogelijk ontvang ik de gegevens graag per kwartaal.

2. Hoeveel tijd was gemoeid met de behandeling van deze verzoeken van de IND? Indien mogelijk ontvang ik ook deze informatie graag uitgesplitst per kwartaal.

3. Hoeveel algemene ambtsberichten zijn door uw Ministerie uitgebracht met het oog op de beoordeling van mogelijke 1F-zaken?

4. In hoeverre is het naar uw mening mogelijk om door middel van algemene ambtsberichten de behoefte aan individuele ambtsberichten in (mogelijke) 1F-zaken in te dammen?

5. Een belangrijk probleem bij de behandeling van (mogelijke) 1F-zaken wordt gevormd door de tijd die daarmee is gemoeid. Ziet u op het terrein van uw Ministerie mogelijkheden tot versnelling van de procedure?”