



Rapport

Datum: 2 juli 2002

Rapportnummer: 2002/201

Klacht

Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) van zijn op 14 mei 1998 ingediende aanvraag om toelating tot Nederland als vluchteling.

Voorts klaagt verzoeker over de lange duur van het onderzoek dat in het kader van zijn asielaanvraag is ingesteld door het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Beoordeling

A. Ten aanzien van de behandelingsduur van de asielaanvraag

1. Verzoeker, van Afghaanse nationaliteit, diende op 14 mei 1998 een aanvraag in om toelating tot Nederland als vluchteling. Ingevolge artikel 15e van de Vreemdelingenwet (oud; zie Achtergrond, onder 1.) diende een beschikking omtrent de inwilliging van een aanvraag om toelating te worden gegeven binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag.

Asielzoekers verkeren in onzekerheid over hun toekomst. Het is daarom van groot belang dat binnen de wettelijke termijn wordt beslist op hun aanvragen om toelating. Uit het onderzoek is gebleken dat op 11 januari 2002 - bijna 44 maanden nadat de aanvraag was ingediend - nog geen beslissing was genomen. Hiermee is de wettelijke termijn van artikel 15e van de Vreemdelingenwet ruimschoots overschreden. De Staatssecretaris van Justitie gaf tijdens het onderzoek aan de klacht gegrond te achten, nu niet binnen de wettelijke termijn een beslissing op verzoekers aanvraag is genomen.

2. Verzoeker werd op 26 juni 1998 gehoord over zijn asielmotieven. Op 8 juli 1998 zijn verzoekers aanvullingen en correcties op het nader gehoor bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) ingediend. Op 21 oktober 1998 werd de zaak van verzoeker ter beoordeling voorgelegd aan een medewerker van het latere Projectteam 1(F) van de regionale directie Zuid-West van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND; zie Achtergrond, onder 3.). In april 1999 heeft de eerste beoordeling plaatsgevonden, waarna is besloten dat verzoeker aanvullend zou worden gehoord. Dit aanvullend gehoor heeft op 28 juni 1999 plaatsgevonden. De correcties en aanvullingen op het aanvullend gehoor heeft de IND op 11 augustus 1999 ontvangen. Naar aanleiding van de tweede beoordeling, is op 22 augustus 2000 de gemeenschappelijke Kennis Groep (GKG) verzocht onderzoek te verrichten. De GKG heeft op 15 september 2000 vragen voorgelegd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

3. De Nationale ombudsman onderschrijft het belang van zorgvuldig onderzoek in zaken waarin artikel 1(F) van het Vluchtelingenverdrag mogelijk van toepassing is (zie

Achtergrond, onder 2.). Hierbij dient echter de wettelijke beslistermijn niet uit het oog te worden verloren. Op het moment dat de zogenoemde eerste beoordeling plaatsvond, te weten, in april 1999, was deze termijn reeds verstreken. Voorts is de zaak van verzoeker nadien pas na een jaar weer ter hand genomen, voor de tweede beoordeling. De reden hiervoor was, aldus de Staatssecretaris van Justitie, gelegen in het grote aantal zaken dat in behandeling diende te worden genomen. Dit vormt weliswaar een verklaring voor de opgetreden vertraging, maar kan deze niet rechtvaardigen. Verzoekers zaak is dan ook met onvoldoende voortvarendheid behandeld.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

B. Ten aanzien van de duur van het onderzoek door het Ministerie van Buitenlandse Zaken

1. Nadat de IND het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 15 september 2000 had verzocht onderzoek te verrichten, heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken de vragen op 29 september 2000 voorgelegd aan de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan). Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling van dit verzoek om een individueel ambtsbericht.

2. Uit het onderhavige onderzoek is gebleken dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken de Nederlandse ambassade op 11 januari 2001 heeft gerappelleerd. Naar aanleiding van dit rappel ontdekte het Ministerie van Buitenlandse Zaken dat de ambassade, wegens nog onbekende redenen, het vragenmemorandum nimmer had ontvangen. De vragen zijn daarna door het Ministerie van Buitenlandse Zaken onmiddellijk nogmaals voorgelegd.

Wegens het zoekraken van het vragenmemorandum kon pas ruim drie maanden na 29 september 2000 een aanvang met het onderzoek worden gemaakt. De duur van het onderzoek heeft hierdoor een onnodige vertraging van ruim drie maanden opgelopen. In dit verband dient te worden opgemerkt dat de Minister van Buitenlandse Zaken in zijn reactie de klacht gegrond achtte, voor zover de duur van het onderzoek was beïnvloed door het zoekraken van het vragenmemorandum. Voor het overige achtte de Minister van Buitenlandse Zaken de klacht niet gegrond.

3. De Minister van Buitenlandse Zaken gaf aan dat het onderzoek ingewikkeld en precair was gebleken, gezien de aard van de vragen en het aantal vragen dat was gesteld. Dit kwam mede voort uit de vragen betreffende het carrièreverloop van verzoeker, het type organisatie waarvoor verzoeker werkte en het slechts voorhanden zijn van een beperkt aantal bronnen welke beperkt raadpleegbaar en toegankelijk waren. Deze factoren waren, aldus de Minister van Buitenlandse Zaken, allen van invloed geweest op de duur van het onderzoek. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft op 27 juni 2001 de rapportage van de ambassade ontvangen, waarna het individuele ambtsbericht kon worden opgesteld.

4. Hoewel de Nationale ombudsman van mening is dat onderzoeken in asielzaken zorgvuldig dienen te gebeuren en de Nationale ombudsman begrip heeft voor de moeilijke omstandigheden waaronder het onderzoek plaatsvond, kan hij de Minister van Buitenlandse Zaken niet volgen in diens standpunt dat de klacht over de lange behandelingsduur van het verzoek van de IND niet geheel gegrond is.

Nadat de Minister van Buitenlandse Zaken, naar aanleiding van het rappel op 11 januari 2001, had ontdekt dat de ambassade het vragenmemorandum nimmer had ontvangen, is dit onmiddellijk nogmaals voorgelegd. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft de ambassade op 19 april 2001 gerappelleerd. Vervolgens heeft de ambassade het dossier met voorrang behandeld. De omstandigheid dat wegens het zoekraken van het vragenmemorandum reeds een vertraging van ruim drie maanden was ontstaan, had voor de ambassade aanleiding moeten zijn de zaak onmiddellijk met voorrang te behandelen. Uit de reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken is naar voren gekomen dat de ambassade pas naar aanleiding van het rappel van de Minister van Buitenlandse Zaken van 19 april 2001 verzoekers zaak met voorrang heeft behandeld. De Nationale ombudsman is dan ook van mening dat de zaak van verzoeker onvoldoende voortvarend is behandeld.

Het vorengaande leidt tot de slotsom dat de onderzochte gedraging niet behoorlijk is.

Conclusie

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

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

Onderzoek

1. Op 1 juni 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer Z. te De Klomp met een klacht over de lange duur van de behandeling van zijn op 14 mei 1998 ingediende aanvraag om toelating tot Nederland als vluchteling.

Op 3 juni 1999 zond de Nationale ombudsman deze klacht ter behandeling door naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND). In reactie daarop liet de IND bij brief van 11 juni 1999 weten dat verzoeker op 28 juni 1999 aanvullend zou worden gehoord. Een termijn waarbinnen de beslissing werd genomen kon de IND niet noemen. Verzoeker zou in ieder geval binnen drie maanden na het aanvullend gehoor een tussenbericht ontvangen.

2. Verzoeker wendde zich op 16 november 2000 opnieuw tot de Nationale ombudsman, omdat nog steeds geen beslissing op zijn asielaanvraag was genomen.

Op 24 november 2000 heeft een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman de klacht telefonisch voorgelegd aan de IND met de vraag of in deze zaak een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. Na telefonisch rappel op 6 december 2000 liet de IND op 8 december 2000 weten dat in deze zaak een onderzoek was ingesteld door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit onderzoek zou op 19 december 2000 zijn afgerond. Na ontvangst van de onderzoeksresultaten zou de IND verzoekers gemachtigde een brief sturen met het verzoek om binnen vier weken op de onderzoeksresultaten te reageren. De IND zegde toe dat binnen vier weken na ontvangst van de gevraagde reactie een beslissing op verzoekers aanvraag zou worden genomen.

3. Op 20 februari 2001 ontving de Nationale ombudsman opnieuw een verzoekschrift. Verzoeker klaagde erover dat hij nog steeds niets van de IND had vernomen.

Op 1 maart 2001 heeft een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman de klacht telefonisch voorgelegd aan de IND met de vraag of in deze zaak een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. Daarop liet de IND diezelfde dag weten dat het onderzoek door het Ministerie van Buitenlandse Zaken nog niet was afgerond. Evenmin was bekend wanneer het onderzoek wel zou zijn afgerond. Over drie maanden zou verzoeker een tussenbericht ontvangen.

Deze informatie vormde voor de Nationale ombudsman aanleiding het onderzoek naar aanleiding van de klacht schriftelijk voort te zetten.

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

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

De IND werd telefonisch om nadere inlichtingen verzocht.

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

De Staatssecretaris van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

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

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker diende op 14 mei 1998 een aanvraag in om toelating tot Nederland als vluchteling. Op 26 juni 1998 werd verzoeker nader gehoord over zijn asielmotieven.
2. Op 21 oktober 1998 werd de zaak van verzoeker overgedragen aan een medewerker van het (latere) Projectteam 1(F) in de regionale directie Zuid-West van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) (zie Achtergrond, onder 3.).
3. Het aanvullend gehoor vond plaats op 28 juni 1999.
4. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken werd op 15 september 2000 verzocht een individueel ambtsbericht uit te brengen.

B. Standpunt verzoeker

Verzoeker diende bij brief van 14 februari 2001 een klacht in bij de Nationale ombudsman:

“...In antwoord op uw brief van 10 januari jongstleden (...) wil ik graag reageren.

U vertelde mij daarin, dat het Ministerie van Justitie (IND) binnen vier weken zou moeten hebben gereageerd op mijn verzoek, via mijn advocaat, om een beslissing te krijgen inzake mijn aanvraag tot verblijf in Nederland als vluchteling.

Helaas is het inmiddels al meer dan acht weken geleden en nog steeds is er geen antwoord.

(...)

Ik hoop dat u iets voor mij kunt betekenen...”

C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

Bij brief van 27 juni 2001 reageerde de Staatssecretaris van Justitie als volgt op de klacht en op de haar bij de opening van het onderzoek gestelde specifieke vragen:

“...1. Wat is er gebeurd in de periode tussen het indienen van de aanvraag en heden?”

Verzoeker is op 26 juni 1998 gehoord omtrent zijn asielmotieven en op 8 juli 1998 zijn de correcties en aanvullingen ingediend. Op 21 oktober 1998 is het dossier overgedragen aan een medewerker van het latere Projectteam 1 F in Zuid-West. In april 1999 heeft de "eerste beoordeling" plaatsgevonden. Toen is besloten verzoeker aanvullend te horen omtrent 1 F-aspecten. Dit aanvullend gehoor heeft op 28 juni 1999 plaatsgevonden waarna

op 11 augustus 1999 de correcties en aanvullingen zijn ontvangen.

Door het grote aantal zaken dat in behandeling diende te worden genomen is het dossier eerst na een jaar weer ter hand genomen voor een zogeheten "tweede beoordeling". Deze beoordeling heeft ertoe geleid dat er een onderzoek werd ingesteld bij de minister van Buitenlandse Zaken. Tot op heden is dit onderzoek niet afgerond

2. Wanneer verwacht u een beslissing te kunnen nemen?

Zodra het onderzoeksresultaat is ontvangen zal de zaak worden beoordeeld en worden gezien of artikel 1 F van toepassing wordt geacht. Zo niet, dan zal het dossier worden overgedragen aan de regionale directie waar het dossier oorspronkelijk in behandeling was met het verzoek binnen vier weken een beslissing te nemen. Indien artikel 1 F wel van toepassing wordt geacht zal binnen vier weken na ontvangst van de reactie van de gemachtigde op het ambtsbericht een voornemen worden uitgebracht.

3. Wanneer is het onderzoek door het Ministerie van Buitenlandse Zaken ingesteld?

Het onderzoek is op 22 augustus 2000 ingesteld bij de Gemeenschappelijke Kennis Groep (GKG) en deze heeft de vragen op 15 september 2000 voorgelegd aan de minister van Buitenlandse Zaken. Op zowel 11 mei 2001 als 15 juni 2001 is nog gerappelleerd bij de minister van Buitenlandse Zaken.

4. Wanneer is het onderzoek door het Ministerie van Buitenlandse zaken afgerond?

Volgens recente informatie van de minister van Buitenlandse Zaken moest het onderzoek in februari opnieuw worden uitgezet aangezien de ambassade de eerder toegezonden onderzoeksvragen niet bleek te hebben ontvangen. Men hoopt het onderzoek alsnog op korte termijn af te ronden.

De klacht van betrokkene acht ik gegrond omdat niet binnen de wettelijke termijn een beslissing op de aanvraag is genomen.

Ik zie evenwel behoudens het rappelleren bij de minister van Buitenlandse Zaken geen aanleiding om enigerlei maatregel of actie te ondernemen ten behoeve van betrokkene..."

D. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

Bij brief van 28 juni 2001 reageerde de Minister van Buitenlandse Zaken als volgt op de klacht en op de hem bij de opening van het onderzoek gestelde specifieke vragen:

"...Het onderzoek is als volgt verlopen.

In deze zaak heeft de IND bij brief van 15 september 2000 onderzoeksvragen aan DPC/AM (de betrokken directie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken; N.o.)

voorgelegd. De vragen zijn vervolgens per memorandum van 29 september 2000 aan de ambassade te Islamabad voorgelegd. Op 11 januari 2001 is de ambassade door DPC/AM gerappelleerd.

Daarna werd duidelijk dat de ambassade wegens nog onbekende redenen het vragenmemorandum nimmer ontvangen had, waarna de vragen onmiddellijk nogmaals zijn voorgelegd. Voorts is op 19 april 2001 gerappelleerd.

De ambassade heeft dit dossier vervolgens met voorrang behandeld. De rapportage van de ambassade is op 27 juni ontvangen, zodat momenteel het individueel ambtsbericht wordt opgesteld.

Voor wat de inhoud van de zaak betreft, wil ik nog het volgende opmerken. Het onderzoek is tot nu toe ingewikkeld en precair gebleken, gezien de aard van de vragen en het aantal vragen dat gesteld is. Dit kwam mede voort uit de vragen betreffende het carrièreverloop van betrokkene, het type organisatie waarvoor betrokkene werkte en het slechts voorhanden zijn van een beperkt aantal bronnen welke beperkt raadpleegbaar en toegankelijk zijn. Deze factoren waren alle van invloed op de duur van het onderzoek.

Ik meen dat de klacht van (verzoeker; N.o.) gegrond is voorzover de duur van het onderzoek beïnvloed is door het zoekraken van het vragenmemorandum. Voor het overige acht ik de klacht niet gegrond...”

E. Reactie verzoeker

Bij brief van 1 augustus 2001 reageerde verzoeker als volgt op de door de Staatssecretaris van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken verstrekte inlichtingen:

“...In de brief van BUZA (het Ministerie van Buitenlandse Zaken; N.o.) wordt gesteld dat het vragenmemorandum in eerste instantie niet ontvangen was door de ambassade te Islamabad. Dit is onbegrijpelijk, diplomatieke post raakt immers nooit zoek! Er is dus of aan de zijde van de verzender of zijdens de ontvanger onzorgvuldig mee omgegaan. Of men heeft een ander medium dan diplomatieke post verkozen hetgeen op zich als onzorgvuldig te kwalificeren valt. Ik mag aannemen dat BUZA naar de thans nog onbekende redenen onderzoek instelt.

De rapportage van de ambassade is door BUZA op 27 juni ontvangen. Men is daar nu doende met het opstellen van het individueel ambtsbericht. Ik ga ervan uit dat dit met bekwame spoed ter hand genomen is zodat dit ambtsbericht niet meer dan zes weken in beslag zal nemen. Ik verzoek u ook hierop aan te dringen bij BUZA.

Het projectteam 1 F ZW zal dan uiterlijk op 9 augustus over het ambtsbericht kunnen beschikken. Gezien de voorgeschiedenis mag ik aannemen dat men daar vervolgens met grote voortvarendheid het ambtsbericht zal beoordelen. Dat wil zeggen dat de IND niet

langer dan vier weken nodig heeft voor deze beoordeling. Gezien de toezegging in de brief van de IND zou dat betekenen dat wederom uiterlijk vier weken later, te weten 4 oktober, er ofwel een beschikking in primo is ofwel een voornemen tot afwijzing van de aanvraag om toelating. Ik verzoek u om bij de IND aan te dringen op dit tijdsplan...”

F. Nadere reactie IND

Op 11 januari 2002 deelde een medewerkster van de IND desgevraagd telefonisch mee dat nog geen beslissing was genomen op verzoekers asielaanvraag.

Achtergrond

1. Vreemdelingenwet (oud; 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."

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

Artikel 1 Definitie van de term "vluchteling"

"(...)

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

(a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten welke zijn opgesteld om bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen;

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

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

3. IND-Werkinstructie nr. 163 (toepassing van artikel 1(F) van het Vluchtelingenverdrag)

In werkinstructie 163 is onder meer het volgende aangegeven. Als blijkt dat de artikelen 15, vierde lid, 15b of 15c, eerste lid van de Vreemdelingenwet (oud) niet van toepassing zijn en tevens blijkt van mogelijke indicaties om artikel 1(F) van het Vluchtelingenverdrag

tegen te werpen, dan wordt de betrokken asielzoeker naar een OC doorgezonden. De doorverwijzing geschiedt met de mededeling dat de betrokkene door een gespecialiseerde contactambtenaar moet worden gehoord. Na dit zogenaamde 1(F)-gehoor vindt toezending plaats aan de IND Regiodirectie Zuid-West, die is belast met de afhandeling van vermoedelijke 1(F)-zaken. Daar wordt beoordeeld of verdere informatie nodig is. Hiertoe kan gebruik worden gemaakt van de bij de IND aanwezige informatie, maar ook kan informatie worden verzameld via (onder andere) het Ministerie van Buitenlandse Zaken.