



Rapport

Datum: 7 juli 2005

Rapportnummer: 2005/192

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie haar klacht van 16 april 2004 over de lange duur van de behandeling van haar asielaanvraag van 20 september 2002, weliswaar gegrond heeft geacht maar daarbij heeft meegedeeld dat het niet mogelijk was een beslissing op haar asielaanvraag te nemen gezien het van kracht zijnde besluitmoratorium ten aanzien van asielzoekers uit Centraal-Irak. Verzoekster meent dat in haar zaak de door het besluitmoratorium eenmalig verlengde beslistermijn inmiddels was verstreken.

Beoordeling

1. Verzoekster, afkomstig uit Irak, diende op 20 september 2002 een asielaanvraag in bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie stelde op 27 juni 2003 een besluitmoratorium in voor asielzoekers afkomstig uit Centraal Irak (zie Achtergrond, onder 5.).

Verzoeksters gemachtigde diende op 16 april 2004 een klacht in bij de IND over de lange duur van de behandeling van verzoeksters asielaanvraag nu de op grond van het besluitmoratorium verlengde beslistermijn was verstreken.

2. Bij brief van 8 juni 2004 liet de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verzoeksters gemachtigde weten de klacht gegrond te achten. De minister gaf daarbij aan dat het nog niet mogelijk was een beslissing op de asielaanvraag te geven omdat het gezien de nog steeds onduidelijke situatie in Irak (het besluitmoratorium was inmiddels op 29 januari 2004 opnieuw verlengd tot 27 juni 2004) niet mogelijk was een zorgvuldige beslissing te nemen.

3. Vervolgens diende verzoekster op 10 juni 2004 een klacht in bij de Nationale ombudsman, inhoudende dat de minister haar klacht over de lange duur van de behandeling haar asielaanvraag weliswaar gegrond had verklaard omdat de wettelijke termijn was verstreken, maar vervolgens geen passende maatregel had genomen door op haar asielaanvraag te beslissen.

4. Tijdens het onderzoek liet de minister weten de klacht van verzoekster, gelet op het verstrijken van de individuele beslistermijn, gegrond te achten. De minister gaf daarbij opnieuw aan dat het niet mogelijk was te beslissen op verzoeksters asielaanvraag vanwege de op dat moment nog voortdurende onduidelijke situatie in Centraal-Irak. Deze onduidelijke situatie was ook de reden om het besluitmoratorium in te stellen en te verlengen. Om die reden was het, volgens de minister, niet mogelijk voor 13 juli 2004, na de beëindiging van het besluitmoratorium (zie Achtergrond, onder 7.) een beslissing op verzoeksters asielaanvraag te nemen.

5. Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers jegens bestuursorganen door die bestuursorganen worden gehonoreerd.

6. Adequate klachtbehandeling brengt mee dat het betrokken bestuursorgaan naar aanleiding van een gegronde klacht maatregelen treft die gelet op de aard van de gedraging waarover is geklaagd, passend zijn. Wanneer de klacht de lange duur van de behandeling van een aanvraag of een bezwaarschrift betreft waarop nog niet is beslist, dient het gegrond verklaren van de klacht in beginsel aanleiding te zijn tot het nemen van een beslissing of, wanneer dat niet mogelijk is, tot het voortvarend voortzetten van de behandeling.

7. Verzoekster diende op 20 september 2002 een asielaanvraag in. Nog voordat op haar aanvraag was beslist, werd met ingang van 27 juni 2003 een besluitmoratorium ingesteld voor asielzoekers afkomstig uit Centraal-Irak. Dit betekende voor verzoekster dat de beslistermijn van haar asielaanvraag eenmalig met ten hoogste een jaar kon worden verlengd (zie Achtergrond, onder 4. en 5.). De wettelijke beslistermijn van verzoeksters asielaanvraag liep af, zes maanden na 20 september 2002, op 20 maart 2003 (zie Achtergrond, onder 2.). Door het ingestelde moratorium kon die beslistermijn eenmalig met één jaar worden verlengd tot 20 maart 2004 (zie Achtergrond, onder 3.).

8. De minister achtte verzoeksters klacht over de lange duur van de behandeling van haar asielaanvraag weliswaar gegrond omdat de individuele beslistermijn was verstreken maar gaf daarbij aan niet te kunnen beslissen vanwege de voortdurende onzekerheid over de situatie in Irak. Hoewel de onzekerheid over de situatie in Irak op dat moment nog voortduurde en aanleiding was het besluitmoratorium te verlengen, kon dit het verder uitstellen van het nemen van een beslissing op verzoeksters asielaanvraag niet rechtvaardigen. In de Memorie van Toelichting bij de Vreemdelingenwet 2000 en de Vreemdelingencirculaire 2000 (zie Achtergrond, onder 5.) is opgenomen dat een besluitmoratorium de beslistermijn van een individuele beslistermijn slechts eenmalig kan verlengen. Daarbij is opgenomen dat na ommekomst van de verlengde beslistermijn een beslissing genomen dient te worden in de individuele asielzaak ook als het algemene besluitmoratorium op dat moment nog voortduurt. Verzoekster had er dan ook mogen vertrouwen dat na ommekomst van de verlengde beslistermijn in haar individuele zaak een beslissing zou worden genomen. Door niet voor 20 maart 2004 te beslissen op verzoeksters asielaanvraag handelde de minister in strijd met het vereiste van rechtszekerheid. De minister had, na gegrondverklaring van verzoeksters klacht, dan ook een passende maatregel moeten nemen door een beslissing te nemen op verzoeksters asielaanvraag.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst is gegrond wegens schending van het vereiste van rechtszekerheid.

Onderzoek

Op 14 juni 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw S., ingediend door Stichting Rechtsbijstand Asiel te 's-Hertogenbosch, met een klacht over een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

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

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

Verzoeksters gemachtigde deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt.

A. feiten

1. Verzoekster, afkomstig uit Irak, diende op 20 september 2002 een asielaanvraag in bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Met ingang van 27 juni 2003 werd door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een besluitmoratorium ingesteld voor asielzoekers afkomstig uit Centraal-Irak (zie Achtergrond, onder 5.). Op dat moment had de minister nog geen beslissing genomen op verzoeksters asielaanvraag, en werd de beslistermijn op de asielaanvraag van verzoekster met één jaar verlengd.

2. Bij brief van 16 april 2004 aan de IND diende verzoeksters gemachtigde een klacht in over de lange duur van de behandeling van verzoeksters asielaanvraag nu ook de op grond van het besluitmoratorium verlengde beslistermijn was verstreken. Verzoeksters gemachtigde gaf hierbij aan dat in ieder geval door de minister kon worden beoordeeld of verzoekster in aanmerking zou komen voor een verblijfsvergunning op grond van artikel

29, eerste lid, aanhef en onder d van de Vreemdelingenwet (zie Achtergrond, onder 1.).

3. Bij brief van 8 juni 2004 reageerde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie als volgt op verzoeksters klacht:

“Allereerst realiseer ik mij dat de termijn waarbinnen een beslissing dient te worden genomen op de aanvraag van uw cliënte is verstreken. Uw klacht is dan ook gegrond.

Echter, ik moet u voorts medelen dat het niet mogelijk is thans een beslissing te nemen op de aanvraag van uw cliënte.

Reden dat thans nog geen beslissing op de aanvraag is genomen dan wel kan worden genomen, is gelegen in het feit dat, ten gevolge van de onduidelijke situatie in Centraal-Irak, ten aanzien van asielzoekers afkomstig uit Centraal-Irak een besluitmoratorium is ingesteld. Zoals gepubliceerd in de Staatscourant van 29 januari 2004, nr. 19/pag. 14, is het besluitmoratorium inzake asielzoekers afkomstig uit Centraal-Irak verlengd tot 27 juni 2004 (zie Achtergrond, onder 6.). Deze onduidelijke situatie in Centraal-Irak maakt ook een zorgvuldige beoordeling van de aanvraag van uw cliënte thans niet mogelijk.

Na ommekomst van voornoemd besluitmoratorium zal zo spoedig als mogelijk een beslissing in onderhavige zaak genomen worden.”

B. Standpunt verzoekster

Het standpunt van verzoekster staat samengevat weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt van de minister voor vreemdelingenzaken en integratie

Bij brief van 16 augustus 2004 reageerde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie als volgt op de klacht:

“Gelet op het verstrijken van de individuele beslistermijn acht ik de klacht gegrond.

Voor wat betreft de mededeling dat het niet mogelijk was een beslissing op de asielaanvraag te kunnen nemen gezien het van kracht zijnde besluitmoratorium ten aanzien van asielzoekers uit Centraal-Irak kan niet anders dan worden herhaald datgene dat ook in de beantwoording van de klachtenbrief is vermeld, te weten dat de onduidelijke situatie in Centraal-Irak juist heeft geleid tot het instellen van het besluitmoratorium en dat deze onduidelijke situatie het niet mogelijk maakte op zorgvuldige wijze op de asielaanvraag van betrokkene te beslissen. Inmiddels is de asielaanvraag van betrokkene ingewilligd op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder d, aangezien ten aanzien van asielzoekers geboren in Centraal-Irak met ingang van 13 juli 2004 categoriaal beschermingsbeleid is ingesteld.”

Achtergrond

1. Vreemdelingenwet 2000, artikel 29, eerste lid:

"1. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan worden verleend aan de vreemdeling:

a. die verdragsvluchteling is;

b. die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan foltering, aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen;

c. van wie naar het oordeel van Onze Minister op grond van klemmende redenen van humanitaire aard die verband houden met de redenen van zijn vertrek uit het land van herkomst, in redelijkheid niet kan worden verlangd dat hij terugkeert naar het land van herkomst;

d. voor wie terugkeer naar het land van herkomst naar het oordeel van Onze Minister van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar, of

e. die als echtgenoot of echtgenote of minderjarig kind feitelijk behoort tot het gezin van de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d, die dezelfde nationaliteit heeft als die vreemdeling en gelijktijdig met deze vreemdeling Nederland is ingereisd dan wel is nagereisd binnen drie maanden, nadat aan de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d, de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, is verleend;

f. die als partner of als meerderjarig kind zodanig afhankelijk is van de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d, dat hij om die reden behoort tot het gezin van deze vreemdeling, die dezelfde nationaliteit heeft als deze vreemdeling en gelijktijdig met deze vreemdeling Nederland is ingereisd dan wel is nagereisd binnen drie maanden, nadat aan de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d, de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, is verleend."

2. Vreemdelingenwet 2000, artikel 42 lid 1:

"Op de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 (...), wordt binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag een beslissing gegeven."

3. Vreemdelingenwet 2000, artikel 43:

"Onverminderd artikel 42, vierde lid, en artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht kan bij besluit van Onze Minister voor bepaalde categorieën vreemdelingen die een aanvraag

tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 hebben ingediend de termijn, bedoeld in artikel 42 worden verlengd met ten hoogste één jaar indien:

- a. naar verwachting voor een korte periode onzekerheid zal bestaan over de situatie in het land van herkomst en op grond daarvan redelijkerwijs niet kan worden beslist of de aanvraag op een van de gronden genoemd in artikel 29 kan worden toegewezen;
- b. naar verwachting de situatie in het land van herkomst op grond waarvan ingevolge artikel 29 de aanvraag kan worden toegewezen, van korte duur zal zijn, of,
- c. het aantal ingediende aanvragen uit een bepaald land of uit een bepaalde regio zo groot is, dat Onze Minister redelijkerwijs niet in staat is daarop tijdig een beschikking te geven."

4. Vreemdelingenwet 2000, artikel 117:

"1. Een op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet in behandeling zijnde aanvraag:

- a. tot verlening of verlenging van een vergunning tot verblijf,
- b. tot verlening van een vergunning tot vestiging, of
- c. tot toelating als vluchteling, wordt aangemerkt als een aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning op grond van deze wet.

2. Op de behandeling van aanvragen als bedoeld in het eerste lid blijft het recht dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet van toepassing."

5. Besluitmoratorium

1. Bij besluit van 27 juni 2003 (gepubliceerd in de Staatscourant van 30 juni 2003) stelde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een besluitmoratorium in tot 1 februari 2004 voor asielzoekers afkomstig uit Centraal-Irak. In het besluit is opgenomen dat dit voor asielzoekers afkomstig uit Centraal-Irak inhoudt dat de wettelijke beslistermijn waarbinnen op een asielaanvraag dient te worden beslist, wordt verlengd met een periode van één jaar. Op 27 januari 2004 is de werking van het besluitmoratorium verlengd tot 27 juni 2004.

In de Memorie van Toelichting bij de Vreemdelingenwet 2000 (26.732, nr. 3, pagina 47) is ten aanzien van het besluitmoratorium onder meer het volgende opgenomen:

"De verlenging van de beslistermijn ziet heeft op aanvragen die reeds waren ingediend toen het moratorium van kracht werd en op aanvragen die worden ingediend zolang het moratorium van kracht is. Het moratorium kan in beginsel worden verlengd; de verlenging van de beslistermijn van een individuele aanvraag is daarentegen eenmalig. Indien na afloop van de verlengde beslistermijn de situatie in het land van herkomst dan wel de

persoonlijke situatie van de vreemdeling de verlening van een verblijfsvergunning rechtvaardigt, dan zal aan het eind van het moratorium aan die vreemdeling een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden verleend. Doet een dergelijke situatie zich niet, of niet meer voor, dan zal de aanvraag worden afgewezen.”

In de Vreemdelingencirculaire 2000 is in deel C.3.10.9.3 onder meer het volgende bepaald:

“Het besluit waarbij het moratorium wordt ingesteld, geeft aan op welk moment het moratorium (in algemene zin) van kracht wordt en op welke datum het zal eindigen. Het besluitmoratorium zelf kan in beginsel worden verlengd en het algemene besluit hiertoe is niet aan een bepaalde termijn gebonden.

Het gevolg van het instellen van een besluitmoratorium voor de individuele aanvraag is, dat de beslistermijn met ten hoogste een jaar wordt verlengd. De nieuwe uiterste beslistermijn wordt bekendgemaakt aan de asielzoeker. Na ommekomst van de verlengde termijn dient in een individuele asielzaak een beslissing te worden genomen naar de stand van zaken op dat moment, ook als het algemene besluitmoratorium op dat moment nog voortduurt.

Anderzijds betekent dit, dat de verlengde beslistermijn nog kan doorlopen (tot de aangekondigde datum) als het besluitmoratorium in algemene zin reeds is geëindigd.”

6. Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 27 januari 2004, nummer 2004/3, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000 (Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire (WBV) 2004/3).

“2.2 Centraal-Irak

(...)

Op grond van deze onzekerheid, die blijkt uit de inhoud van dit algemeen ambtsbericht, is een verlenging tot 27 juni 2004 van het besluitmoratorium als bedoeld in artikel 43, onder a, Vreemdelingenwet voor asielzoekers afkomstig uit Centraal-Irak noodzakelijk. Dit artikel ziet op de naar verwachting korte periode van onzekerheid die zal bestaan over de situatie in Centraal-Irak en dat op grond daarvan redelijkerwijs niet kan worden beslist of de asielaanvraag op een van de gronden genoemd in artikel 29 Vreemdelingenwet kan worden toegewezen.”

7. Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 13 juli 2004, nummer 2004/44, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000

“6.1 Categoriale bescherming

Asielzoekers afkomstig uit Centraal-Irak komen, behoudens contra-indicaties, op grond van artikel 29, eerste lid, onder d, Vreemdelingenwet in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel (...)

6.2 Besluitmoratorium

Ten aanzien van asielzoekers uit Irak geldt niet langer een besluit in de zin van artikel 43 Vreemdelingenwet.”