



# Rapport

**Datum: 14 mei 1998**

**Rapportnummer: 1998/171**

## **Klacht**

Op 31 oktober 1996 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer N. te Veendam, met een klacht over gedragingen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND). Naar deze gedragingen, die worden aangemerkt als gedragingen van de Minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt erover dat de Immigratie en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) stelt dat de behandeling van het in december 1994 ingediende bezwaarschrift tegen de afwijzende beslissing op zijn asielverzoek van 12 augustus 1994 nog voortduurt, terwijl uit het registratiesysteem van de Centrale Opvang Asielzoekers (COA) blijkt dat hij op 21 augustus 1996 is erkend en toegelaten als vluchteling. Voorts maakt verzoeker bezwaar tegen de behandelingsduur. Daarnaast klaagt verzoeker erover dat de IND de schriftelijke toezegging van 27 september 1996 niet is nagekomen. In de brief van 27 september 1996 was meegedeeld dat de Staatssecretaris van Justitie binnen vier weken een standpunt zou hebben bepaald met betrekking tot de behandeling van Afghaanse asielverzoeken en dat verzoekers gemachtigde voor 22 oktober 1996 een beslissing op het bezwaarschrift zou ontvangen.

## **Achtergrond**

Zie

## **Bijlage Onderzoek**

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. De Staatssecretaris van Justitie reageerde op de klacht. Daarnaast werd de Minister van Buitenlandse Zaken de gelegenheid geboden om commentaar op de klacht te geven. Tijdens het onderzoek kregen betrokkenen de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werd de Staatssecretaris van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken een aantal specifieke vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De Staatssecretaris van Justitie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. De reactie van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen. De Minister van Buitenlandse Zaken gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

## **Bevindingen**

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

. **De feiten** Verzoeker bezit de Afghaanse nationaliteit. Hij is op 11 augustus 1994 als vluchteling vanuit Afghanistan in Nederland aangekomen. Verzoeker heeft op 12 augustus 1994 aanvragen ingediend om toelating als vluchteling en om een vergunning tot verblijf om klemmende redenen van humanitaire aard. Op 24 augustus 1994 heeft een contactambtenaar van de IND verzoeker een nader gehoor afgenomen. Bij het nader gehoor heeft verzoeker meegedeeld dat hij in de periode maart/april 1989 tot medio 1992 achtereenvolgens actief was als brigade-generaal van de speciale garde van de toenmalige president van Afghanistan, en als plaatsvervangend hoofd van de veiligheidsdienst van dat land. Bij beschikking van 17 oktober 1994 heeft de Staatssecretaris van Justitie de beide aanvragen van verzoeker afgewezen. Tegen deze afwijzende beschikking is op 20 december 1994 een bezwaarschrift ingediend. Bij brief van 3 januari 1995 is het bezwaarschrift nader aangevuld. Op 7 december 1995 werd verzoeker gehoord door de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (zie **ACHTERGROND** onder 1.). Deze commissie adviseerde vervolgens de Staatssecretaris van Justitie de bestreden beslissing te herroepen en na een nieuw nader gehoor opnieuw een beslissing in eerste aanleg te nemen. In vervolg op het op 24 augustus 1994 afgenomen nader gehoor vond op 8 februari 1996 een aanvullend nader gehoor plaats. Bij brief van 11 maart 1996 verzocht de Staatssecretaris van Justitie de Minister van Buitenlandse Zaken via de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) een onderzoek in te stellen naar de mogelijke betrokkenheid van verzoeker bij gedragingen als vermeld in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag (zie **ACHTERGROND** onder 2). Bij brief van 19 juli 1996 deelde de Minister van Buitenlandse Zaken de Staatssecretaris van Justitie mee, dat niet kon worden bevestigd dat verzoeker de door hem opgegeven functies had bekleed en dat

derhalve ook niet kon worden vastgesteld of verzoeker zich had schuldig gemaakt aan of verantwoordelijk gesteld kon worden voor misdrijven tegen de menselijkheid. Op 23 september 1996 vond een telefoongesprek plaats tussen een medewerker van de IND de heer Me. en een medewerkster van het Bureau voor Rechtshulp AZC Veendam. In dit gesprek deed de IND de toezegging dat over ongeveer vier weken de beschikking op verzoekers aanvragen tegemoet kon worden gezien. Op 25 september 1996 vond een telefoongesprek plaats tussen verzoekers intermediair de heer mr. M. en eerdergenoemde IND-medewerker Me. In dit gesprek gaf mr. M. te kennen dat betrokkene en VluchtelingenWerk telefonisch op de hoogte waren gesteld van het feit dat verzoeker een A-status was verleend en dat de beschikking reeds bij de vreemdelingendienst ter uitreiking was aangeboden. De IND-medewerker gaf opnieuw te kennen dat de beschikking nog niet was gegeven, maar dat deze binnen ongeveer vier weken alsnog zou worden gegeven. Bij brief van 27 september 1996 bevestigde de Staatssecretaris van Justitie verzoekers intermediair de inhoud van het telefoongesprek van 25 september 1996. In haar brief deelde de Staatssecretaris van Justitie het volgende mee:

"Hierbij bevestig ik het telefonisch onderhoud met de heer Me. van mijn dienst op woensdag 25 september 1996. U stelt dat aan betrokkene en medewerkers van VluchtelingenWerk telefonisch is medegedeeld dat betrokkene de A-status zou zijn verleend. Na navraag bij enkele betrokken medewerkers kan ik deze mededeling niet bevestigd krijgen. Zoals u reeds door de heer Me. is medegedeeld, vindt omtrent de beslissing op de aanvraag om toelating van betrokkene nog nader intern beraad plaats. Zoals u reeds telefonisch is medegedeeld, verwacht ik dat ik mijn standpunt op de onderhavige verzoeken binnen vier weken heb bepaald. Dit betekent dat u een afschrift van de beschikking voor dinsdag 22 oktober 1996 zult ontvangen.(...)" Bij brief van 28 oktober 1996 wendde verzoeker zich tot de Nationale ombudsman, met een klacht over de manier waarop de Staatssecretaris van Justitie verzoekers aanvragen van 12 augustus 1994 tot dat moment had behandeld.

Bij brief van 10 december 1996 zond de heer B. van Vluchtelingenwerk AZC Veendam de Nationale ombudsman een afschrift van een uit de computer van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) afkomstig overzicht. Uit dit overzicht was hem gebleken dat verzoeker reeds op 21 augustus 1996 de A-status was verleend. Bij brief van 23 december 1996 verzocht de Staatssecretaris van Justitie de Minister van Buitenlandse Zaken andermaal een onderzoek in te stellen naar de mogelijke betrokkenheid van verzoeker bij gedragingen als vermeld in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag, dit maal via de Nederlandse ambassade te Moskou. Bij beschikking van 25 november 1997 heeft de Staatssecretaris van Justitie verzoekers aanvragen van 12 augustus 1994 ingewilligd.

. **Het standpunt van verzoeker** Het standpunt van verzoeker staat zakelijk - weergegeven onder **KLACHT**.

. **Het standpunt van de Staatssecretaris van Justitie** In reactie op verzoekers klacht deelde de Staatssecretaris van Justitie bij brief van 24 februari 1997 onder meer het volgende mee:

"Op 19 juli 1996 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken mij bericht dat hij niet kon bevestigen of de heer N. de door hem opgegeven functies heeft bekleed. Echter indien hij deze functies daadwerkelijk bekleed heeft, is hij op de hoogte geweest van de door de toenmalige Afghaanse veiligheidsdienst (KHAD) gepleegde misdrijven. Naar aanleiding van dit ambtsbericht is het intern beraad voortgezet. Op 25 september 1996 heeft mr. M. in een telefoongesprek met een medewerker van de IND medegedeeld dat naar zijn informatie betrokkene een A-status had gekregen en dat de beschikking reeds bij de Vreemdelingendienst lag om te worden uitgereikt. Dezerzijds is de heer M. medegedeeld dat er geen beschikking was verzonden omdat het intern beraad nog niet was afgerond. Bij dezelfde gelegenheid is de heer M. toegezegd dat hij voor 22 oktober 1996 een beschikking zou ontvangen. Dit is op 27 september 1996 schriftelijk bevestigd.(...) Op 16 december 1996 heeft mr. M. per fax een uitdraai gezonden van een geautomatiseerd registratiesysteem van de COA, waaruit zou blijken dat aan de heer N. een A-status is verleend. De begeleidende brief was niet goed leesbaar, zodat mr. M. op

23 december 1996 schriftelijk is verzocht een nieuw exemplaar te zenden. In dit schrijven is mr. M. tevens medegedeeld dat de uitkomst van het intern beraad was, dat de Minister van Buitenlandse Zaken, eveneens op 23 december 1996, om nadere informatie is gevraagd.

*De registratie in het COA-systeem* Tijdens het eerder genoemde interne beraad als gevolg van het individuele ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken, is de heer N. door een ambtelijke misslag in het IND-Informatiesysteem (INDIS) geregistreerd als A-statushouder. INDIS kent een geautomatiseerde gegevensuitwisseling met het systeem van de COA, zodat deze foutieve vermelding ook in het COA-systeem terecht is gekomen. Zowel het IND-Informatiesysteem als het COA-systeem zijn interne registratiesystemen, bedoeld om een goede logistieke afhandeling van de asielprocedure (op het terrein van de toelatingsvraag, respectievelijk op het terrein van de opvang) te waarborgen. Het zijn aldus vormen van interne informatievoorziening. Aan een foutieve, danwel terechte registratie in één van de systemen kunnen geen rechten ontleend worden, aangezien er geen sprake is van een beschikking in de zin van artikel 1a van de Vreemdelingenwet (zie **ACHTERGROND** onder 3; N.o.); het gaat immers niet om een handeling ten aanzien van de vreemdeling maar om een interne procedure.(...) Echter, ik ben van oordeel dat het verlenen van een A-status aan een vreemdeling die zich mogelijk heeft schuldig gemaakt aan zulke ernstige misdrijven als genoemd in artikel 1F Vluchtelin-genverdrag, niet alleen politiek zeer onwenselijk is, maar ook indruist tegen de letter en de bedoeling van het Vluchtelin-genverdrag en de Vreemdelingenwet. Aanvragen om toelating van personen ten aanzien van wie verdenkingen bestaan in deze richting dienen daarom uiterst zorgvuldig te worden beoordeeld. In voorkomende gevallen is het mijns inziens onvermijdelijk dat een onderzoek langer duurt dan wellicht wenselijk zou zijn. (...) *Conclusie* De behandeling van de asielaanvraag heeft, mede doordat in het eerste nader gehoor de merites van de asielaanvraag onvoldoende naar voren zijn gekomen, geruime tijd in beslag genomen. Voorts erken ik dat de toezegging van 25 en 27 september 1996, dat voor 22 oktober 1996 beslist zou zijn, onmogelijk gestand kon worden gedaan. Tenslotte betreur ik de foutieve registratie in de computersystemen van de IND en de COA. Op deze punten acht ik de klacht dan ook gegrond.

Uit het tweede nader gehoor van 8 februari 1996 zijn echter dermate belangrijke feiten naar voren gekomen, dat het noodzakelijk is het onderzoek naar het verleden van de heer N. uiterst nauwkeurig uit te voeren. Het is immers van groot belang om te voorkomen dat personen toelating in Nederland verkrijgen die elders de rechtsorde ernstig hebben geschokt met daden die ook naar Nederlands recht ernstige misdrijven zouden opleveren. Alles afwegende zie ik geen aanleiding om een actie of maatregel te nemen naar aanleiding van de soms ongelukkige gang van zaken in onderhavige procedure."

**. Het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken** Bij brief van 11 maart 1997 reageerde de Minister van Buitenlandse Zaken op verzoekers klacht. De Minister gaf onder meer te kennen dat hij de Staatssecretaris van Justitie bij brief van 9 juli 1996 had meegedeeld dat het door de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) op verzoek van de Staatssecretaris van Justitie uitgevoerde onderzoek naar de functies van verzoeker

en zijn optreden uit hoofde van die mogelijke functies in Afghanistan in de periode 1989 tot medio 1994, niets concreets had opgeleverd. Verder gaf de Minister van Buitenlandse Zaken te kennen dat het via de Nederlandse ambassade te Moskou opgezette vervolgonderzoek op dat moment nog niet was afgerond.

. **Reactie van verzoeker** Verzoekers intermediair de heer B. reageerde bij brief van 2 april 1997 op de door de Staatssecretaris van Justitie en de Minister van Buitenlandse zaken ingenomen standpunten. De brief was voorzien van bijlagen.

1. In deze brief deelde verzoekers intermediair onder meer het volgende mee:

"Het Ministerie van Buitenlandse Zaken geeft een naar onze mening correct en bevredigend antwoord op de gang van zaken rond het onderzoek naar de functie en de eventuele betrokkenheid van de heer N. bij misdrijven tegen de menselijkheid.(...) De reactie van het Ministerie van Justitie op onze klacht vinden wij onvoldoende en niet in overeenstemming met de waarheid. Voor een inhoudelijke reactie op de brief verwijzen we naar de als bijlage toegevoegde brief van de heer M.

Daarnaast spreekt het Ministerie van een ambtelijke misslag. Feitelijk is de toelating als vluchteling om beleidsmatige redenen ingetrokken. Deze intrekking vond plaats na een eerste onderzoek waarvan Justitie erkent dat het zonder enig resultaat bleef. Nu er nog geen begin van bewijs tegen betrokkene gevonden is moet de toegezegde A-status ogenblikkelijk worden verleend. Het vluchtelingschap van betrokkene is evident en ook nooit ter discussie gesteld. Voor de zware beschuldiging dat betrokkene zich schuldig gemaakt zou hebben aan misdaden als bedoeld in de uitsluitingsclausule van artikel 1F (van het Vluchtelingen-verdrag; N.o.) zijn geen aanwijzingen gevonden. Betrokkene heeft volledige medewerking verleend bij het verstrekken van inlichtingen. De zeldzaam slordige afhandeling van het asielverzoek neemt nu reeds twee jaar en acht maanden in beslag.(...)"

2. Als bijlage bij de brief van verzoekers intermediair de heer B. van 2 april 1997 was gevoegd een brief van 5 maart 1997 van mr. M. aan de heer B. Hierin deelde hij onder meer het volgende mee:

"1 Wat is de reden van de vertraging in de afhandeling van het asielverzoek? Volgens het verweerschrift van 24 februari het slechte nader gehoor en het interne onderzoek. Dit is inderdaad een oorzaak. Het slechte nader gehoor komt natuurlijk voor risico van verweerder en kan geen geldige reden zijn de wettelijke termijn te overschrijden. Het interne onderzoek is al opgestart op 11 maart 1996, dus inmiddels al bijna een jaar geleden. Toegegeven moet worden dat verweerder het recht heeft te onderzoeken of cliënt zich heeft schuldig gemaakt aan oorlogsmisdaden en dat dit een reden kan zijn de wettelijke beslistermijn te overschrijden. Echter, er zijn grenzen aan de tijd die verweerder hiervoor kan nemen. Al na de asielaanvraag van cliënt in 1994 was zijn functie bekend. Verweerder heeft dus tijd genoeg gehad het verleden van cliënt te onderzoeken. Ik merk op dat in juli 1996 Buiza mededeelde dat ze niets konden vinden en dat vervolgens pas op 23december weer een brief naar Buiza is verzonden met het verzoek om een nieuw onderzoek. Deze vertraging heeft niets te maken met de eis van zorgvuldig onderzoek

waar het verweerschrift over rept. Verweerder heeft trouwens nimmer gebruik gemaakt van de plicht gemachtigde van cliënt op de hoogte te stellen van het overschrijden van de beslistermijn (7:10 Awb) (zie **ACHTERGROND** onder 5.1; N.o.). Uit een telefoonnotitie van de IND van 13 september 1996 blijkt dat het dossier van cliënt zoek was. Was dit ook een reden van de trage gang van zaken?

Feit blijft dat de wettelijke beslistermijn ruim is overschreden. Men mag verwachten dat verweerder zich aan de wettelijke regels houdt, net zoals verweerder (gemachtigden van) asielzoekers strikt aan de termijnen houdt.

2. In het verweerschrift wordt ingegaan op het al dan niet telefonisch meedelen dat een A-status werd verleend. Ik blijf bij mijn standpunt dat aan mij werd meegedeeld dat cliënt een A-status zou krijgen. Dus blijkbaar was de besluitvorming bij verweerder rond. Dit blijkt verder uit een aantal andere zaken: De beschikking is naar de VD verzonden. Dit wordt in het verweerschrift ontkend, maar in de telefoonnotitie van 13 september 1996 staat het volgende geschreven:

'Op 13/9 gebeld met VD Veendam (dhr H.). De beschikking is naar de VD in Groningen gestuurd. Beschikking wordt naar VD Veendam gestuurd, dan wordt het door VD Veendam uitgereikt.' Verder was in het IND-informatiesysteem vermeld dat aan cliënt een A-status zou worden verstrekt.

3. Verweerder doet het bovenstaande af als een misslag. Maar dat is mij te eenvoudig. De punten genoemd onder 2 in samenhang bezien geven aan dat intern werd besloten aan cliënt een A-status te verlenen. Of is er sprake van toeval? De uitkomst van deze besluitvorming werd aan mij meegedeeld (verweerder geeft zelf aan dat in het IND-informatiesysteem stond vermeld dat aan cliënt een A-status was verleend; vandaar dat de medewerkster van de Infolijn mij kon meedelen dat een A-status was verleend) en heeft dus juridische gevolgen (vertrouwensbeginsel). Blijkbaar had de IND de besluitvorming rond en werd men van hogerhand terug-gefloten omdat Justitie heeft besloten asielzoekers uit Afghanistan strenger te onderzoeken op oorlogsmisdaden. En dat terwijl het onderzoek van Buiza niets opleverde.

4. Mij is niets bekend over een herroeping van de eerste beschikking."

3. Als bijlage bij de brief van verzoekers intermediair de heer B. van 2 april 1997 was verder gevoegd de hiervoor onder E.2. genoemde notitie van een op 13 september 1996 door een medewerker van de IND met verzoekers intermediair de heer B. gevoerd telefoongesprek. In deze notitie had de betreffende IND-medewerker onder meer het volgende genoteerd:

"Dossier B. is zoek. Er wordt naar gezocht sinds 13/9 jl. Dossier B. niet in archief. Vlg dossier locatie is VS bij K. Echter niet in zijn bezit."

. **Reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken** Een medewerker van de Minister van Buitenlandse zaken deelde een medewerker van het Bureau nationale ombudsman op 28 april 1997 telefonisch mee, dat de Minister geen aanleiding zag om nader in te gaan op de

brief van 2 april 1997 van verzoekers intermediair.

. **Reactie van de Staatssecretaris van Justitie** Bij brief van 23 juni 1997 reageerde de Staatssecretaris van Justitie op verzoekers brief van 2 april 1997. Bij deze brief waren vierenveertig bijlagen gevoegd. In haar brief deelde de Staatssecretaris van Justitie onder meer het volgende mee:

"Tot slot is de heer B. van mening dat de beantwoording van zijn eerste klacht, zoals verwoord in mijn brief van 24 februari 1997, onvoldoende is en niet in overeenstemming met de waarheid. Ik wijs deze kritiek van de hand. Hij verwijst tevens naar de brief van de gemachtigde van betrokkene, mr. M., van 5 maart 1997. De heer M. verwijst daarbij naar een interne notitie van een medewerker van de IND. Ik stel vast dat er ten aanzien van de weergave van de feiten, zoals verwoord in mijn brief van 24 februari 1997 nog onduidelijkheden zijn. Hieronder zal ik de gang van zaken nogmaals toelichten. Naar aanleiding van het nader gehoor van 8 februari 1996, de aanvullingen en correcties daarop en het ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 19 juli 1996 is de zaak opnieuw inhoudelijk bezien. Het aanvankelijke oordeel van de behandelende beslissingsmedewerker was dat betrokkene een A-status zou kunnen krijgen. Een daartoe strekkende conceptbeschikking is opgesteld en ter ondertekening voorgelegd aan een beslissingsbevoegde medewerker. Deze heeft echter het concept niet goedgekeurd, omdat hij nader onderzoek in deze zaak noodzakelijk achtte. De vermelding in het geautomatiseerde systeem van de IND dat betrokkene als vluchteling is toegelaten, had evenwel reeds (ten onrechte) plaats gevonden voordat de concept-beschikking ter vaststelling was aangeboden.

Zoals in mijn brief van 24 februari 1997 is aangegeven, berust de registratie dat aan betrokkene de A-status zou zijn verleend in het COA-systeem en het IND-informatiesysteem op een ambtelijke misslag. Er was en is dus geen beslissing tot stand gekomen. Er was slechts sprake van een concept-beschikking die zoals gezegd niet is ondertekend en (dus) ook niet is verzonden. Deze beslissing is dan ook niet rechtsgeldig - tot stand gekomen. Rest nog de verklaring van de interne notitie met betrekking tot het verzoek aan de vreemdelingendienst om 'de beschikking' door te zenden. Deze notitie is gemaakt naar aanleiding van een gesprek aan de info-lijn. Medewerkers beantwoorden aan de info-lijn doorgaans op basis van het geautomatiseerd systeem, dus los van het fysieke dossier, vragen over de procedures. In het systeem stond vermeld dat er een positieve beslissing was genomen en de infolijnmedewerker heeft vervolgens getracht de voortgang te bespoedigen en contact opgenomen met de vreemdelingendienst. Uit de notitie blijkt niet dat de vreemdelingendienst daadwerkelijk in het bezit was van een beslissing. Mijn mededelingen over het al dan niet bestaan van een beslissing waren en zijn derhalve niet strijdig met de waarheid. Ik kan mij overigens heel goed voorstellen dat bij de heer B., gelet op de ongelukkige gang van zaken, onduidelijkheid is ontstaan omtrent het verloop van de procedure.(...) Het onderzoek van de Minister van Buitenlandse Zaken, waarom is verzocht bij brief van 23 december 1996, is thans nog niet afgerond."

. **Nadere reactie van verzoeker**



1. Verzoekers intermediair B., reageerde bij brief van 16 juli 1997 op de reactie van de Staatssecretaris van Justitie. Hierin deelde hij onder meer het volgende mee:  
"We houden vol dat de A-status verleend werd maar ingetrokken is. Dit blijkt uit het feit dat betrokkene in het COA systeem als statushouder geregistreerd staat. Het is uitgesloten dat asielzoekers (en daarmee geen statushouders) op grond van een conceptbeschikking gehuisvest worden. Als er sprake zou zijn van een ambtelijke misslag, dan wordt daarmee erkend dat de status ingetrokken werd.(...)"
2. Bij brief van 1 september 1997 legde de Nationale ombudsman verzoeker de volgende vragen voor:

Uit de tot nu toe aan de Nationale ombudsman verstrekte informatie komt verder naar voren dat de heer M. op enig moment telefonisch zou zijn meegedeeld dat zijn cliënt, de heer N., een A-status zou worden verleend. Graag verneem ik van u wanneer dit telefoongesprek heeft plaatsgevonden, op wiens initiatief, naar aanleiding waarvan, met welke medewerker van de IND de heer M. heeft gesproken en wat hem is meegedeeld. Voor zover de heer M. van dit gesprek aantekeningen heeft gemaakt, ontvang ik graag een kopie daarvan. Ook verzoek ik u mij te laten weten op welke wijze en wanneer u kennis hebt genomen van de door u gestelde verzending van de beschikking aan de vreemdelingendienst te Veendam.

3. In antwoord op de gestelde vragen, deelde verzoekers intermediair, mr. M., bij brief van 22 september 1997, het volgende mee:

"Ik heb geen telefoonnotitie van de mededeling van de info-lijn dat besloten was om aan de heer N. een A-status te verstrekken. De exacte datum van de mededeling is mij niet meer bekend. Ook weet ik niet meer de naam van de medewerkster van de info-lijn. Ik heb zelf met de info-lijn gebeld om te vragen of er inmiddels een beslissing was gevallen. Ik heb van medewerkers van VVN (Vereniging VluchtelingenWerk Nederland; N.o.) gehoord dat er wel een beschikking was verzonden doch naar de verkeerde VD. De medewerker van de VVN kreeg haar informatie weer telefonisch van de IND. Ik beschik niet over de door de IND op 8 november 1996 toegestuurde telefoonnotitie van 8 november 1996(...)."

4. Als bijlage bij zijn faxbericht van 28 november 1997 aan de Nationale ombudsman, had verzoekers intermediair de heer B., de beschikking van de Staatssecretaris van Justitie van 25 november 1997 gevoegd. Met deze beschikking willigde de Staatssecretaris verzoekers aanvraag om toelating als vluchteling in.

- . Nadere reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken**
1. Op 12 november 1997 heeft de Nationale ombudsman schriftelijk bij de Minister van Buitenlandse Zaken geïnformeerd naar de stand van zaken in het door het Ministerie van Buitenlandse Zaken verrichte onderzoek en naar de redenen voor de duur van dat onderzoek.
  2. De Minister van Buitenlandse Zaken verstrekte de gevraagde informatie bij brief van 29 december 1997. De Minister deelde onder

meer het volgende mee:

"Op 8 augustus 1997 zijn dezerzijds twee vragen inzake de Afghaanse veiligheidsdienst Khad en de positie van vier Afghaanse asielzoekers in deze organisatie, waaronder (verzoeker; N.o.), voorgelegd aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BVD). Deze instantie heeft mij daarop geen (nieuwe) informatie aangeleverd. Bovendien werd mij mondeling meegedeeld dat eventueel nieuwe informatie, indien deze beschikbaar zou komen, rechtstreeks aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst zou worden meegedeeld. Op 8 december jl. is deze werkwijze door middel van een faxbericht van de behandelend ambtenaar bij de BVD nogmaals bevestigd. (...) In vervolg op eerder onderzoek inzake de Afghaanse veiligheidsdienst Khad, is dezerzijds op 19 september 1997 in een telefoongesprek door een medewerker van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan een medewerker van de IND een reactie gegeven op een door de IND opgestelde rapportage betreffende voornoemde veiligheidsdienst. Hiervan is een door Buitenlandse Zaken geaccordeerde telefoonnotitie (19 september 1997) opgemaakt. (...) Dezerzijds werd het onderzoek inzake deze materie derhalve per 19 september 1997 vooralsnog als afgesloten beschouwd, en dus ook wat betreft (verzoeker; N.o.). (...)"

**. Nadere reactie van de Staatssecretaris van Justitie**

1. In zijn brief van 12 november 1997 heeft de Nationale ombudsman de Staatssecretaris van Justitie gevraagd informatie te verstrekken over de stand van zaken in verzoekers asielprocedure, alsmede over het feit dat in het, de Nationale ombudsman bij brief van 23 juni 1997 toegestuurde, departementale dossier een aantal relevante documenten bleek te ontbreken.

2. Bij brief van 5 januari 1998 deelde de Staatssecretaris van Justitie onder meer het volgende mee:

"In de brief van de heer B. van 16 juli 1997 (zie hiervoor onder H.1.; N.o.) (...) wordt opgemerkt dat de verleende A-status werd ingetrokken, hetgeen zou blijken uit de registratiesystemen van COA en de IND. Hierop ben ik in mijn brieven van 24 februari 1997 en 23 juni 1997 uitvoerig en gemotiveerd ingegaan. Nu thans geen nieuwe feiten of omstandigheden door de heer B. worden aangedragen, moet ik constateren dat er verschil van mening blijft bestaan, hetgeen ik betreur. (...)"

Het departementale dossier bestaat uit een intern en een extern deel. Kort gezegd bevat het interne dossier een niet-gestructureerde verzameling van stukken voor intern beraad ten dienste van de ambtenaren betrokken bij de behandeling van de aanvraag, waarin facetten van de ambtelijke meningsvorming voorafgaand aan mijn besluitvorming zijn opgenomen (bijvoorbeeld correspondentie tussen de IND en de Landsadvocaat, conceptbeschikkingen, nota-wisselingen tussen IND-functionarissen, kladaantekeningen en interne memo's). Deze stukken worden in beginsel niet buiten de justitie-organisatie gebracht. (...) In beginsel wordt alleen het externe dossier verzonden aan de rechter en de wederpartij. De telefoonnotitie van 13 september 1996 is dezerzijds ten onrechte opgenomen in het interne dossier. Aangezien het een verslag betreft van een gesprek tussen een medewerker van de IND en een medewerker van Vluchtelingenwerk, had deze

notitie opgenomen moeten worden in het externe dossier. De telefoonnotitie van 8 november 1996 betreft de weergave van een gesprek tussen twee medewerkers van de IND en behoort derhalve tot het interne dossier.(...) De concept-beschikking en de daarbij behorende redengeving behoort tot de interne stukken en is daarom ook niet in het procesdossier opgenomen. De concept-beschikking is nimmer tot stand gekomen; de verdere interne correspondentie bevat slechts aanknopingspunten voor interne gedachtenvorming en behoort daarom ook niet tot de externe stukken."

. **Nadere reactie van verzoeker** Achtereenvolgens reageerden zowel mr. M. bij brief van 30 januari 1998 als ook de heer B. bij brief van 4 februari 1998 op hetgeen door de Staatssecretaris van Justitie in haar brief van 5 januari 1998 was aangevoerd. De beide reacties hielden geen nieuwe gezichtspunten in.

## Beoordeling

### I. Ten aanzien van de vermelding in het COA-registratiesysteem

1. Verzoeker klaagt er in zijn verzoekschrift van 28 oktober 1996 in de eerste plaats over dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) heeft gesteld dat de behandeling van zijn bezwaarschrift tegen een afwijzende beslissing op zijn asielverzoek van 12 augustus 1994 nog voortduurde, terwijl hem uit het registratiesysteem van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) was gebleken dat hij al op 21 augustus 1996 was erkend en

toegelaten als vluchteling. Verzoeker heeft daaromtrent gesteld, dat hem wel de verlangde A-status was verleend, maar dat die beslissing later weer was ingetrokken.

2. In reactie op dit klachtonderdeel heeft de Staatssecretaris van Justitie te kennen gegeven dat in dit geval geen sprake is geweest van het intrekken van een al gegeven beschikking, maar dat het tweede nader gehoor van verzoeker van 8 februari 1996, de daarop aangebrachte aanvullingen en correcties en het ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken van 19 juli 1996 aanleiding hadden gegeven de zaak van verzoeker opnieuw inhoudelijk te bezien. Omdat de beslissingsmedewerker die verzoekers aanvragen in behandeling had van oordeel was geweest dat verzoekers aanvragen moesten worden gehonoreerd, had hij een concept-beschikking opgesteld en die ter tekening voorgelegd aan een beslissingsbevoegde medewerker. Deze medewerker was echter van oordeel geweest dat de zaak nader moest worden onderzocht, en hij had de concept-beschikking dan ook niet goedgekeurd. Desondanks was op dat moment al in het IND-Informatiesysteem (INDIS) vermeld dat verzoeker de A-status was verleend. Deze foutieve melding was ook na het afkeuren van de concept-beschikking niet doorgehaald. Omdat het IND-Informatiesysteem (INDIS) een geautomatiseerde gegevensuitwisseling kent met het COA-registratiesysteem, is de foutieve melding ook in dat registratiesysteem opgenomen. Beide informatiesystemen zijn volgens de Staatssecretaris van Justitie

uitsluitend voor intern gebruik bestemd. De Staatssecretaris van Justitie heeft daaraan toegevoegd, dat verzoeker geen rechten kon ontleen aan deze foutieve registratie, omdat geen sprake was van een beschikking in de zin van artikel 1a van de Vreemdelingenwet (zie **ACHTERGROND** onder 3).

3. Vast staat dat in 1996 nog niet een beschikking was tot stand gekomen en in werking getreden op verzoekers bezwaarschrift tegen de afwijzende beschikking op zijn aanvragen (zie **ACHTERGROND**), onder 4.). Daarmee mist verzoekers stelling dat een al genomen en voor hem positieve beschikking na 21 augustus 1996 was ingetrokken feitelijk grondslag. In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk. Dit neemt echter niet weg dat op het punt van de vermelding in het registratiesysteem niet juist is gehandeld.

Daarvoor is het volgende van belang.

4. Vast staat dat op enig moment in het IND-Informatiesysteem (INDIS) en dus automatisch ook in het daaraan gekoppelde COA-registratiesysteem is aangetekend dat verzoeker de A-status was

verleend. De Staatssecretaris van Justitie heeft aangevoerd dat beide systemen slechts voor intern gebruik bestemd zijn. Daaraan doet echter niet af dat, zoals de Staatssecretaris eveneens heeft laten weten, medewerkers van de IND infolijn telefonisch voorgelegde vragen beantwoorden aan de hand van de geautomatiseerde gegevens, en niet aan de hand van het elders aanwezige dossier. De genoemde systemen mogen dan wel uitsluitend voor intern gebruik bestemd zijn, de met behulp van die systemen geregistreerde gegevens zijn echter, door tussenkomst van infolijnmedewerkers, ook voor derden toegankelijk. Een overheidsinstantie dient zich ervoor in te spannen dat de informatie die zij aan derden verstrekt correct is. In dit geval heeft de IND onjuiste informatie in zijn informatiesysteem opgenomen, en deze onjuiste informatie doorgegeven aan verzoekers intermediair. Op dit punt is sprake geweest van een tekort aan vereiste zorgvuldigheid. In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk. **II Ten aanzien van de behandelingsduur**

1. Termijnen in het bestuursprocesrecht zijn voor de belanghebbende doorgaans fatale termijnen. Uit een oogpunt van een op dit punt na te streven gelijkheid tussen overheid en burgers dienen bestuursorganen zich in beginsel evenzeer strikt gebonden te achten aan voor hen geldende wettelijke termijnen van orde.
2. Verzoeker klaagt ook over de behandelingsduur van zijn op 20 december 1994 ingediende, en op 3 januari 1995 nader aangevulde, bezwaarschrift tegen de afwijzende beslissing op zijn asielaanvraag en zijn aanvraag om een vergunning tot verblijf.
3. Op het moment dat verzoeker zich met zijn klacht tot de Nationale ombudsman wendde, 28 oktober 1996, had de Staatssecretaris van Justitie nog niet beslist op verzoekers bezwaarschrift. De totale behandelingsduur van het bezwaarschrift bedroeg toen al 22 maanden. De Staatssecretaris van Justitie heeft bij beschikking van 25 november 1997 beslist op verzoekers bezwaarschrift. De totale behandelingsduur van het bezwaarschrift is derhalve uitgekomen op 35 maanden. Gedurende deze periode heeft de Staatssecretaris van Justitie de Minister van Buitenlandse Zaken twee maal verzocht een onderzoek in te

stellen naar de functie(s) van verzoeker in Afghanistan in de periode 1989-1992. De Staatssecretaris van Justitie is niet verantwoordelijk voor de termijn van veertien (eerst vier en daarna tien) maanden die het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft genomen om zijn ambtsberichten uit te brengen.

De Staatssecretaris van Justitie is echter wel verantwoordelijk voor het feit dat de IND daarnaast ongeveer 21 maanden heeft nodig gehad voor de behandeling van verzoekers bezwaarschrift. Deze - te lange - termijn is in strijd met artikel 7:10 Algemene wet bestuursrecht (zie **ACHTERGROND** onder 5.1.) en is bovendien niet in overeenstemming met het ter zake in de Vreemdelingencirculaire 1994 bepaalde (zie **ACHTERGROND** onder 5.2.). Ook op dit punt is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

### **III. Ten aanzien van de gedane toezegging**

1. Verzoeker klaagt er ten slotte over dat de IND de schriftelijke toezegging van 27 september 1996 niet is nagekomen door niet uiterlijk 22 oktober 1996 een beslissing op het ingediende bezwaarschrift te nemen.
2. De Staatssecretaris van Justitie heeft in haar brief van 24 februari 1997 erkend dat de toezegging niet is nagekomen. Zoals zij zelf al aangaf, was dat niet juist. Ook op dit punt is de onderzochte gedraging niet behoorlijk. **CONCLUSIE** De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is gegrond, behoudens ten aanzien van de gestelde intrekking van een voor verzoeker positieve eerdere beschikking; op dat punt is de klacht niet gegrond.

## **Bijlage**

### **ACHTERGROND**

1. De tekst van onderdeel A8, paragraaf 2.4.2. van de vreemdelingencirculaire 1994 luidt voor zover relevant als volgt:

"Advies aan de ACV (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken; N.o.) wordt gevraagd, indien de bestreden beschikking strekt tot weigering van toelating aan een vreemdeling die:

(...) b. tot op zekere hoogte aannemelijk heeft gemaakt dat hij ten gevolge van uitzetting gegronde reden voor vervolging in de zin van art. 15 Vw (Vreemdelingenwet; N.o.) te vrezen heeft;(...)

2. De tekst van artikel 1F, van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (Vluchtelingenverdrag 1951) luidt als volgt:

"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. De tekst van artikel 1a van de Vreemdelingenwet luidt als volgt:

"Voor de toepassing van deze wet wordt met een beschikking gelijkgesteld een andere handeling van een bestuursorgaan ten aanzien van een vreemdeling als zodanig."

4.1. De tekst van artikel 1:3, eerste en tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) luidt als volgt:

"1. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

2. Onder beschikking wordt verstaan: een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan."

4.2. De tekst van artikel 3:40 Awb luidt als volgt:

"Een besluit treedt niet in werking voordat het is bekendgemaakt."

4.3. De tekst van artikel 3:41, eerste lid Awb luidt als volgt:

De bekendmaking van besluiten die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door toezending of uitreiking aan hen, onder wie begrepen de aanvrager."

5.1. De tekst van artikel 7:10 Awb luidt als volgt:

"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."

5.2. De tekst van onderdeel A8, paragraaf 2.5.1. van de vreemdelingencirculaire 1994 luidt voor zover relevant als volgt:

"Een beschikking in bezwaar wordt genomen binnen zes weken na ontvangst van het bezwaarschrift. Als de ACV wordt ingeschakeld, is die termijn tien weken. Het nemen van een beschikking kan ten hoogste vier weken worden uitgesteld. Van uitstel moet schriftelijk mededeling worden gedaan. Verder uitstel is mogelijk indien en voor zover de indiener van het bezwaar- of beroepschrift daarmee instemt.(...)"