



Rapport

Datum: 22 juni 1999

Rapportnummer: 1999/271

Klacht

Op 5 november 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer G. te Aalten, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND). De Nationale ombudsman stuurde de klacht op 11 november 1998 ter afhandeling door naar de (toenmalige klachtenlijn van de) IND. Bij brief van 26 november 1998 reageerde de IND op de klacht. Op 2 december 1998 ontving de Nationale ombudsman een brief van de heer G., waarin hij opnieuw de hulp van de Nationale ombudsman inriep. Op 7 december 1998 heeft de Nationale ombudsman verzoekers klacht telefonisch voorgelegd aan de IND met de vraag of in deze zaak een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. Bij brief van 13 januari 1999 verzocht VluchtelingenWerk AZC Aalten namens de heer G. en mevrouw W. te Aalten, de klacht in onderzoek te nemen. Daarop besloot de Nationale ombudsman naar de klacht over de gedraging van de IND, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, een onderzoek in te stellen. Op grond van de namens verzoekers verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

"Verzoekers klagen erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), tot op het moment dat zij zich tot de Nationale ombudsman wendden, geen beslissing heeft genomen op hun verzoeken van 6 juni 1998 om toelating tot Nederland als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf."

Achtergrond

Vreemdelingenwet (Vw) Artikel 15a, eerste lid:

"Onze Minister onderzoekt of een aanvraag om toelating als vluchteling voor inwilliging vatbaar is. Hij stelt daartoe de vreemdeling in de gelegenheid zich omtrent de gronden van zijn vlucht of aanvraag om toelating te doen horen in een taal, waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen, dat hij die kan verstaan." De tekst van artikel 15e Vreemdelingenwet (Vw) luidde tot 1 juli 1998:

"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." Op 1 juli 1998 is de hiervoor genoemde tekst tot lid 1 genummerd en is er een tweede lid aan artikel 15e Vw toegevoegd.

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Staatssecretaris van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd de Staatssecretaris een aantal vragen gesteld. Vervolgens werden verzoekers in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Zij

maakten van die gelegenheid geen gebruik. Tot slot werd aan een medewerkster van de IND een aantal 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 verzoekers gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. FEITEN

1. Verzoekers, van Irakese nationaliteit, en hun vier kinderen kwamen op 4 juni 1998 in Nederland aan. Op 6 juni 1998 dienden zij een verzoek in om toelating als vluchteling in Nederland en om een vergunning tot verblijf.
2. Bij brief, bij de Nationale ombudsman ingekomen op 5 november 1998, deelde verzoeker mee dat er nog steeds geen beslissing was genomen op de asielaanvragen van hem en zijn vrouw. Ook waren zij nog niet nader gehoord over hun asielmotieven.
3. Nadat de Nationale ombudsman de brief als klacht ter behandeling had doorgezonden aan de IND deelde de IND verzoekers in reactie op de klacht bij brief van 26 november 1998 onder meer het volgende mee:

"Nadat u op 6 juni 1998 te Rijsbergen uw aanvragen om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf had ingediend, bent u dezelfde dag geplaatst in OC Oisterwijk. Dit OC valt onder verantwoordelijkheid van de Regionale directie Zuid-Oost van de IND. Echter, voordat zij toe waren u voor een nader gehoor in te plannen, bent u op 13 augustus 1998 overgeplaatst naar het AZC in Aalten. Dit centrum valt onder de Regionale directie Noord-Oost van de IND, zodat uw dossier moest worden overgedragen naar de unit waar dit centrum onder valt. De unit waar dit AZC onder valt, heeft uw dossier op 20 november 1998 ontvangen. Er zijn verschillende redenen aan te wijzen waarom u nog niet bent gehoord. Deze redenen zal ik hieronder uitleggen. Ook zal ik aangeven hoe ik momenteel het verdere verloop van uw asielprocedure zie. Sinds medio 1997 is de instroom van asielzoekers in Nederland sterk toegenomen, met name vanuit Irak (de Koerdische bevolkingsgroep) en Afghanistan. Alle instanties die bij de behandeling van asielaanvragen zijn betrokken zijn hierdoor extra onder druk komen te staan; de extra instroom leidde tot grotere achterstanden bij deze instanties. De behandeling van de asielaanvraag - die door de IND wordt verzorgd - en de opvang van asielzoekers - georganiseerd door het COA - zijn zodanig ingericht dat asielzoekers als regel binnen een termijn van zes weken in een opvangcentrum (OC), nader kunnen worden gehoord. Door de hierboven genoemde hoge instroom is de opvangtermijn in de OC's verkort, om voldoende ruimte te houden voor nieuw binnen gekomen asielzoekers. Tegelijkertijd bleken er onvoldoende contactambtenaren en tolken

beschikbaar om de extra instroom van asielzoekers nader over hun asielmotieven te horen. Hierdoor is een situatie ontstaan waarin asielzoekers na korte tijd en zonder te zijn gehoord, worden doorgeplaatst naar een asielzoekerscentrum (AZC) of naar de aanvullende noodopvang (AVO). Inmiddels zijn waar mogelijk extra contactambtenaren ingezet; de beschikbaarheid van tolken in bepaalde talen en dialecten blijft voornamelijk een groot probleem en is ook niet door mij direct te beïnvloeden. Hierdoor wordt de achterstand die is opgelopen bij het afnemen van nadere gehoren slechts langzaam weggewerkt. Als regel geldt dat een asielaanvraag pas in behandeling kan worden genomen, als is vastgesteld dat de Nederlandse overheid voor de behandeling ook verantwoordelijk is. Dit is een gevolg van internationale afspraken die Nederland met een aantal andere landen heeft gemaakt. Om vast te stellen of Nederland verantwoordelijk is, is veelal onderzoek in het buitenland noodzakelijk. Op 6 juni 1998 is dit onderzoek opgestart en op 28 juli 1998 en 14 augustus 1998 zijn de resultaten uit België respectievelijk Duitsland binnengekomen. Op grond van deze resultaten is Nederland verantwoordelijk voor de verdere behandeling van uw asielaanvragen. Tot mijn grote spijt is bovendien nog gebleken dat er momenteel niet te verwaarlozen aantallen personen zijn die ten onrechte stellen een bepaalde nationaliteit te bezitten. Ook wordt regelmatig gebruik gemaakt van valse of vervalste (identiteits-)documenten. Het zal duidelijk zijn dat het beleid is gericht op het weren van personen die ten onrechte een beroep doen op de Nederlandse voorzieningen. Ter voorkoming hiervan wordt in sommige gevallen een nader onderzoek noodzakelijk geacht, hetgeen een extra belasting is voor de capaciteit van de betrokken instanties en een extra gevaar betekent voor mogelijke vertraging in de behandeling. Dit betekent echter niet dat het beleid erop is gericht asielzoekers die gegronde redenen hebben te vrezen voor vervolging of die anderszins voor verblijf in Nederland in aanmerking behoren te komen, bescherming te ontfangen. Integendeel, de zorgvuldigheid waarmee het onderzoek wordt uitgevoerd vormt juist een waarborg dat alleen diegenen de bescherming krijgen die daarop met recht een beroep doen. Dit kan ook de reden zijn waarom personen die later in Nederland zijn gekomen, eerder dan anderen een beslissing krijgen. De verhoogde instroom heeft ook consequenties voor de fase van de procedure na het afnemen van het nader gehoor. Een beslissing op een asielaanvraag kan pas worden genomen, nadat een asielzoeker over zijn asielmotieven nader is gehoord. Een vertraagd nader gehoor betekent daarom ook als regel een vertraagde beslissing op de asielaanvraag. Samengevat moeten we constateren dat er sprake is van een capaciteitsprobleem bij zowel de IND, het COA, de tolken en de rechtshulpverleners, mede door de sterk toegenomen instroom. Het wachten op een beslissing duurt veelal langer dan wenselijk is, hetgeen onmiskenbaar zijn uitwerking zal hebben op de gemoedstoestand van hen die een asielaanvraag hebben ingediend. Daarom stel ik op dit moment ook alles in het werk om de opgelopen achterstanden, in volgorde van aanmelding en ondertekening van de asielaanvraag, weg te werken. Het is op dit moment, vanwege de bovengenoemde situatie, helaas nog niet mogelijk om u op korte termijn op te roepen voor een nader gehoor. Ik doe echter al hetgeen in mijn vermogen ligt om u alsnog zo spoedig mogelijk op te kunnen roepen. Als uw nadere gehoor niet voor 1 maart 1999 heeft plaatsgevonden,

ontvangt u van mij een nieuw bericht, waarin ik u de stand van zaken zal toelichten. Uiteraard blijf ik ernaar streven om u binnen deze termijn in de gelegenheid te stellen om uw asielmotieven nader toe te lichten. Over de termijn waarbinnen u vervolgens een beslissing op uw aanvraag kunt verwachten kan ik op dit moment geen uitspraak doen. Het zal mede afhangen van het naar voren gebrachte asielrelaas of er aanleiding is tot het instellen van een nader onderzoek naar één of meer onderdelen van dit relaas of dat er op basis van het nader gehoor direct een beslissing kan worden genomen. Zoals hierboven aangegeven geldt in het algemeen dat de aanvragen zoveel mogelijk worden behandeld in volgorde van aanmelding en ondertekening van het aanvraagformulier. Mocht u van oordeel zijn dat uw zaak om bepaalde redenen met extra voorrang dient te worden behandeld, dan kunt u zich wenden tot een rechtshulpverlener. Ik verzoek u vriendelijk in deze fase de rechtstreekse contacten met de IND te beperken. Uw aanvraag heeft de aandacht; u ontvangt in ieder geval voor 1 maart 1999 nader bericht."

B. STANDPUNT VERZOEKERS

1. Het standpunt van verzoekers staat samengevat weergegeven onder

Klacht

2. De gemachtigde van verzoekers voegde hieraan in het verzoekschrift van 13 januari 1999 onder meer toe:

"Een belangrijke reden hiervoor (het verzoek om een onderzoek van de Nationale ombudsman; N.o.) is het feit dat het voor hen onmogelijk is de hulp in te roepen van een advocaat, omdat de gangbare procedure zo is, dat pas een advocaat wordt toegewezen **nadat** het nader gehoor heeft plaats gehad. Verder is het feit, dat asielzoekers die langer in een OC verblijven vaak al binnen enkele maanden nader gehoord worden, moeilijk te begrijpen. De heer en mevrouw G. wachten immers al meer dan een half jaar. De familie G. woont met vier kinderen in een kleine caravan. De heer G. is onder behandeling van een arts vanwege ernstige psychische problemen. Dit alles maakt het lange wachten extra moeilijk."

C. STANDPUNT STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Op 31 maart 1999 reageerde de Staatssecretaris van Justitie op de klacht van verzoekers. Hij deelde onder meer het volgende mee:

"De heer G. en mevrouw W. (verzoekers; N.o.) zijn, naar aanleiding van de gedane toezegging in de brief van 26 november 1998 (zie hiervoor, onder A.3.; N.o.), uitgenodigd voor een nader gehoor op 17 februari 1999. Hen is de mogelijkheid geboden om tot 24 maart 1999 correcties en aanvullingen op de inhoud van de rapporten van gehoor in te dienen. Daarna zal het relaas van beiden worden beoordeeld. Afhankelijk van dat relaas kan nader onderzoek noodzakelijk blijken. Daarnaast zijn er, vanwege de in de brief van 26 november 1998 geschetste oorzaken, asielzoekers die reeds voor de heer G. en mevrouw W. een asielaanvraag hebben ingediend en evenmin een beslissing hebben ontvangen.

De Immigratie- en Naturalisatiedienst streeft ernaar asielaanvragen zo veel mogelijk in volgorde van aanmelding en ondertekening van de asielaanvraag af te doen. Gezien de huidige ontwikkelingen in de achterstand, is het de bedoeling om voor 1 mei 1999 een beslissing te nemen op aanvragen die zijn ingediend omstreeks de datum waarop de heer G. en mevrouw W. dat hebben gedaan. Ik acht een dergelijke werkwijze, gegeven de omstandigheden, verdedigbaar. Dit laat onverlet dat ik de klacht van de heer G. en mevrouw W. gegrond acht aangezien niet tijdig op de door hen ingediende aanvragen is beslist. Ik bied daarom mijn verontschuldiging aan."

. NADERE INFORMATIE IND Op 19 mei 1999 informeerde een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman bij de IND naar de stand van zaken met betrekking tot de asielaanvragen van verzoekers. Een medewerkster van de IND deelde daarop mee dat er op 15 april 1999 een aanvullend nader gehoor van verzoekers had plaatsgevonden. Van deze aanvullende nadere gehoren waren rapporten opgemaakt. De gemachtigde van verzoekers had tot 24 mei 1999 de gelegenheid om aanvullingen en correcties aan te brengen op de rapporten van aanvullend nader gehoor. De gemachtigde had op 19 mei 1999 nog niet gereageerd. Na ontvangst van de reactie van de gemachtigde of na afloop van de reactietermijn zou binnen enkele weken een beslissing worden genomen op de aanvragen van verzoekers om toelating in Nederland als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf.

Beoordeling

1. Verzoekers klagen erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), tot het moment dat zij zich tot de Nationale ombudsman wendden, geen beslissing heeft genomen op hun verzoeken van 6 juni 1998 om toelating tot Nederland als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf.
2. Ingevolge artikel 15e van de Vreemdelingenwet (Vw) dient binnen zes maanden na ontvangst te worden beslist op verzoeken om toelating als vluchteling en om een vergunning tot verblijf (zie

Achtergrond

-).
- De IND, belast met de afhandeling van asielverzoeken, onderzoekt in die tijd of betrokkene in aanmerking komt voor toelating als vluchteling of voor een vergunning tot verblijf. Asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben aangevraagd, verkeren in onzekerheid over hun toekomst. Het is daarom voor hen van groot belang dat binnen een redelijke termijn op hun verzoeken wordt beslist.
3. Ruim acht maanden nadat verzoekers op 6 juni 1998 een verzoek hadden ingediend om toelating als vluchteling en om een vergunning tot verblijf, vond op 17 februari 1999 hun nader gehoor plaats. Twee maanden later, op 15 april 1999, vond een aanvullend nader gehoor plaats. Het onderzoek van de Nationale ombudsman liep tot 19 mei 1999. Een

beslissing was op deze datum - ruim elf maanden na indiening van de aanvragen - nog steeds niet genomen. Hiermee is de wettelijke termijn van artikel 15e Vw overschreden.

4. De Staatssecretaris van Justitie gaf als reden voor de lange duur van de behandeling van de aanvragen van verzoekers aan dat de instroom van asielzoekers sinds medio 1997 sterk was toegenomen, met name vanuit Irak en Afghanistan. Hierdoor waren alle instanties die bij de behandeling van asielaanvragen waren betrokken, extra onder druk komen te staan en waren er bij deze instanties achterstanden ontstaan. De Staatssecretaris deelde verder mee dat de verhoogde instroom van asielzoekers er voorts toe had geleid dat de opvangtermijn van asielzoekers in een opvangcentrum was verkort om aldus voldoende ruimte te houden voor nieuw binnengekomen asielzoekers. Hierdoor had ook niet meer de algemene praktijk kunnen worden gevolgd, die inhield dat asielzoekers binnen zes weken na aankomst nader werden gehoord in het opvangcentrum. Tegelijkertijd was gebleken dat er onvoldoende contactambtenaren en tolken beschikbaar waren om de extra instroom van asielzoekers nader te horen over hun asielmotieven. Ook verzoekers waren zonder nader te zijn gehoord in het opvangcentrum, overgeplaatst naar een asielzoekerscentrum. Het dossier in hun zaak was daar pas op 20 november 1998 gearriveerd. De Staatssecretaris deelde voorts mee dat in de zaak van verzoekers op 6 juni 1998 een onderzoek in het buitenland was gestart om vast te stellen of Nederland verantwoordelijk was voor de verdere behandeling van de asielaanvragen van verzoekers. Op 28 juli 1998 en 14 augustus 1998 waren de resultaten van dit onderzoek bij de IND bekend geworden.

5. De redenen die hiervoor onder 4. zijn genoemd, verklaren weliswaar voor een belangrijk deel de vertraging in de behandeling van de aanvragen van verzoekers, maar kunnen niet zonder meer rechtvaardigen, zoals ook werd erkend door de Staatssecretaris van Justitie die de klacht van verzoekers gegrond achtte, dat niet tijdig op de aanvragen van verzoekers is beslist. De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

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