



Rapport

Datum: 14 oktober 1999
Rapportnummer: 1999/444

Klacht

Op 10 juli 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer S. te Almelo, ingediend door de Stichting Rechtsbijstand Asiel te 'sGravenhage, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND). Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de namens verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker, een Iraakse asielzoeker, klaagt over de lange duur van de behandeling van zijn asielverzoek van 14 juli 1997.

Achtergrond

1. Ingevolge artikel 15e Vreemdelingenwet dient binnen zes maanden te worden beslist op asielverzoeken en op (andere) verzoeken om een vergunning tot verblijf.

2. In de IND-werkinstructie 154, gedateerd 20 november 1997, staat onder meer het volgende vermeld:

"1. Inleiding Hierbij treft u aan een werk-instructie inzake de afhandeling van Iraakse asielzaken. (...) Tenslotte is informatie opgenomen over de Landendesk Irak. (...)

2. AC-procedure en toepassing van de taalanalyse

"De AC-procedure verandert niet anders dan dat ook het instrument van de taalanalyse wordt geïntroduceerd. (...) De taalanalyse wordt, naast de reeds bestaande onderzoeksmethodes, toegepast ter vaststelling van identiteit en nationaliteit van de asielzoeker. (...)

4. Afhandeling Iraakse asielaanvragen na de AC-procedure

(...) 4.2.1.2. Aanvragen die mogelijk onvoldoende grond hebben voor statusverlening (niet evident inwilligbare zaken) Op alle mogelijke asielrelevante feiten moet het relaas worden geverifieerd. Aan de hand van de afgelegde verklaringen worden nadere onderzoeksvragen geformuleerd die moeten worden voorgelegd aan de Landendesk Irak op het hoofdkantoor. Om te voorkomen dat teveel vragen worden voorgelegd aan de Landendesk, is het noodzakelijk vragen vooraf af te stemmen met het Irak-aanspreekpunt in ieder district. (...) Op de Landendesk worden de vragen gebundeld, getoetst aan de bestaande documentatie en zonodig vindt nader onderzoek plaats (...) 4.2.1.3. Aanvragen die statuswaardig lijken In die gevallen vindt ook onderzoek plaats naar de elementen in het asielrelaas die afzonderlijk of in onderlinge samenhang tot de conclusie zouden kunnen leiden dat betrokkene vluchteling is of in het bezit moet worden gesteld van een v.t.v. wegens klemmende redenen van humanitaire aard. (...) 4.2.2. Zaken die als (geruime tijd) in de voorraad liggen Handelen als genoemd onder 4.2.1. t/m 4.2.1.3. Omdat zaken al in de voorraad liggen, heeft dat consequenties voor de termijn waarbinnen moet worden beslist. Per individuele zaak beoordelen of er nog tijd is om nader onderzoek te laten verrichten. Als de beslistermijn op het punt staat te verstrijken of inmiddels verstreken is,

dan kan bij de ongegronde asielaanvragen worden beslist met een inhoudelijk gemotiveerde afwijzing van de aanvragen. Vervolgens worden een v.v.t.v. verleend. Bij de gevallen als onder 4.2.1.2. en 4.2.1.3. (onderzoeks)vragen toch voorleggen aan de Landendesk. In die gevallen wel aangeven dat beantwoording van de vragen met spoed moet geschieden wegens (dreigende) overschrijding van de beslistermijn. (...)

4.5. Wijze van aanlevering/stellen van vragen aan de Landendesk De Landendesk Irak is het informatieknooppunt voor het primaire proces. Binnen het hoofdkantoor is - projectmatig - een speciale eenheid belast met het beantwoorden van onderzoeksvragen inzake Iraakse asielverzoeken. Aan de Landendesk kunnen IND-medewerkers, die zich bezig houden met Iraakse asielverzoeken, hun vragen voorleggen. (...) Vragen worden in principe schriftelijk geformuleerd en aangeleverd. (...) Tevens wordt aangegeven wat de stand van de procedure is en hoeveel tijd er nog rest voor de beantwoording van de vragen. (...) In nauwe samenwerking met Buitenlandse Zaken wordt bepaald of een aan de Landendesk voorgelegde vraag in de vorm van een individueel ambtsbericht kan worden beantwoord of in meer algemene zin in de vorm van een algemeen ambtsbericht. Naast Buitenlandse Zaken raadpleegt de Landendesk ook ander bronnen om informatie ter beschikking te stellen aan de vragensteller..."

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. Tijdens het onderzoek kregen betrokkenen de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werd de Staatssecretaris van Justitie 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. Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. FEITEN

1. Verzoeker deed op 14 juli 1997 een verzoek om toelating als vluchteling en om een vergunning tot verblijf. Op 15 juli 1997 en 8 september 1997 werd hij gehoord over zijn asielmotieven.
2. Op 21 oktober 1997 startte de IND een onderzoek naar enkele punten uit verzoekers asielrelaas. In het kader van dit onderzoek verzocht het regiokantoor Zuid-West van de

IND, dat verzoekers asielaanvraag in behandeling had, de Landendesk van de IND een aantal vragen te beantwoorden met betrekking tot verzoekers asielrelaas. De Landendesk ontving dit verzoek op 2 december 1997.

3. Bij brief van 13 januari 1998 rappelleerde verzoekers gemachtigde bij de IND. Zij wees erop dat de termijn waarbinnen volgens artikel 15e Vreemdelingenwet (zie achtergrond, onder 1.) dient te worden beslist inmiddels was verstreken. Zij verzocht op korte termijn te beslissen. Indien dat niet mogelijk mocht zijn, vernam zij dat graag schriftelijk onder opgave van redenen.

4. Op 15 januari 1998 verzocht de Landendesk Irak van de IND de Minister van Buitenlandse Zaken de betreffende onderzoeksvragen met betrekking tot verzoekers asielrelaas te beantwoorden.

5. Bij brief van 21 januari 1998 reageerde de Staatssecretaris van Justitie op de brief van 13 januari 1998 van verzoekers gemachtigde. De Staatssecretaris van Justitie deelde mee dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken was verzocht enkele verklaringen van verzoeker te verifiëren. Daardoor zou het besluit nog enig tijd op zich laten wachten. De Staatssecretaris van Justitie deelde de gemachtigde mee helaas geen tijdsindicatie te kunnen geven waarbinnen het besluit kon worden genomen.

6. Bij brief van 23 januari 1998 verzocht de gemachtigde de Staatssecretaris van Justitie een kopie toe te zenden van de desbetreffende brief aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

7. Bij brief van 8 april 1998 deelde de gemachtigde het volgende mee aan de IND:
"...Via een medewerkster van de Infolijn (N.) heb ik heden het volgende vernomen. De vragen die door uw dienst waren voorgelegd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn inmiddels beantwoord. Thans is de zaak in het stadium dat er geen verdere inlichtingen meer nodig zijn. Dientengevolge wordt het dossier nog deze week ingedeeld op een beslisambtenaar. Gelet op de omstandigheid dat de beslistermijn van zes maanden in deze zaak al ruim is overschreden dring ik er op aan, dat de aanvragen van cliënt thans met de grootste voortvarendheid worden afgehandeld..."

8. Bij brief van 22 april 1998 deelde verzoekers gemachtigde aan (mevrouw A. van) de IND het volgende mee:

"...Hiermee bevestig ik ons telefoongesprek van heden, waarin wij onder andere hebben afgesproken dat ik u nogmaals zou verzoeken mij een kopie toe te sturen van het verzoek dat u aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken hebt gericht. Er zijn om meerdere redenen geen beletselen om mij een afschrift van bedoeld schrijven te doen toekomen. Om te beginnen is het zeker geen bestendig beleid van de IND om geen afschriften te geven. In meerdere gevallen heb ik op voorhand een afschrift van een dergelijke brief gekregen. Het is wel bestendig beleid dat cliënt, indien het ambtsbericht een voor hem negatieve strekking mocht hebben, nogmaals in de gelegenheid wordt gesteld om te reageren. Bij zulke gelegenheden wordt naast het individuele ambtsbericht tevens het onderliggende verzoek aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken overgelegd. Tenslotte valt in het geheel niet in te zien welk belang de IND heeft om het schrijven aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken (nu) niet te overleggen. Cliënt heeft immers niet de

mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het door het Ministerie van Buitenlandse Zaken te plegen onderzoek. Op grond van het bovenstaande verzoek ik u mij thans binnen 10 dagen na dagtekening dezès bedoelde kopie te doen toekomen..."

9. Op 18 mei 1998 rappelleerde verzoekers gemachtigde bij de IND.

10. Bij brief van 28 mei 1998 deelde de Staatssecretaris van Justitie verzoekers gemachtigde het volgende mee:

"Hierbij bevestig ik u de ontvangst van uw brieven van 23 januari 1998, 22 april 1998 en 18 mei 1998. Naar aanleiding van uw verzoek om toezending van een kopie van mijn verzoek aan de Minister van Buitenlandse Zaken om naar aanleiding van de aanvraag van hogergenoemde vreemdeling nader onderzoek te verrichten, deel ik u het volgende mee. Binnen het hoofdkantoor van de IND is -projectmatig- de Landendesk Irak belast met het beantwoorden van onderzoeksvragen inzake Iraakse asielverzoeken. Het onderzoek waarover ik u informeerde, is een onderzoek dat verricht wordt door bovengenoemde Landendesk. Het een en ander is nader uitgewerkt in werkinstructie 154. (zie achtergrond, onder 2.; N.o.) (...) Zoals in de werkinstructie vermeld staat, is de Landendesk in staat om, behalve het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ook andere bronnen te raadplegen om het onderzoek te verrichten. Aangezien het hier een intern onderzoek betreft, kan ik niet aan het verzoek in uw brief van 22 april 1998 voldoen. Zodra de resultaten van het onderzoek, uitgevoerd door de Landendesk, bekend zijn, wordt u hierover geïnformeerd."

11. Bij brief van 15 juni 1998 wendde verzoekers gemachtigde zich weer tot de IND. Zij deelde het volgende mee:

"...Het stemt mij tevreden dat er na zo lange tijd duidelijkheid is over de stand van behandeling in opgemelde asielzaak. Dit leidt er echter niet toe dat rustig het resultaat van het onderzoek van de Landendesk afgewacht kan worden. Cliënt heeft zijn asielverzoek inmiddels bijna een jaar geleden ingediend. De beslistermijn van zes maanden is reeds lang verstreken. Uit de door u toegezonden IND-Werkinstructie blijkt onder andere dat uw dienst het als een verplichting beschouwt om te beslissen binnen de termijn van zes maanden. Als uitloeijsel hiervan wordt in paragraaf 4.2.2 het volgende gesteld:

"Bij de gevallen als onder 4.2.1.2 en 4.2.1.3 (onderzoeks)vragen toch voorleggen aan de Landendesk. In die gevallen wel aangeven dat beantwoording van de vragen met spoed moet geschieden wegens (dreigende) overschrijding van de beslistermijn." Uit het feit dat er vragen zijn gesteld aan de Landendesk blijkt dat ook naar de mening van uw dienst er sprake is van een geval als omschreven in paragrafen 4.2.1.2 of 4.2.1.3. U zult derhalve dan ook moeten handelen op de voorgeschreven wijze. Dit houdt in dat u bij de Landendesk erop dient aan te dringen dat beantwoording van de gestelde vragen met spoed geschiedt. Uit uw schrijven blijkt niet dat hiervan sprake is, hetgeen ik een ernstige nalatigheid acht..."

. **STANDPUNT VERZOEKER** Het standpunt van verzoeker is samengevat weergegeven onder klacht.

C. STANDPUNT STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Bij de opening van het onderzoek, op 9 september 1998, legde de Nationale ombudsman de Staatssecretaris van Justitie een aantal vragen voor. In antwoord op deze vragen en in

reactie op de klacht deelde de Staatssecretaris van Justitie bij brief van 17 december 1998 onder meer het volgende mee:

"Allereerst bericht ik u dat ik de klacht van betrokkene inderdaad gegrond acht. Ingevolge artikel 15e van de Vreemdelingenwet dient binnen zes maanden een beslissing genomen te worden op de aanvragen om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf. In de zaak van betrokkene is deze beslistermijn ruimschoots overschreden. De reden hiervoor is dat de Landendesk Irak van de IND is verzocht een aantal elementen uit het asielrelaas van betrokkene te onderzoeken en dat dit onderzoek tot op heden nog niet is afgerond. Deze Landendesk is als projectorganisatie begin oktober 1997 opgericht omdat na een evaluatie van de manier waarop Iraakse asielzaken in het verleden zijn behandeld was geconstateerd dat er in de praktijk veelal gebrek was aan voldoende informatie en mogelijkheden tot het doen van nader onderzoek. Hierdoor moest in het verleden soms het voordeel van de twijfel worden gegund, ook in die zaken waarin identiteit en nationaliteit van de betrokken asielzoeker niet met absolute zekerheid vaststonden. Op 20 november 1997 is de werkwijze van de Landendesk Irak openbaar gemaakt in werkinstructie nummer 154. Uit voornoemde werkinstructie blijkt ondermeer dat de Landendesk de beschikking heeft over een uitgebreid netwerk van personen en organisaties, waaronder het ministerie van Buitenlandse Zaken, die kunnen worden benaderd voor het verkrijgen van informatie inzake Irak. Dit betekent dat de Landendesk voor de beantwoording van vragen grotendeels afhankelijk is voor de medewerking van vorenbedoelde netwerkcontacten. De gemachtigde van betrokkene is op 21 januari 1998 (...) en 28 mei 1998 schriftelijk bericht dat het onderzoek in de onderhavige zaak niet is afgerond en dat derhalve de beslissing wordt aangehouden. Alvorens die brieven te verzenden is telkens omtrent de stand van zaken contact opgenomen met de Landendesk. Navraag door de Landendesk bij het ministerie van Buitenlandse Zaken wees telkenmale uit dat het onderzoek in onderhavige zaak nog niet was afgerond. Op 15 juni 1998 heeft de gemachtigde van betrokkene een klacht ingediend bij de IND over de lange behandelingsduur van de procedure. Op deze klacht is niet gereageerd door de IND. Ik betreur deze gang van zaken. De desbetreffende medewerker is erop gewezen hier in het vervolg op attent te zijn. Begin september 1998 heb ik op grond van de duur van het onderzoek besloten de beslissing op de asielaanvraag niet langer afhankelijk te stellen van de uitkomsten van dat onderzoek. Vervolgens is echter in de fase van het concipiëren van de beschikking naar voren gekomen dat betrokkene verdacht werd van het plegen van een misdrijf (pleegdatum 1 september 1998). Bij brief van 11 september 1998 is de gemachtigde van betrokkene meegedeeld dat in verband met een strafrechtelijk onderzoek de beslissing op de aanvragen van betrokkene tot nader bericht zou worden aangehouden. Op 20 oktober 1998 is de gemachtigde telefonisch nader uiteengezet dat eerst na beëindiging van de strafzaak tegen betrokkene een zorgvuldig besluit omtrent zijn toelating kan worden genomen en dat derhalve de beslissing op zijn aanvragen wordt aangehouden totdat de strafzaak is afgerond. Op 2 december 1998 zal de zaak van betrokkene op zitting van de meervoudige strafkamer van de rechtbank Maastricht behandeld worden. Ten aanzien van de aanvullende vragen in uw brief van 9 september 1998, kan ik u als volgt

berichten. *Wanneer is het onderzoek in deze zaak gestart en op welke termijn verwacht u de resultaten?* Het onderzoek is opgestart op 21 oktober 1997, een maand na ontvangst van de correcties en aanvullingen op het nader gehoor van betrokkene. De resultaten van dit onderzoek zijn nog niet ontvangen. Blijkens informatie d.d. 26 november 1998 van de zijde van Buiza kunnen de resultaten voor 31 januari 1999 worden verwacht. Zoals hierboven reeds is opgemerkt is besloten om een eventuele beslissing om de aanvragen niet langer afhankelijk te stellen van het ontvangen van antwoorden op de gestelde vragen. *Wat is de aard van het onderzoek dat in deze zaak wordt gedaan? Wat zijn de indicaties voor het starten van een onderzoek?* Het onderzoek wordt verricht naar elementen in het asielrelaas van betrokkene, die op het eerste gezicht onaannemelijk lijken maar die de IND door gebrek aan informatie niet kan ontkrachten. (...) *Voert ieder IND-district een eigen beleid met betrekking tot het al dan niet doen van onderzoek?* Neen, alle regionale directies van de IND voeren ten aanzien van Iraakse asielzaken het beleid uit zoals neergelegd in werkinstructie 154 van 20 november 1997. Voor zover u door middel van deze vraag wilt weten waarom de zuster van betrokkene (...) op 4 november 1997 door de regionale directie Noord-West in het bezit is gesteld van de vluchtelingenstatus, terwijl in de zaak van betrokkene twee weken eerder is besloten een onderzoek op te starten, bericht ik u als volgt. De zuster van betrokkene heeft haar aanvragen op 9 maart 1997 ingediend, vier maanden voordat betrokkene zijn aanvragen heeft ingediend. Het onderzoek in de zaak van zijn zuster bestond uit een nader gehoor en uit een hoorzitting ten overstaan van de ambtelijke commissie in de bezwaarfase van haar procedure. Als gevolg van dit grondig onderzoek bestond er geen aanleiding om nog verder te twifelen aan de geloofwaardigheid van haar verklaringen. Er is geoordeeld dat zij gegronde reden had te vrezen voor vervolging in de zin van het Verdrag van Genève. Het werd niet noodzakelijk geacht om in de zaak van betrokkene na de hoorzitting een nader onderzoek bij de Landendesk in oprichting in te stellen. Zoals u weet vindt in elke zaak een individuele toetsing plaats. Het onderzoek dat is ingesteld ten aanzien van betrokkene, had geen direct raakvlak met het asielrelaas van zijn zuster. Overigens, de beslissing in de zaak van zijn zuster is genomen voordat de werkinstructie 154 in werking was getreden, en daarmee voordat het beleid over de handelwijze in Iraakse asielzaken in met name de bezwaarfase volledig was uitgekristalliseerd. (...) Ten behoeve van betrokkene is op 11 september 1998 besloten om een eventuele beslissing op zijn aanvragen niet langer afhankelijk te stellen van de resultaten van het onderzoek. Het feit dat mij toen is gebleken dat betrokkene verdacht werd van een misdrijf, heeft mij op dat moment echter weerhouden van het nemen van een beslissing."

D. REACTIE VERZOEKER

Verzoekers gemachtigde deelde op 4 januari 1999 onder meer het volgende mee in reactie op hetgeen door de Staatssecretaris van Justitie naar voren was gebracht:

"De door de IND genoemde data roepen vragen op. Weliswaar is de Landendesk als projectorganisatie reeds begin oktober 1997 opgericht, maar het onderzoek ten aanzien van cliënt is gestart op 21 oktober 1997, derhalve een maand voordat Werkinstructie 154 in werking is getreden. Het is niet duidelijk waarom in de zaak van cliënt op deze manier

op de zaken vooruit is gelopen. Overigens bevreemdt het mij ten zeerste dat de IND zich er blijkbaar gewoon bij neerlegt dat een onderzoek door het Ministerie van Buitenlandse Zaken ruim een jaar in beslag neemt (...). Ik kan althans nergens uit opmaken dat de IND zich hier bijzonder druk om gemaakt heeft. (...) Tenslotte is de weerlegging van het beroep op het gelijkheidsbeginsel onbegrijpelijk. Er wordt hieromtrent door de IND onder andere gesteld: "Het onderzoek dat is ingesteld ten aanzien van betrokkene, had geen direct raakvlak met het asielrelaas van zijn zuster". Voor zover ik weet heeft de zuster van cliënt zich beroepen op de vrees voor vervolging van haar echtgenoot. Haar echtgenoot was een zakenpartner van cliënt en is gevlucht naar aanleiding van dezelfde gebeurtenis als cliënt. Overigens wordt door de IND nog aangevoerd dat aan de zuster van cliënt de vluchtelingenstatus was toegekend voordat werkinstructie 154 in werking was getreden. Zoals ik hierboven reeds heb aangevoerd, is ten aanzien van cliënt besloten tot het instellen van een onderzoek eveneens voordat werkinstructie 154 in werking trad. Dit is derhalve geen onderscheidend criterium."

E. REACTIE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

1. De Staatssecretaris van Justitie deelde bij brief van 31 maart 1999 onder meer nog het volgende mee:

"Voor mevrouw D. (verzoekers gemachtigde; N.o.) is niet duidelijk waarom in de zaak van de heer A. vooruit is gelopen op werkinstructie 154 nu het onderzoek ten aanzien van diens verklaringen is gestart op 21 oktober 1997, terwijl de werkinstructie eerst een maand later in werking is getreden. Het onderzoek ten aanzien van de verklaringen van de heer A. is gestart nadat de Landendesk als projectorganisatie begin oktober 1997 was opgericht. Omdat op 21 oktober 1997 duidelijk was dat ten aanzien van het asielrelaas van de heer A. onduidelijkheden bestonden is onmiddellijk besloten om de zaak voor te leggen aan de Landendesk. Gezien de tijd die doorgaans nodig is om een zorgvuldig onderzoek te verrichten, ligt het in de rede om, zodra bekend is dat daartoe mogelijkheden bestaan, onderzoek te laten doen. Het komt dan niet logisch voor om een onderzoek eerst te starten nadat een dergelijke werkwijze door middel van een daartoe strekkende werkinstructie openbaar is gemaakt. Immers indien zulks nodig wordt geacht, kan een onderzoek naar onduidelijkheden in een asielrelaas worden verricht. Een speciaal daartoe strekkende werkinstructie is daarvoor geen vereiste. (...) Voor wat betreft de indruk die mevrouw D. heeft gekregen, dat de IND zich er gewoon bij neer zou leggen dat een onderzoek door het Ministerie van Buitenlandse Zaken ruim een jaar in beslag neemt en dat nergens uit op te maken valt dat de IND zich hier bijzonder druk over heeft gemaakt, bericht ik u het volgende. Van een neerleggen door de IND bij een langdurig onderzoek is nimmer sprake. Bij de beantwoording van mijn brief aan u van 7 december 1998 is meegedeeld dat, alvorens brieven betreffende het onderzoek aan gemachtigde te verzenden, contact is opgenomen met de Landendesk omtrent de stand van zaken. Tevens heeft de Landendesk gedurende de loop van het onderzoek bij de Minister van Buitenlandse Zaken navraag gedaan naar de stand van zaken in het onderzoek. Daarbij werd telkenmale meegedeeld dat het onderzoek nog niet was afgerond. Dat de IND wel degelijk belang

hecht aan de duur van een onderzoek blijkt genoegzaam uit voormelde brief van 7 december 1998. Immers in de brief is aangegeven dat juist vanwege de duur van het onderzoek begin september 1998 is besloten de beslissing op de asielaanvraag niet langer afhankelijk te stellen van de uitkomsten van dat onderzoek. Voorzover geoordeeld zou worden tot niet inwilliging van de asielaanvraag zou het onzorgvuldig zijn om de resultaten van het onderzoek niet af te wachten, tenzij blijkt dat, bijvoorbeeld door middel van informatie in andere zaken, de resultaten van het onderzoek niet meer noodzakelijkerwijs behoeft te worden afgewacht. Nadat echter, in de fase van het concipiëren van de beschikking, naar voren is gekomen dat de heer A. verdacht werd van het plegen van een misdrijf (pleegdatum 1 september 1998), is aan diens gemachtigde, mevrouw D., bij brief van 11 september 1998 meegedeeld dat in verband met het strafrechtelijk onderzoek de beslissing op de aanvragen van de heer A. tot nader bericht zou worden aangehouden. Inmiddels heeft de Minister van Buitenlandse Zaken de resultaten van het onderzoek, inzake de heer A., neergelegd in een individueel ambtsbericht d.d. 9 februari 1999 (...). Bij brief van 18 februari 1999 is de gemachtigde verzocht om een reactie te geven op het individueel ambtsbericht. De resultaten van het onderzoek, alsmede de reactie hierop, zullen bij de beslissing op de asielaanvragen worden betrokken, aangezien de beslissing dient te worden genomen aan de hand van de feiten en omstandigheden zoals deze gelden ten tijde van de beslissing. Met betrekking tot de brief van 28 mei 1998 van de IND, waarbij zou zijn gesuggereerd dat het uitsluitend om een intern onderzoek ging, geldt het volgende. In voornoemde brief is meegedeeld dat, zoals ook in werkinstructie 154 is vermeld, de Landendesk, behalve het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ook andere bronnen kan raadplegen om het onderzoek te verrichten. Ten aanzien van een verzoek aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken is eveneens sprake van intern beraad tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Justitie, in dit geval de IND. Bij brief van 21 januari 1998 is door de IND meegedeeld dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken is verzocht om enkele verklaringen van de heer A. te verifiëren. Bij brief van 28 mei 1998 is door de IND meegedeeld dat het onderzoek wordt verricht door de Landendesk en dat deze onder andere het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan vragen onderzoek te verrichten. Hierbij is tevens meegedeeld dat het een intern onderzoek betreft. (...) Ten aanzien van het onbegrip van mevrouw D. met betrekking tot de weerlegging van het beroep op het gelijkheidsbeginsel, in verband met de inwilliging van het asielverzoek van de zuster van de heer A. (...), bericht ik u het volgende. De enkele omstandigheid dat de zuster van de heer A. zich heeft beroepen op de vrees voor vervolging van haar echtgenoot, die een zakenpartner was van haar broer, de heer A., en gevlucht is naar aanleiding van dezelfde gebeurtenis als die waarvoor de heer A. is gevlucht, levert nog geen geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel op. Van belang is dat er een individuele toetsing van het asielrelaas plaatsvindt. Dat de aanleiding voor de vlucht van de heer A. en zijn zuster gelegen is in dezelfde gebeurtenis neemt niet weg dat, indien er sprake is van onduidelijkheden in het asielrelaas van de heer A. - terwijl die onduidelijkheden met betrekking tot het asielrelaas van zijn zuster niet of niet meer bestaan -, aanleiding kan zijn om in een dergelijk geval wel onderzoek te laten verrichten. Wat betreft de mening van

mevrouw D. dat een onderscheidend criterium ontbreekt, met betrekking tot de toekenning van de vluchtelingenstatus aan de zuster van de heer A. voor inwerkingtreding van werkinstructie 154 en het instellen van het onderzoek naar het asielrelaas van de heer A., eveneens voor inwerkingtreding van die werkinstructie, deel ik u het volgende mee. Het onderscheid in de afdoening van een asielverzoek is niet gelegen in het al dan niet bestaan van een werkinstructie, maar in het al dan niet noodzakelijk achten van het doen van onderzoek naar de geloofwaardigheid van verklaringen. Zoals reeds in de beantwoording van de brief van 7 december 1998 is aangegeven, is geoordeeld dat de zuster van de heer A. gegronde reden had te vrezen voor vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag. De statusverlening heeft plaatsgevonden nadat uit het nader gehoor en uit een hoorzitting van de ambtelijke commissie is gebleken dat geen aanleiding bestond om nog verder te twijfelen aan de geloofwaardigheid van haar verklaringen. In de zaak van de heer A. is geoordeeld dat een onderzoek naar de geloofwaardigheid van zijn verklaringen nodig werd geacht. Zoals hierboven reeds vermeld, is een specifiek daartoe strekkende werkinstructie, in dit geval werkinstructie 154, geen vereiste. Tot slot deel ik u mee dat dezerzijds, na bestudering van de stukken in het dossier, is geconstateerd dat, in het verloop van de procedure een aantal brieven aan de gemachtigde is verstuurd, omtrent de stand van zaken van het onderzoek, waarvan de inhoud tezamen pluri-interpretabel is. Dit heeft mede voor onduidelijkheden zorggedragen. Door de IND zal hier bij het opleiden van medewerkers aandacht aan worden besteed, zodat dergelijke onduidelijkheden in het vervolg kunnen worden voorkomen"

2. Nadat bij de opening van het onderzoek de Staatssecretaris van Justitie al was verzocht om afschriften te verstrekken van alle stukken die op verzoekers klacht betrekking hebben, verzocht de Nationale ombudsman de Staatssecretaris bij brief van 10 juni 1999 om toezending van het departementale dossier van verzoeker. Uit de toegezonden stukken bleek onder meer nog dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 9 februari 1999 zijn ambtsbericht had uitgebracht op het verzoek van de Landendesk Irak. Het desbetreffende verzoek van de Landendesk Irak was niet bijgevoegd. Evenmin was een stuk bijgevoegd waaruit bleek dat het regiokantoor Zuid-West van de IND, dat verzoekers asielaanvraag is behandeling had, bij het voorleggen van de onderzoeksvragen aan de Landendesk had aangedrongen op spoed. De Staatssecretaris legde evenmin brieven of telefoonnotities over waaruit kon blijken dat bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken was gerappelleerd wegens het lange uitblijven van het ambtsbericht. Voorts bleek uit de overgelegde stukken dat op 21 mei 1999 op het asielverzoek was beslist.

3. Bij brief van 21 juli 1999 deelde de Staatssecretaris verder mee dat de Landendesk de onderzoeksvragen zonder begeleidend schrijven had voorgelegd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Bij deze brief bevonden zich als bijlagen telefoonnotities van 21 januari 1998, 27 april 1998, 11 september 1998 en 19 oktober 1998, waaruit bleek dat het regiokantoor Zuid-West op deze data bij de Landendesk had geïnformeerd naar de stand van zaken met betrekking tot de beantwoording van de betreffende onderzoeksvragen.

4. Desgevraagd stuurde de Landendesk Irak van de IND de Nationale ombudsman op

10 augustus 1999 een uitdraai van een geautomatiseerd systeem, waarin de door de Landendesk ondernomen activiteiten in deze zaak staan geregistreerd. In deze uitdraai staat het volgende vermeld:

"...Uitgezet bij BZ 15-01-98, Amman, wordt nu beslist maar zaak kan doorlopen voor bezwaarprocedure. Op 11-9-98 bericht van Buiza dat het een Amman zaak is en er nog niets binnen was en het moeilijk te zeggen is wanneer dat wel zal gebeuren. R. 2/12: n.a.v. een ombudsmanklacht bij DPC gerappelleerd op 26-11, bericht terug van W. dat om onmiddellijke actie wordt verzocht bij post. Voor de 2e keer gerappelleerd op 1-1-99. M. heeft op 2 februari ambassade Amman verzocht de zaak met voorrang af te handelen. Indien beantwoording van de vragen niet op korte termijn mogelijk is, dient men hierover z.s.m. te berichten. W. heeft een bericht van de ambassade van Amman ontvangen op 2-2-99. De ambassade deelt mee dat de onderzoeksresultaten in de zaak per koerier verstuurd worden naar Nederland. Op 16-2-99 I.A.B. binnen en verstuurd naar alle districten. Zaak binnengekomen op 2 december 1997..."

Beoordeling

1. Verzoeker, een Iraakse asielzoeker, klaagt over de lange duur van de behandeling van zijn asielverzoek van 14 juli 1997 door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).
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, onder 1.). 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. Verzoeker diende op 14 juli 1997 een verzoek in om toelating als vluchteling. Op 15 juli 1997 en op 8 september 1997 werd hij gehoord over zijn asielmotieven. Vervolgens werd op 21 oktober 1997 een onderzoek gestart naar enkele punten uit verzoekers asielrelaas. In het kader van dit onderzoek verzocht het regiokantoor Zuid-West van de IND, dat verzoekers asielverzoek in behandeling had, de Landendesk Irak van de IND een aantal vragen te beantwoorden met betrekking tot verzoekers asielrelaas. De Landendesk ontving dit verzoek op 2 december 1997. De Landendesk heeft de betreffende onderzoeksvragen op zijn beurt, op 15 januari 1998, ter beantwoording voorgelegd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Pas ruim een jaar later, op 9 februari 1999, bracht de het Ministerie van Buitenlandse Zaken een ambtsbericht uit op het verzoek van de Landendesk. Weer ruim vier maanden later, op 21 mei 1999, was de beslissing op verzoekers aanvraag genomen. De behandeling van de aanvraag heeft daarmee bijna twee jaar in beslag genomen. Hiermee is de wettelijke termijn van artikel 15e Vw ver overschreden.
4. De Staatssecretaris gaf als reden voor de vertraging in deze zaak op dat de Landendesk Irak van de IND is verzocht een aantal elementen uit verzoekers asielrelaas te

onderzoeken. De Landendesk is begin oktober 1997 opgericht nadat uit een evaluatie van Iraakse asielzaken was gebleken dat er in de praktijk veelal een gebrek bestond aan voldoende informatie en mogelijkheden tot het doen van nader onderzoek. Hierdoor moest in het verleden soms het voordeel van de twijfel worden gegund. Op 20 november 1997 is de werkwijze van de Landendesk openbaar gemaakt in werkinstructie 154 (zie achtergrond, onder 2.). De Landendesk verricht onderzoek naar elementen uit het relaas van een asielzoeker die op het eerste gezicht onaannemelijk lijken maar die de IND door gebrek aan informatie niet kan ontkrachten. De Landendesk heeft de beschikking over een uitgebreid netwerk van personen en organisaties, waaronder het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die kunnen worden benaderd voor het verkrijgen van informatie over Irak. Dit betekent echter dat de Landendesk voor de beantwoording van vragen grotendeels afhankelijk is van de medewerking van deze contacten. In deze zaak duurde het onderzoek bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken ruim één jaar. Deze door de Staatssecretaris aangevoerde omstandigheid verklaart weliswaar de vertraging in de behandeling van verzoekers aanvraag, maar rechtvaardigt deze niet, zoals ook werd erkend door de Staatssecretaris van Justitie. In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

5. De Landendesk Irak van de IND ontving het verzoek om een aantal vragen met betrekking tot verzoekers asielrelaas te beantwoorden twee weken voordat de termijn van artikel 15e Vw zou worden overschreden. Omdat de beslistermijn aldus op het punt stond te verstrijken, had het regiokantoor Zuid-West van de IND, dat verzoekers asielaanvraag in behandeling had, ingevolge de IND-werkinstructie 154 bij het voorleggen van de vragen aan de Landendesk moeten aangeven dat de beantwoording met spoed diende te geschieden. Niet is gebleken dat dit is gebeurd. Verder heeft de Landendesk van de IND de vragen op zijn beurt zonder begeleidend schrijven voorgelegd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Pas tien maanden later, op 26 november 1998, nadat de onderhavige klacht bij de Nationale ombudsman was ingediend, rappelleerde de Landendesk voor het eerst bij het Ministerie van Buitenlandse zaken over het uitblijven van een antwoord op de voorgelegde vragen. De IND heeft er op deze punten onvoldoende blijk van gegeven dat hij zich er van bewust was dat de behandelingsduur van het onderhavige asielverzoek te lang was. Ook in zoverre is de onderzochte gedraging 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.