



Rapport

Datum: 27 januari 2000

Rapportnummer: 2000/026

Klacht

Op 14 januari 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer D. en mevrouw A. te Oud-Gastel, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND). De Nationale ombudsman legde de klacht op 19 januari 1999 telefonisch voor aan de IND met de vraag of in deze zaak een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. Daarop liet de IND weten dat het onderzoek dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken in deze zaak had ingesteld, nog niet was afgerond. De IND had het Ministerie gevraagd of het mogelijk was de zaak van verzoekers met voorrang te behandelen. Daarop had het Ministerie meegedeeld dat dit niet mogelijk was. De IND liet voorts weten dat wanneer verzoekers wilden dat de zaak met voorrang zou worden behandeld, zij daartoe een gemotiveerd verzoek moesten indienen. Tot slot zegde de IND toe verzoekers begin maart 1999 een tussenbericht te sturen, waarin zij zouden worden geïnformeerd over de stand van zaken.

Verzoekers lieten de Nationale ombudsman bij brief van 19 maart 1999 weten de klacht te handhaven. De Nationale ombudsman besloot daarom het onderzoek naar de gedraging van de IND, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, schriftelijk voort te zetten.

Op grond van de door verzoekers verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoekers klagen over de lange duur van de behandeling van hun verzoeken van 27 oktober 1997 om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

Achtergrond

a. Vreemdelingenwet (Wet van 13 januari 1965, Stb. 40)

Artikel 15a, eerste lid:

"Onze Minister onderzoekt of een aanvraag om toelating als vluchteling voor inwilliging vatbaar is. Hij onderzoekt daarbij ambtshalve of aan de vreemdeling een vergunning tot verblijf op grond van klemmende redenen van humanitaire aard kan worden verleend. 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."

Op 1 juli 1998 is na de eerste volzin een volzin ingevoegd.

b. 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.

c. Jaarverslag Nationale ombudsman 1998; Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 445, nrs. 1-2

"...Naast personele versterking zal ook in 1999 veel aandacht moeten worden gegeven aan de kwaliteit van de werkprocessen. In dit verband moet onder meer worden gewezen op het belang van een planmatige en geïntegreerde behandeling van dossiers waarin, voor de behandeling van de betreffende aanvraag, verschillende onderzoeken moeten worden verricht..."

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Staatssecretaris van Justitie verzocht op de klacht te reageren.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de 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.

Verzoekers en de Staatssecretaris deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoekers dienden op 27 oktober 1997 aanvragen in om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf.

2. Op 19 februari 1998 stelde de IND verzoekers in de gelegenheid om hun aanvragen toe te lichten in een nader gehoor.

3. Verzoekers dienden correcties en aanvullingen op het rapport van het nader gehoor in op 10 maart 1998.
4. Op 23 maart 1998 werden verzoekers aanvullend gehoord door een contactambtenaar van de IND.
5. Op 14 april 1998 dienden verzoekers correcties en aanvullingen in op het rapport van het aanvullende gehoor.
6. De gemachtigde van verzoekers stuurde op 3 juni 1998 aanvullende informatie naar de IND.
7. De behandelend ambtenaar van de IND verzocht de Landdesk van de IND op 10 juni 1998 om via het Ministerie van Buitenlandse Zaken onderzoek te verrichten naar het verblijf van verzoekers in Jordanië.
8. Op 19 juni 1998 zond de Landdesk het dossier van verzoekers door naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken.
9. Bij brief van 3 september 1998 legde de IND verzoekers uit waarom de behandeling van hun aanvragen vertraging had opgelopen. De IND liet weten dat:

"...Sinds medio 1997 is de instroom van asielzoekers in Nederland in hoge mate toegenomen, waardoor alle betrokken instanties opnieuw onder druk kwamen te staan. Hierbij is met name sprake van een verhoogde instroom van Koerden, afkomstig uit Irak, en Afghanen. Deze verhoogde instroom heeft ook consequenties voor de lengte van de procedures. Ook hier geldt dat door de verhoogde instroom van asielzoekers capaciteitsproblemen zijn ontstaan, die weer tot uiting komen in de vertraagde totstandkoming van de beslissing.

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 ook stel ik op dit moment alles in werk om zo spoedig mogelijk de termijn voor het nemen van een beslissing te verkorten en de opgelopen achterstanden weg te werken. Dit zal gebeuren in volgorde van aanmelding en ondertekening van de asielaanvraag. Dit neemt echter niet weg dat ik ook belang hecht aan een zorgvuldige behandeling van asielzaken. Om een zorgvuldige beslissing te kunnen nemen is het van belang om zoveel mogelijk informatie te verzamelen.

Tot mijn spijt is bovendien nog gebleken dat er momenteel een niet te verwaarlozen aantal personen is die ten onrechte stelt een bepaalde nationaliteit te bezitten. Ook wordt veel 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 ook een extra belasting is voor de capaciteit van de betrokken instanties. Dit betekent echter niet dat het beleid erop is gericht asielzoekers die gegronde reden hebben te vrezen voor vervolging of die anderszins voor verblijf in Nederland in aanmerking behoren te komen, de hun toekomstige bescherming te ontzeggen. Integendeel, de gegrondheid 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.

Ik ben van mening dat een verantwoorde beslissing op uw aanvragen niet mogelijk is zonder nader onderzoek, waarbij de mogelijkheid bestaat dat u wordt verzocht om nadere bijzonderheden te verstrekken. Nu de hiervoor bedoelde procedure tijd vergt is er vertraging opgetreden in de behandeling van de aanvragen. Ik meen echter zorgvuldig te handelen door nadere rapportage af te wachten alvorens een beslissing te nemen. Na ontvangst van de resultaten van het onderzoek zal ik zo spoedig mogelijk een beslissing nemen. Dit laat onverlet dat ik mij kan voorstellen dat u van oordeel bent dat uw geduld danig op de proef wordt gesteld.

Omdat ik mij kan voorstellen dat het uitblijven van een beslissing, waarvan ik de redenen hierboven heb aangegeven, bij u gevoelens van onrust kan opwekken, heb ik mij voorgenomen om u in ieder geval over drie maanden opnieuw over de stand van zaken te informeren. Uiteraard blijf ik streven naar afdoening van uw aanvraag binnen deze tijd..."

10. De IND informeerde verzoekers bij brief van 4 december 1998 opnieuw over de stand van zaken in hun procedure. Het onderzoek was nog niet afgerond. De IND zegde toe verzoekers over drie maanden opnieuw te informeren over de stand van zaken wanneer er nog geen beslissing zou zijn genomen. Voorts liet de IND weten dat wanneer de verkregen informatie zou worden betrokken bij de besluitvorming, deze eerst nog zou worden voorgelegd aan verzoekers gemachtigde, die dan in de gelegenheid zou worden gesteld te reageren op de uitkomsten van het onderzoek.

B. Standpunt verzoeker

Voor het standpunt van verzoekers wordt verwezen naar de klachtformulering onder klacht.

C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

Bij brief van 9 juni 1999 reageerde de Staatssecretaris van Justitie als volgt op de klacht:

"...Betrokkenen hebben hun aanvragen om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf op 27 oktober 1997 ingediend. Op 10 juni 1998 is het dossier

van betrokkenen via de Landendesk van de IND aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken voorgelegd met het verzoek nader onderzoek te verrichten naar het verblijf van betrokkenen in Jordanië. (...)

Aangezien het onderzoek is opgestart na het verstrijken van de wettelijke beslistermijn, acht ik de klacht gegrond.

Met betrekking tot uw vraag of er aanleiding is gevonden tot enigerlei maatregel of actie ten behoeve van betrokkenen, dan wel in meer algemene zin, gezien de gegrondheid van de klacht, merk ik op dat de lange behandelingsduur van de aanvragen van betrokkenen al in een eerder stadium onderkend is en dat reeds actie is ondernomen ten behoeve van betrokkenen.

Immers, nog voordat betrokkenen zich op 11 januari 1999 tot u hadden gewend, is bij brief van 6 juli 1998, geadresseerd aan de raadvrouw van betrokkenen, meegedeeld dat er een onderzoek is ingesteld door het Ministerie van Buitenlandse Zaken en dat er in afwachting van het resultaat van dit onderzoek geen beslissing kan worden genomen op hun aanvragen. Bij brief van 3 september 1998 is aan betrokkenen uitgelegd waarom de behandeling van hun aanvragen vertraging heeft opgelopen. Bij diezelfde brief is voorts wederom meegedeeld dat nadere rapportage met betrekking tot het ingestelde onderzoek wordt afgewacht voordat een beslissing op de aanvragen wordt genomen. Op 4 december 1998 zijn betrokkenen opnieuw schriftelijk geïnformeerd over de stand van zaken. Op dat moment was het onderzoek nog niet afgerond. In deze brief werd verder toegezegd dat betrokkenen opnieuw over de stand van zaken worden geïnformeerd, indien er binnen drie maanden nog geen beslissing zou zijn genomen.

Voorts is naar aanleiding van uw telefonische interventie van 19 januari 1999, op 24 februari 1999 - via u - aan betrokkenen meegedeeld dat het onderzoek door het Ministerie van Buitenlandse Zaken nog niet was afgerond en dat genoemd Ministerie de IND desgevraagd heeft laten weten dat het niet mogelijk was om hun zaak met voorrang te behandelen. Aan betrokkenen is vervolgens kenbaar gemaakt dat zij, indien zij hun zaak met voorrang behandeld wensen te zien, een gemotiveerd, schriftelijk verzoek daartoe bij de IND kunnen indienen.

In dit verband merk ik overigens op dat betrokkenen een dergelijk verzoek tot op heden niet bij de IND hebben ingediend.

Voorzover betrokkenen menen dat zij na 4 december 1998 niet meer behoorlijk door de IND zijn geïnformeerd middels een tussenbericht, hoewel hen dit wel was toegezegd, verwijs ik naar de brief van 26 maart 1999 aan de raadvrouw van betrokkenen. Ik bied hierbij mijn verontschuldigen aan voor het feit dat de tussenberichten niet op uniforme wijze zijn verzonden, alsmede voor het feit dat het laatste tussenbericht te laat is verzonden en geen rappeltermijn vermeldt.

Uit het vorenstaande blijkt dat er regelmatig door de IND bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt gerappelleerd en dat betrokkenen sedert juli 1998 regelmatig zijn c.q. worden geïnformeerd over (de voortgang van) het ingestelde onderzoek en daarmee over de stand van zaken betreffende de behandeling van hun aanvragen.

Naar aanleiding van de door u gestelde vragen, bericht ik u het volgende:

- Is er beleid in het kader van het verlenen van voorrang? Zo ja, is dit beleid extern bekend gemaakt?

- Wat zijn de criteria voor het verlenen van voorrang?

- Wat zijn de consequenties van het verlenen van voorrang?

Er is geen beleid in het kader van het verlenen van voorrang. In het algemeen geldt dat de zaken behandeld worden in volgorde van aanmelding en ondertekening van de aanvra(a)g(en).

Zaken waarin klemmende humanitaire omstandigheden een rol spelen die nopen tot een zeer spoedige beslissing of zaken waarin de "driejarentermijn" dreigt te worden overschreden, kunnen eventueel eerder worden behandeld.

Het verlenen van voorrang in bovenvermelde zaken leidt logischerwijze tot een vertraagde behandeling van andere - oudere - zaken.

Voorzover uw vraagstelling tevens betrekking heeft op onderzoekszaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, deel ik u mee dat navraag bij genoemd Ministerie leert dat er van een voorrangbeleid aldaar evenmin sprake is. Ook daar geldt dat de volgorde van binnenkomst van het verzoek bepalend is. Alleen in zeer prangende gevallen kan de IND schriftelijk om voorrang verzoeken. In dit verband moet gedacht worden aan de hierboven genoemde zaken waarin sprake is van een spoedeisend belang.

In casu is overigens niet gebleken, noch door betrokkenen nader gemotiveerd, waarom deze zaak eerder zou moeten worden behandeld dan een andere zaak waarin reeds eerder aanvragen zijn ingediend dan wel eerder een onderzoek is opgestart.

(...)

- Is het onderzoek reeds afgerond? Zo nee, wanneer verwacht u dat het onderzoek zal zijn afgerond?

Op 25 mei j.l. (1999; N.o.) is van het Ministerie van Buitenlandse zaken vernomen dat er nog geen resultaat van het onderzoek is ontvangen. Het Ministerie zal in ieder geval bij de Nederlandse vertegenwoordiging te Amman rappelleren naar de stand van zaken. Een termijn waarbinnen een resultaat kan worden verwacht is volgens de Minister van

Buitenlandse Zaken niet te geven.

- Ten slotte verneem ik graag van u wanneer u verwacht een beslissing te kunnen nemen.

Gelet op het feit dat er nog geen onderzoeksresultaat is en ook geen termijn kan worden gegeven waarbinnen het onderzoek zal zijn afgerond, kan ik u niet meedelen wanneer een beslissing op de aanvragen van betrokkenen valt te verwachten.

Ik ben mij er terdege van bewust dat de lange behandelingsduur van de asielaanvragen van betrokkenen onmiskenbaar zijn uitwerking heeft op hun gemoedstoestand. Ik betreur dit ten zeerste en doe daarom al het mogelijke om zo spoedig mogelijk de aanvragen nader te beoordelen. Op dit moment ben ik daarvoor afhankelijk van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Uit het oogpunt van zorgvuldigheid acht ik het immers van groot belang het resultaat van dit onderzoek bij de beoordeling van de aanvragen te betrekken. Ik zal in ieder geval binnen 1 maand na heden (9 juni 1999; N.o.) rappelleren bij het Ministerie voornoemd indien binnen die termijn nog geen resultaat is ontvangen..."

D. Reactie verzoeker

Bij brief van 12 augustus 1999 reageerden verzoekers als volgt op het standpunt van de Staatssecretaris van Justitie:

"...Als dit het antwoord is van het Ministerie, dan heb ik niks meer te zeggen. Ik kan het Ministerie niet dwingen ons voorrang te verlenen. Het Ministerie kan geen antwoord geven op mijn vraag hoe lang het antwoord nog op zich laat wachten. Daarom hoop ik dat deze zaak zo snel mogelijk wordt afgehandeld. Verder heb ik geen commentaar..."

Beoordeling

1. Verzoekers klagen over de lange duur van de behandeling van hun aanvragen van 27 oktober 1997 om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf 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 een aanvraag om toelating (zie achtergrond onder b.). De IND, belast met de behandeling van asielverzoeken, onderzoekt in die tijd of betrokkenen in aanmerking komen voor toelating als vluchteling of voor een vergunning tot verblijf (artikel 15a, eerste lid Vw, zie achtergrond onder a.).

Asielzoekers die om toelating tot Nederland hebben verzocht, verkeren in onzekerheid over hun toekomst. Het is daarom voor hen van groot belang dat binnen de wettelijke termijn wordt beslist en dat zij, indien dit niet mogelijk is, door het betreffende overheidsorgaan hiervan tijdig op de hoogte worden gesteld. Het bestuursorgaan dient de reden van de vertraging aan te geven. Tevens dient een termijn te worden genoemd

waarbinnen wordt verwacht een beslissing te kunnen nemen. Wanneer het niet mogelijk blijkt te zijn een dergelijke termijn te noemen, dient de reden hiervan te worden meegedeeld. Het bestuursorgaan dient in een dergelijk geval een termijn te noemen waarbinnen betrokkene opnieuw op de hoogte zal worden gesteld van de stand van zaken in de procedure. Op het moment dat bekend is binnen welke termijn afhandeling van de aanvragen zal plaatsvinden, dient betrokkene hiervan door het bestuursorgaan onmiddellijk op de hoogte te worden gesteld.

3. In zijn jaarverslag over 1998 heeft de Nationale ombudsman aandacht gevraagd voor de inrichting van de werkprocessen van de IND (zie achtergrond **D** onder c.).

De IND dient een aanvraag zo voortvarend mogelijk te behandelen. Dit betekent onder meer dat er in een zo vroeg mogelijk stadium van de procedure dient te worden beoordeeld of het noodzakelijk is nadere informatie in te winnen. Indien de afhandeling van een aanvraag afhankelijk is van informatie van derden, moet bij deze derden regelmatig worden aangedrongen op spoedige informatieverstrekking en het noemen van een termijn waarbinnen de gevraagde informatie naar verwachting zal worden verstrekt.

4. Verzoekers hebben op 27 oktober 1997 hun aanvragen om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf ingediend. Op 19 maart 1998 zijn verzoekers in de gelegenheid gesteld hun aanvragen toe te lichten in een nader gehoor. Vervolgens zijn verzoekers op 23 maart 1998 aanvullend gehoord.

De Staatssecretaris van Justitie reageerde op 9 juni 1999 op de klacht. De IND had op deze datum - meer dan 19 maanden na indiening van de aanvragen - nog geen beslissing genomen. Hiermee is de wettelijke termijn van artikel 15e Vw ruim overschreden.

5. De Staatssecretaris van Justitie deelde mee dat de behandeling van verzoekers aanvragen lang duurde als gevolg van het grote aantal te behandelen zaken, en omdat het onderzoek dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 19 juni 1998 had ingesteld, op 9 juni 1999 nog niet was afgerond. Nog afgezien van de vertraging als gevolg van de lange duur van het onderzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken - deze gedraging valt buiten het bestek van dit onderzoek van de Nationale ombudsman - is het in elk geval niet juist, zoals ook de Staatssecretaris al aangaf, dat het onderzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken pas is aangevraagd nadat de wettelijke beslistermijn al was verstreken. De IND had in een eerder stadium de noodzaak moeten onderkennen de desbetreffende informatie in te winnen. Doordat dit niet is gebeurd, is niet met de vereiste voortvarendheid gehandeld.

De onderzochte gedraging is 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.