



# Rapport

**Datum: 23 februari 2000**  
**Rapportnummer: 2000/064**

## Klacht

Op 21 oktober 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer M. te Waddinxveen, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

De Nationale ombudsman legde de klacht op 23 oktober 1998, 26 november 1998, 19 april 1999 en 6 juli 1999 voor aan de IND met de vraag of in deze zaak een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. Verzoeker gaf telkenmale aan dat hij de in reactie op de informatieverzoeken van de Nationale ombudsman door de IND gedane toezeggingen niet bevredigend achtte, dan wel dat toezeggingen niet waren nagekomen. Op 3 september 1999 gaf verzoeker aan dat de herhaalde interventies van de Nationale ombudsman nog steeds niet tot resultaat hadden geleid. Daarop werd naar de gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, een onderzoek ingesteld.

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

Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling van zijn op 20 september 1997 ingediende aanvragen om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

In dit verband klaagt verzoeker er met name over dat eerder gedane toezeggingen door de IND niet zijn nagekomen.

## Achtergrond

### 1. **Vreemdelingenwet** (Wet van 13 januari 1965, Stb. 40; Vw)

Artikel 15e, eerste lid:

"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."

### 2. Artikel 1F van het **Vluchtelingenverdrag** (Verdrag van 28 juli 1951, Trb. 1954/88)

"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. In de **IND-Werkinstructie nr. 163** (toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag) is onder meer aangegeven dat als blijkt van mogelijke indicaties om artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag tegen te werpen, de betrokken asielzoeker naar een OC wordt doorgezonden. De doorverwijzing geschiedt met de mededeling dat de betrokkene door een gespecialiseerde contactambtenaar moet worden gehoord. Na dit zogenaamde 1F-gehoor vindt toezending plaats aan de IND Regiodirectie Zuid-West, die belast is met de afhandeling van vermoedelijke 1F-zaken. Daar wordt beoordeeld of verdere informatie nodig is. Er kan gebruik worden gemaakt van de bij de IND aanwezige informatie, maar ook kan (onder andere) informatie via het Ministerie van Buitenlandse Zaken worden verzameld.

## 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 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, van Rwandese nationaliteit, diende op 20 september 1997 bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) aanvragen in om toelating als vluchteling en om een vergunning tot verblijf. Op 13 november 1997 stelde de IND verzoeker in de gelegenheid om zijn aanvragen in een nader gehoor toe te lichten.

2. Bij brief van 19 oktober 1998 klaagde verzoeker bij de Nationale ombudsman over de lange behandelingsduur van zijn aanvragen. De Nationale ombudsman legde de klacht op 23 oktober 1998 voor aan de IND. Naar aanleiding hiervan deelde de IND verzoeker bij brief van 2 november 1998 onder andere het volgende mee:

"...Ik realiseer mij dat de beslissingstermijn ten aanzien van uw aanvragen inmiddels is verlopen. (...) Dit hangt enerzijds samen met de verhoogde instroom van asielzoekers vanaf 1997, en anderzijds met de toegenomen noodzaak en mogelijkheden onderzoek te verrichten naar de verschillende aspecten van een asielrelaas.

Ik bied u mijn excuses aan voor het feit dat u tot op heden nog niets heeft vernomen omtrent de afhandeling van uw asielaanvraag.

(...) Ik zal er echter naar streven om binnen vier maanden het onderzoek te hebben afgerond en de beslissing op uw aanvragen te hebben genomen. (...)"

3. Naar aanleiding van een telefonisch verzoek om informatie over de stand van zaken van een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman aan de IND op 26 november 1998, deelde de IND de Nationale ombudsman op 8 december 1999 mee dat verzoeker naar verwachting in december 1998 aanvullend zou worden gehoord. Tevens liet de IND weten dat op 1 april 1999 een beslissing op de aanvragen zou worden genomen, dan wel dat verzoeker op deze datum zou worden geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de aanvragen.

Op 30 december 1998 vond het aanvullend gehoor plaats.

4. Bij brief van 24 maart 1999 deelde de IND aan verzoeker mee dat was besloten een nader onderzoek te laten verrichten door de Minister van Buitenlandse Zaken, dit in verband met de mogelijke toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag (zie achtergrond, onder 2.). Tevens werd aangegeven dat het onderzoek ongeveer drie maanden in beslag zou nemen.

5. Bij brief van 6 april 1999 verzocht de gemachtigde van verzoeker de IND op korte termijn te beslissen op diens aanvraag om toelating als vluchteling.

6. Naar aanleiding van een telefonisch verzoek om informatie over de stand van zaken van een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman aan de IND op 19 april 1999, deelde de IND de Nationale ombudsman op 26 april 1999 mee dat het onderzoek door de Minister van Buitenlandse Zaken naar verwachting binnen zes weken zou zijn afgerond. Voorts werd medegedeeld dat de IND na ontvangst van het ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken verzoekers gemachtigde zo spoedig mogelijk (de inhoud van) het ambtsbericht zou toesturen. De gemachtigde zou daarbij worden gevraagd binnen twee weken een reactie op dit ambtsbericht te geven. De IND zegde toe binnen vier weken na ontvangst van de reactie van verzoekers gemachtigde een beslissing op de aanvragen te

zullen nemen.

7. Naar aanleiding van een telefonisch verzoek om informatie over de stand van zaken van een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman aan de IND op 6 juli 1999, deelde de IND de Nationale ombudsman op 13 juli 1999 mee dat het ambtsbericht op 9 juli 1999 was ontvangen en op 13 juli 1999 was toegezonden aan verzoekers advocaat. Toegezegd werd dat vóór 1 september 1999 een beslissing op de aanvraag zou worden genomen.

8. Op 16 september 1999 werd op de aanvragen van verzoeker beslist.

#### B. Standpunt verzoeker

Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtschrijving onder klacht.

#### C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

In reactie op de klacht deelde de Staatssecretaris van Justitie het volgende mee:

"...Ik kan u meedelen dat op 16 september 1999 een beslissing is genomen op de aanvragen van (verzoeker; N.o.). De aanvragen zijn niet ingewilligd op grond van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag.

Voorts bericht ik u dat ik de klacht gegrond acht voor wat betreft het niet beslissen binnen de daarvoor geldende wettelijke termijn en voor wat betreft het niet nakomen van de toezegging om voor 1 september 1999 een beslissing te nemen op de aanvragen. Deze toezegging is niet nagekomen omdat de behandelend ambtenaar uiteindelijk meerdere dossiers had die voor deze datum afgehandeld moesten worden en hij daardoor niet al die dossiers voor die datum kon afhandelen. Toen de einddatum niet haalbaar bleek, is telefonisch contact opgenomen met de gemachtigde van (verzoeker; N.o.) en is aangegeven dat de beslistermijn in deze zaak om genoemde redenen verdaagd moest worden tot 17 september. De gemachtigde ging daarmee akkoord maar gaf toen al te kennen dat zijn cliënt met dit uitstel mogelijk geen genoegen zou nemen.

Ten aanzien van de vraag of ik in de omstandigheid dat ik de klacht gegrond acht aanleiding heb gevonden tot enigerlei maatregel of actie ten behoeve van (verzoeker; N.o.), dan wel in meer algemene zin, bericht ik u als volgt. Ten aanzien van (verzoeker; N.o.) heb ik behoudens het nakomen van mijn toezegging van 1 september 1999, geen actie ondernomen.

In meer algemene zin is ten aanzien van zaken waarin vermoed wordt dat sprake is van aspecten zoals bedoeld in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag, onlangs besloten om deze zaken in een speciaal daarvoor opgerichte projectgroep af te handelen. Aangezien aan vermoedelijke 1F-zaken procedureel meer verplichtingen verbonden zijn dan aan

andere asielaanvragen overstijgt de gemiddelde behandelingsduur van deze zaken thans de geldende wettelijke termijn voor het beslissen op een asielaanvraag. In deze zaken vindt namelijk na de gangbare procedure in de eerste aanleg fase doorgaans een aanvullend gehoor en een onderzoek door de Minister van Buitenlandse Zaken plaats. Daarnaast is van belang dat het aantal vermoedelijke 1F-zaken de laatste jaren enorm is gestegen. Om de bestaande achterstand in de behandeling van deze zaken niet verder op te laten lopen en vanwege het specifieke karakter van het onderwerp, is besloten om een speciale projectgroep te belasten met alle vermoedelijke 1F-zaken van de IND. De projectgroep is in september jl. van start gegaan."

## **Beoordeling**

### **I. Ten aanzien van de behandelingsduur**

1. Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) van zijn aanvragen om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf.

2. Ingevolge artikel 15e van de Vreemdelingenwet (zie achtergrond, onder 1.) dient een beschikking omtrent inwilliging van een aanvraag om toelating te worden gegeven binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag.

Asielzoekers die om toelating hebben gevraagd, verkeren in onzekerheid over hun toekomst. Het is daarom van groot belang dat binnen de wettelijke termijn wordt beslist.

Indien niettemin niet binnen de wettelijke termijn wordt beslist, behoort de betrokkene hiervan voldoende tijdig in kennis te worden gesteld. In dit bericht dient de reden van de ontstane vertraging te worden vermeld en dient een nieuwe termijn te worden genoemd waarbinnen de afhandeling naar verwachting zal plaatsvinden. Indien het noemen van een termijn niet mogelijk is, moet dit worden meegedeeld en uitgelegd. Vervolgens dient betrokkene met regelmaat op de hoogte te worden gesteld van de stand van zaken met betrekking tot de aanvraag. Zodra de termijn waarbinnen afhandeling naar verwachting zal plaatsvinden bekend is, moet betrokkene hiervan in kennis worden gesteld. Indien de afhandeling van de zaak 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.

3. Verzoeker diende op 20 september 1997 aanvragen in om toelating als vluchteling en om een vergunning tot verblijf. Op 16 september 1999 werd een beslissing genomen op de aanvragen van verzoeker, dat wil zeggen bijna twee jaar na het indienen van de aanvragen. Hiermee is de wettelijke termijn van artikel 15e Vreemdelingenwet ruim overschreden.

4. De Staatssecretaris van Justitie voerde als reden voor de vertraging in de afhandeling van de aanvragen aan dat aan zaken waarbij het vermoeden speelt van toepasselijkheid van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag (zie achtergrond, onder 2.), procedureel meer verplichtingen verbonden zijn dan aan andere asielaanvragen. Daarnaast voerde de Staatssecretaris aan dat het aantal vermoedelijke 1F-zaken de laatste jaren sterk was gestegen.

De door de Staatssecretaris aangevoerde omstandigheden vormen weliswaar een verklaring voor de vertraging in de behandeling van verzoekers aanvragen, maar kunnen niet rechtvaardigen dat niet tijdig op de aanvragen van verzoeker is beslist.

5. Daarbij dient nog het volgende te worden opgemerkt. Uit het onderzoek is gebleken dat pas op 24 maart 1999 werd besloten nader onderzoek te laten verrichten door de Minister van Buitenlandse Zaken in verband met de mogelijke toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. Van de Staatssecretaris mocht worden verwacht dat een beslissing om een onderzoek in te stellen naar het mogelijk van toepassing zijn van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag in een zo vroeg mogelijk stadium werd genomen. Nu pas ruim anderhalf jaar na het indienen van de aanvragen daartoe werd besloten kan niet worden gezegd dat het besluit om een dergelijk onderzoek in te stellen in een zo vroeg mogelijk stadium is gedaan. In zoverre heeft de IND niet met de vereiste voortvarendheid gehandeld.

6. Voorts kan de Staatssecretaris slechts gedeeltelijk worden gevolgd in zijn standpunt dat aan zaken waarin mogelijk sprake is van toepasselijkheid van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag procedureel meer verplichtingen verbonden zijn, aangezien ook in vele niet - 1F - asielzaken aanvullende onderzoeken plaatsvinden, waaronder bijvoorbeeld een aanvullend gehoor of een onderzoek door de Minister van Buitenlandse Zaken. Overigens onderschrijft de Nationale ombudsman het belang van zorgvuldig onderzoek in vermoedelijke 1F-zaken

7. Tenslotte is nagelaten verzoeker tijdig in kennis te stellen van het feit dat niet binnen de wettelijke termijn kon worden beslist op de wijze zoals hiervoor onder 2. is aangegeven. De IND had verzoeker door middel van tussenberichten dienen in te lichten over de voortgang van de behandeling van zijn aanvragen. Verzoeker is na het indienen van zijn aanvragen pas in kennis gesteld van de stand van zaken in zijn asielprocedure op 2 november 1998. Op dat moment was de hiervóór onder 2. genoemde termijn al met ruim zeven maanden overschreden. Voorts is het niet juist dat de IND dit bericht over de stand van zaken niet uit eigen beweging verzond, maar naar aanleiding van een klacht van verzoeker bij de Nationale ombudsman.

Op dit punt is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

## **II. Ten aanzien van de gedane toezeggingen.**

1. Op 2 november 1998 deelde de Staatssecretaris verzoeker mee dat hij ernaar zou streven binnen vier maanden te beslissen op de aanvragen. Op 8 december 1998 deelde de IND mee dat op 1 april 1999 zou worden beslist, dan wel dat verzoeker zou worden geïnformeerd over de stand van zaken. Op 24 maart 1999 deelde de IND verzoeker mee dat een aanvullend onderzoek door het Ministerie van Buitenlandse Zaken zou plaatsvinden. Op 26 april 1999 deelde de IND mee dat verzoekers gemachtigde het ambtsbericht, dat naar verwachting binnen zes weken gereed zou zijn, zo spoedig mogelijk zou ontvangen.

2. Naar aanleiding van een telefonisch verzoek om informatie over de stand van zaken van een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman aan de IND op 6 juli 1999, deelde de IND de Nationale ombudsman op 13 juli 1999 mee dat het ambtsbericht op 9 juli 1999 was ontvangen en op 13 juli 1999 was toegezonden aan verzoekers advocaat. Toegezegd werd dat vóór 1 september 1999 een beslissing op de aanvragen zou worden genomen. Deze concrete toezegging - bij de hiervoor genoemde toezeggingen werd steeds nog een slag om de arm gehouden - is niet nagekomen. De beslissing op de aanvragen werd pas genomen op 16 september 1999.

3. Als reden hiervoor voerde de Staatssecretaris de werkvoorraad aan van de behandelend ambtenaar. Deze omstandigheid vormt weliswaar een verklaring, maar is geen rechtvaardiging.

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, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is gegrond.