



Rapport

Datum: 3 maart 2000

Rapportnummer: 2000/083

Klacht

Op 17 juli 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer A. te Delft, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld.

Nadat tweemaal, zonder een voor verzoeker bevredigend resultaat, was gepoogd de klacht via interventie tot een oplossing te brengen, werd hij op 18 maart 1999, op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens als volgt geformuleerd voorgelegd aan de Staatssecretaris van Justitie.

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

Achtergrond

Ingevolge artikel 15e van de Vreemdelingenwet dient binnen zes maanden te worden beslist op een aanvraag om toelating.

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.

De Staatssecretaris van Justitie werd tweemaal een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De Staatssecretaris van Justitie berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker, een Iraakse asielzoeker, deed op 25 augustus 1997 een verzoek om toelating als vluchteling en om een vergunning tot verblijf.

Op 7 oktober 1997 werd hij gehoord over zijn asielmotieven.

2. Nadat verzoeker zich bij brief van 16 juli 1998 tot de Nationale ombudsman had gewend, deelde de Immigratie- en Naturalisadienst (IND) hem bij brief van 29 juli 1998 het volgende mee:

“Ter zake deel ik u mede dat ik mij realiseer dat de beslissingstermijn ten aanzien van uw aanvragen is verlopen, waarvoor ik mijn excuses aanbied. Helaas is een overschrijding van deze termijn niet altijd te voorkomen. Dit hangt enerzijds samen met de verhoogde instroom van Iraakse asielzoekers die zich in 1997 heeft gemanifesteerd en anderzijds met de toegenomen noodzaak en mogelijkheden om onderzoek te verrichten naar de verschillende aspecten van een asielrelaas.

In uw geval zijn bepaalde aspecten van uw relaas voor onderzoek voorgelegd aan de Landendesk Irak te Den Haag. De Landendesk heeft deze aspecten vervolgens voor onderzoek voorgelegd aan de Minister van Buitenlandse Zaken. Aangezien ik van oordeel ben dat een verantwoorde beslissing op uw aanvragen niet mogelijk is zonder de resultaten van bovengenoemd onderzoek, kan thans tot mijn spijt geen beslissing genomen worden op uw aanvragen. Ik wil overigens opmerken dat uw gemachtigde, mr. K. Benchaïb, hierover reeds bij brieven van 2 april 1998 en 22 juni 1998 is geïnformeerd.

Aangezien op dit moment niet bekend is wanneer de onderzoeksresultaten worden verwacht, kan ik enkel melden dat ik voornemens ben om binnen vier weken na ontvangst van de resultaten een beslissing te nemen op uw aanvragen. Ik zal u uiterlijk 15 september nader informeren over de stand van zaken.”

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder klacht.

C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

Bij de opening van het onderzoek werden de Staatssecretaris van Justitie een aantal vragen voorgelegd.

De Staatssecretaris van Justitie reageerde op 19 april 1999 als volgt op de klacht en op de gestelde vragen:

“Met de heer A. (verzoeker; N.o.) ben ik van mening dat de behandeling van de door hem ingediende aanvragen veel tijd heeft gekost. De wettelijke beslistermijn voor de eerste aanleg procedure is inmiddels ruimschoots overschreden. Ik bied hiervoor mijn excuses aan en acht de klacht zoals hierboven omschreven gegrond.

Twee redenen verklaren waarom een en ander zoveel tijd in beslag heeft genomen.

Allereerst heeft het zes maanden geduurd alvorens naar aanleiding van de verklaringen die bij het nader gehoor zijn afgelegd een onderzoek bij de Landendesk Irak te Den Haag is opgestart.

De reden daarvoor is de verhoogde instroom van Iraakse asielzoekers in 1997 en 1998. Dit heeft een forse toename van de werkdruk bij de IND teweeg gebracht hetgeen heeft geleid tot achterstanden in zowel het beslissen op asielaanvragen als ook in het uitvoeren van onderzoek in individuele zaken.

Daarnaast zijn in 1997 en 1998 de onderzoeksmogelijkheden in individuele zaken aangevuld met de mogelijkheid tot documentenonderzoek via Bureau Documenten te Zwolle en onderzoek naar bepaalde aspecten van een individueel relaas via de Landendesk Irak te Den Haag. Van deze mogelijkheden is in de zaak van A. gebruik gemaakt. Ten eerste is een onderzoek naar de authenticiteit van een door hem overgelegde identiteitskaart door het Bureau Documenten verricht. Uit de verklaring van onderzoek van 15 februari 1999 blijkt dat het geen authentiek document betreft. Daarnaast werd een onderzoek naar de individuele aspecten van de zaak via de Landendesk Irak nodig geacht voordat er in eerste aanleg kan worden beslist. Dit onderzoek is op 2 april 1998 opgestart. Hierbij is aan de Landendesk geen termijn gesteld.

Toen bleek dat het onderzoek niet binnen de eigen gelederen kon worden uitgevoerd, heeft de Landendesk Irak op 8 mei 1998 aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuiZa) gevraagd het onderzoek voor hem uit te voeren. Aangezien BuiZa het onderzoek via de ambassade in Ankara uitvoert en onderzoek in de regio zeer tijdrovend is, is de behandelingstermijn van de onderzoeksvraag in de zaak van de heer A. vertraagd. Voorts is het voor BuiZa (en daarmee ook voor de Landendesk Irak) niet mogelijk om aan te geven hoelang een bepaald onderzoek zal gaan duren omdat zij afhankelijk zijn van diverse factoren zoals onder meer: de fluïde situatie ter plaatse, de daaruit voortvloeiende (on)mogelijkheden om onderzoek te verrichten en de beschikbaarheid van betrouwbare personen om in te zetten voor een onderzoek.

Elke keer voordat er een tussenbericht aangaande de stand van zaken in de asielprocedure van de heer A. is verzonden is er gerappelleerd bij de Landendesk Irak. Volledigheidshalve meld ik hierbij dat er tussenberichten zijn verzonden op 29 juli 1998, 11 september 1998 en 13 november 1998. Voorts is gerappelleerd op 2 februari 1999 en op 31 maart 1999.

Op 18 december 1998 is aan de Landendesk Irak verzocht om een spoedige afhandeling van het onderzoek vanwege de lange behandelingstermijn van de aanvragen van de heer A.

Zoals gezegd is op 31 maart 1999 door de Landendesk Irak voor het laatst gerappelleerd bij BuiZa. BuiZa heeft laten weten het onderzoek met voorrang af te ronden, zonder aan te kunnen geven hoelang het onderzoek nog zal gaan duren.

Met inachtneming van het vorenstaande heb ik in de zaak van de heer A. het volgende besluit genomen. Zorgvuldigheidshalve kan ik niet op de aanvragen van de heer A. beslissen, voordat het onderzoek via de Landendesk Irak is afgerond. Tot mijn spijt kan ik daarom niet aangeven wanneer mijn beslissing valt te verwachten.

De heer A. zal elke drie maanden op de hoogte worden gesteld van de stand van zaken in zijn asielpcedure, tenzij binnen deze termijn reeds op zijn aanvragen is beslist. Voorts wordt er na ontvangst van de onderzoeksresultaten zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval binnen vier weken, op de aanvragen om toelating als vluchteling en om een vergunning tot verblijf van de heer A. beslist.

(...)

Voorts heeft u een aantal vragen van algemene aard gesteld ten aanzien van het functioneren van de Landendesk Irak. In het onderstaande zal ik aan dit verzoek puntsgewijs voldoen.

- Waaruit bestaat de specifieke deskundigheid van de Landendesk Irak?

De Landendesk Irak is een op het hoofdkantoor opgericht centraal kenniscentrum voor landeninformatie over Irak. De Landendesk is opgericht ten behoeve van IND-medewerkers in de regio, die belast zijn met de behandeling van Iraakse asielzaken, maar wordt ook benaderd voor informatie door onder andere de afdeling Procesvertegenwoordiging (APV) van de IND, de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACV) en de Landsadvocaat (LA).

De Landendesk beschikt over een zeer uitgebreid nationaal en internationaal netwerk van Irak-experts. Voorts beschikt de Landendesk over een centraal opgezet documentatiecentrum met landeninformatie over Irak. Tevens vindt er intensieve informatie-uitwisseling plaats tussen de IND en de buitenlandse zusterdiensten van de IND terzake van Irak.

De Landendesk fungeert zelf niet als bron, maar verzamelt feitelijke landeninformatie in de meest brede zin des woords. Bij de Landendesk Irak zijn een aantal landenexperts/beleidsmedewerkers werkzaam, die over veel expertise beschikken inzake Irak. Deze personen beantwoorden de vragen die vanuit de IND-regio's, de APV, de ACV

of LA worden gesteld in individuele Iraakse dossiers, bij welke beantwoording gebruik wordt gemaakt van betrouwbare informatie, afkomstig van het eerder genoemde netwerk en de centraal opgebouwde Irak-documentatie. De Landendesk verzorgt - naast de beantwoording van vragen uit de regio - maandelijks themarapportages, lezingen en seminars. De Landendesk Irak werkt nauw samen met de Irakdesk van BuiZa.

(...)

De zaken die door de Landendesk zelf kunnen worden beantwoord middels de reeds bij de Landendesk Irak voorhanden zijnde informatie of via het netwerk van Irak-experts, worden door de Landendesk afgehandeld. De zaken waarin de vragen niet door de Landendesk kunnen worden beantwoord, worden doorgezonden naar BuiZa. Dit betreft met name die zaken waarin vragen zijn gesteld die in het land van herkomst of in de omliggende landen kunnen worden beantwoord; vaak zijn dit persoonsgebonden vragen.

(...)

- Wat is de gemiddelde duur van de behandeling van een verzoek om informatie bij de Landendesk ?

Veel vragen worden door de Landendesk direct telefonisch beantwoord; andere vragen zijn eerst na enkele maanden volledig beantwoord. De termijn waarbinnen het antwoord kan worden gegeven is uiteraard afhankelijk van de aard van de vraag, het aantal gestelde vragen, de complexiteit van de zaak en de te raadplegen bronnen. De doorlooptijden van een onderzoek bij de Landendesk kunnen derhalve zeer uiteenlopen. Thans ligt de gemiddelde looptijd van een onderzoek bij de Landendesk ruim onder de 3 maanden; in het verleden was deze doorlooptijd langer. (...)

Voor de zaken die naar BuiZa worden doorgezonden zal - conform de algemene afspraken met BuiZa over de termijnen voor een individueel ambtsbericht - in principe een beantwoordingstermijn van 3 maanden gelden. De Landendesk zal na 2 maanden een rappel zenden naar BuiZa en vervolgens de regio informeren indien BuiZa aangeeft de termijn niet te halen. De desk zal vervolgens de door BuiZa opgegeven nieuwe termijn bewaken en hierover rapporteren aan de regio.

Op dit moment vindt intensief overleg plaats tussen de Landendesk Irak en de Irak-desk van BuiZa over de voortgang van de zaken die reeds via BuiZa aan de posten zijn voorgelegd.

(...)"

D. Reactie verzoeker

Verzoekers raadvrouw reageerde op 20 mei 1999 onder meer als volgt op hetgeen door de Staatssecretaris van Justitie naar voren was gebracht:

"De gang van zaken in de behandeling van de aanvraag van mijn cliënt wijkt beduidend af van de richtlijnen die de IND hanteert bij het instellen van onderzoeken bij de Landendesk Irak of bij Buitenlandse Zaken. Immers de gestelde looptijd bij de Landendesk ligt volgens de informatie van de IND ruim onder de drie maanden. Indien zaken worden doorgezonden naar Buitenlandse Zaken dan geldt in principe eveneens een beantwoordingstermijn van drie maanden, waarbij de Landendek na twee maanden een rappel zendt naar Buitenlandse Zaken. Indien de termijn niet gehaald wordt, wordt hierover bericht echter de streeftermijn is die drie maanden.

Op 8 mei 1998 heeft de Landendesk Irak aan Buitenlandse Zaken opdracht gegeven om het onderzoek uit te voeren. Dit betekent dat het onderzoek inmiddels langer dan een jaar aan de gang is. Het kan wel eens zo zijn dat het onderzoek via de ambassade in Ankara zeer tijdrovend is, echter in casu is sprake van zeer ruime overschrijding van de gebruikelijke behandelingstermijn. Enerzijds is het begrijpelijk dat de IND het onderzoek van de Landendesk Irak wil afwachten, echter in de brief d.d. 19 april 1999 wordt geen enkele indicatie gegeven binnen welke termijn een beslissing kan worden verwacht."

E. Reactie Staatssecretaris van Justitie

De Staatssecretaris van Justitie reageerde op 10 augustus 1999 onder meer als volgt op door de Nationale ombudsman gestelde vragen en op hetgeen verzoekers gemachtigde naar voren had gebracht:

"In vervolg op mijn brief van 19 april 1999 kan ik u thans medelen dat de minister van Buitenlandse Zaken op 26 mei 1999 een individueel ambtsbericht (...) in onderhavige zaak heeft uitgebracht. (...)

Op 18 juni 1999 is bovengenoemd ambtsbericht door de Regionale Directie Noord-Oost van de IND te Zwolle ontvangen. Op 29 juni 1999 is een kopie van het ambtsbericht aan mevrouw mr. K. Benchaïb gezonden met het verzoek binnen veertien dagen op de uitkomsten van het onderzoek te reageren. Tevens is meegedeeld dat binnen vier weken na afloop van die termijn op de asielaanvraag van de heer A. zal worden beslist. Op 2 juli 1999 heeft mevrouw mr. K. Benchaïb verzocht om verlenging van de reactietermijn tot 16 juli 1999. Bij brief van 6 juli 1999 is uitstel verleend tot uiterlijk 19 juli 1999 om te reageren op bovengenoemd ambtsbericht, hetgeen betekent dat voor 16 augustus 1999 op de asielaanvraag van betrokkene zal worden beslist. Bij brief van 23 juli 1999 heeft mevrouw mr. K. Benchaïb laten weten dat zij nog geen inhoudelijke reactie kan geven op het ambtsbericht aangezien zij niet in de gelegenheid is geweest de heer A. daarover te spreken.

Met (de gemachtigde van) de heer A. ben ik van mening dat het onderzoek in de zaak van de heer A. lange tijd in beslag heeft genomen. Zoals ook al in mijn brief van 19 april 1999 is vermeld is regelmatig gerappelleerd bij de minister van Buitenlandse Zaken. Daarbij is op 18 december 1998 aan de Landendesk Irak verzocht om een spoedige afhandeling van de zaak vanwege de lange behandelingsduur van de aanvragen van betrokkene. Helaas was de minister van Buitenlandse Zaken, desgevraagd door de Landendesk Irak, niet in staat een termijn te noemen waarbinnen het onderzoek zou zijn afgerond.

Derhalve kon ook aan betrokkene geen definitieve datum worden genoemd voor het beslissen op zijn aanvragen. Aangezien inmiddels een individueel ambtsbericht is uitgebracht door de minister van Buitenlandse Zaken en de reactietermijn op 19 juli 1999 is verlopen kan thans worden toegezegd dat vóór 16 augustus 1999 zal worden beslist op de aanvragen van de heer A.

(...)

In artikel 15e van de Vreemdelingenwet is uitdrukkelijk geformuleerd dat een beschikking omtrent de inwilliging van een aanvraag om toelating dient te worden gegeven binnen uiterlijk zes maanden na ontvangst van de aanvraag. Gelet op het feit dat ik voor het nemen van deze beschikking dien te beschikken over alle voor het nemen van de beschikking relevante gegevens en gelet op het feit dat ik hiervoor soms tijdrovende onderzoeken dien in te stellen, is het tot mijn spijt niet in alle gevallen mogelijk om een overschrijding van de wettelijke beslistermijn te ontlopen.

(...) Over de doorlooptijden van de Landendesk Irak is in de beantwoording van de vragen van de No d.d. 19 april 1999 reeds ingegaan. In aanvulling hierop kan worden meegedeeld dat de doorlooptijd van de zaken die in 1999 door de Landendesk Irak zijn afgehandeld gemiddeld twee en een halve week bedraagt. (...) In aan de Landendesk Irak voorgelegde gecompliceerde zaken waarbij een uitgebreid onderzoek bij verschillende bronnen moet worden opgestart en de informatie niet eenvoudig te vinden is, kan het onderzoek veel langer duren (...). Het betreft dan ook de *gemiddelde* doorlooptijd.

In onderhavige zaak is de onderzoeksvraag doorgezonden aan de minister van Buitenlandse Zaken. De gemiddelde doorlooptijd van zaken bij de Landendesk Irak is bij dergelijke zaken niet maatgevend. Immers, mede gelet op het aard en wijze van het soort onderzoek zijn de doorlooptijden voor onderzoek bij de minister van Buitenlandse Zaken langer dan de doorlooptijden van onderzoek bij de Landendesk Irak."

Beoordeling

1. Verzoeker, een Iraakse asielzoeker, klaagt over de lange duur van de behandeling door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) van zijn verzoeken om toelating 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 onder 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 om toelating hebben gevraagd, 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 25 augustus 1997 zijn verzoeken in om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf. Op 7 oktober 1997 werd hij gehoord over zijn asielmotieven. Vervolgens werd een onderzoek gestart naar een door verzoeker overgelegde identiteitskaart. Dit onderzoek was op 15 februari 1998 afgerond. Vervolgens werd op 2 april 1998 een onderzoek opgestart bij de Landendesk Irak naar de individuele aspecten van de zaak, waarna de Landendesk Irak op 8 mei 1998 het Ministerie van Buitenlandse Zaken verzocht het desbetreffende onderzoek uit te voeren. De wettelijke termijn van artikel 15e Vwet was op dat moment al ruim twee maanden verstreken. Pas op 26 mei 1999 bracht de Minister van Buitenlandse Zaken vervolgens het desbetreffende ambtsbericht uit naar aanleiding van het verzoek van 8 mei 1998 van de Landendesk. Nadat het behandelend IND-district het ambtsbericht op 18 juni 1999 had ontvangen, legde het dit op 29 juni 1999 voor aan verzoekers raadvrouw. In zijn brief van 10 augustus 1999 aan de Nationale ombudsman deelde de Staatssecretaris van Justitie mee dat voor 16 augustus 1999 zou worden beslist op het asielverzoek van 25 augustus 1997. 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 redenen voor de vertraging in deze zaak de verhoogde instroom van Iraakse asielzoekers in 1997 alsmede de toegenomen noodzaak en mogelijkheden om onderzoek te verrichten naar de verschillende aspecten van een asielrelaas. In het geval van verzoeker was een onderzoek naar de individuele aspecten van de zaak van verzoeker nodig geacht. Dit onderzoek is verricht door de Landendesk Irak.

De Landendesk Irak verricht onderzoek naar elementen uit het relaas van de asielzoeker. De Landendesk heeft daartoe 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. Het onderzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in deze zaak - dat buiten het bestek van dit onderzoek van de Nationale ombudsman valt - duurde ruim een jaar. Deze periode kan de Staatssecretaris van Justitie niet worden aangerekend, nu is gebleken dat de Landendesk Irak regelmatig heeft gerappelleerd bij het Minister van Buitenlandse Zaken.

5. In de periode van bijna negen maanden die was gelegen tussen het indienen van verzoekers aanvraag (25 augustus 1997) en het moment dat het verzoek om onderzoek aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken werd gedaan (8 mei 1998) is, gelet op de wettelijke termijn die in acht dient te worden genomen, echter onvoldoende voortvarend gehandeld.

De door de Staatssecretaris aangevoerde omstandigheden kunnen de vertraging in de behandeling van verzoekers aanvragen weliswaar (deels) verklaren, maar kunnen deze niet rechtvaardigen.

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.