



Rapport

Datum: 16 mei 2002

Rapportnummer: 2002/150

Klacht

Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) van het op 17 maart 1999 ingediende bezwaarschrift tegen de beslissing van de Staatssecretaris van Justitie van 8 maart 1999 waarbij zijn aanvraag om toelating als vluchteling werd afgewezen.

Beoordeling

1. Termijnen in het bestuursrecht zijn voor belanghebbenden doorgaans fatale termijnen.

Uit een oogpunt van een op dit punt na te streven gelijkheid tussen overheid en burger en van de geloofwaardigheid van de overheid behoren bestuursorganen zich evenzeer strikt gebonden te achten aan wettelijke voorschriften inzake voor hen geldende termijnen. Dit geldt te meer wanneer de desbetreffende wettelijke voorschriften (enige) ruimte bieden voor het verlengen van de duur van de besluitvorming.

2. Het voorgaande betekent dat de behandeling van bezwaarschriften dient plaats te vinden binnen de wettelijk gestelde termijnen. De Staatssecretaris van Justitie dient ingevolge artikel 7:10, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; Zie Achtergrond), te beslissen binnen zes, dan wel in geval een adviescommissie is ingesteld, binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift. Op grond van het derde lid van artikel 7:10 Awb kan de beslissing voor ten hoogste vier weken worden verdaagd. De IND dient van deze verdaging schriftelijk mededeling te doen aan de indiener van het bezwaarschrift. Verder uitstel is op grond van het vierde lid van artikel 7:10 Awb alleen mogelijk met instemming van de indiener.

3. Verzoeker diende op 17 maart 1999 een bezwaarschrift in tegen de afwijzende beslissing van de Staatssecretaris van Justitie op zijn aanvraag om toelating en om verlening van een vergunning tot verblijf. Hij heeft dit bezwaarschrift op 6 april 1999 en op 21 mei 1999 verder aangevuld.

4. Pas op 5 februari 2002 is op het bezwaarschrift beslist. Niet is gebleken dat de IND conform het bepaalde in artikel 7:10, derde lid, Awb schriftelijk mededeling heeft gedaan van verdaging, noch dat verzoeker op grond van artikel 7:10, vierde lid, Awb is verzocht om instemming met verder uitstel, en daarmee heeft ingestemd. Hiermee is de wettelijke termijn van artikel 7:10 Awb ruimschoots overschreden.

5. In haar reactie van 22 juni 2001 op de klacht deelde de Staatssecretaris mee dat was gewacht op een nader in te nemen beleidsstandpunt inzake het verblijfs- en vestigingsalternatief in Noord-Irak, naar aanleiding van een uit te brengen ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken met betrekking tot de veiligheidssituatie in Noord-Irak voor bepaalde bevolkingsgroepen.

Het te vormen beleid van de Staatssecretaris naar aanleiding van het ambtsbericht had met name betrekking op de mogelijkheden tot eventuele terugkeer naar Irak van asielzoekers uit die bevolkingsgroepen. Voor zover de Staatssecretaris van mening was dat dit beleid van belang was voor de te nemen beslissing op het bezwaarschrift van verzoeker, bijvoorbeeld omdat op grond daarvan kon worden vastgesteld of hij zich eventueel zou kunnen vestigen in Noord-Irak, dan had verzoeker moeten worden verzocht om instemming met uitstel van de beslissing, onder vermelding van de redenen voor dit uitstel. Nu dit niet is gebeurd, en de Staatssecretaris pas op 5 februari 2002 op het bezwaarschrift heeft beslist, is bepaald onjuist 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.

Onderzoek

Op 18 januari 2001 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer A., ingediend door de heer mr. B. te Eindhoven, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

De klacht is op 22 januari 2001 voorgelegd aan de IND met de vraag of een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. De IND liet op 13 februari 2001 weten dat, alvorens een beslissing kon worden genomen op het bezwaarschrift, eerst het beleidsstandpunt van de Staatssecretaris van Justitie moest worden afgewacht met betrekking tot het verblijfs- en vestigingalternatief in Noord Irak. Daarop heeft de Nationale ombudsman besloten het onderzoek schriftelijk voort te zetten. De gedraging van de IND wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie.

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.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld te reageren op de reactie van de Staatssecretaris van Justitie.

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

De Staatssecretaris van Justitie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van verzoeker gaf geen aanleiding tot wijziging van het verslag.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker, afkomstig uit Centraal Irak, diende op 17 maart 1999 een bezwaarschrift in tegen de afwijzende beslissing op zijn aanvraag om toelating als vluchteling.

2. Verzoekers gemachtigde diende vervolgens op 21 november 2000 een klacht in bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) wegens het uitblijven van een beslissing op het bezwaarschrift.

3. De Staatssecretaris reageerde bij brief 18 december 2000 als volgt op de klacht:

“...U heeft mij op 21 november 2000 een brief geschreven waarin u klaagt over het uitblijven van een beslissing op het bezwaarschrift van 17 maart 1999 van (verzoeker; N.o.), verder betrokkene.

In antwoord op uw bovengenoemde brief deel ik u mee dat ik uw klacht als gegrond beoordeel omdat de wettelijke beslistermijn aangaande het bezwaarschrift inderdaad is verstreken en u, danwel betrokkene, niet voldoende voortvarend bent geïnformeerd over de reden van de vertraging. Ik bied u - en daarmee betrokkene - hiervoor mijn welgemeende verontschuldiging aan.

De reden voor de vertraging van de afhandeling van onderhavig bezwaarschrift hangt enerzijds samen met de verhoogde instroom van asielzoekers die zich vanaf 1997 en 1998 heeft gemanifesteerd en anderzijds met de toegenomen noodzaak en mogelijkheden om onderzoek te verrichten naar de verschillende aspecten van een asielrelaas. Vorenstaande heeft de capaciteit van de betrokken instanties extra belast hetgeen een extra vertraging in de behandeling van aanvragen om toelating heeft opgeleverd. De grondigheid waarmee een aanvraag om toelating wordt onderzocht en beoordeeld vormt een waarborg dat alleen diegenen de bescherming krijgen die daarop met recht een beroep doen.

Ik kan u tot mijn spijt niet mededelen wanneer betrokkene een beslissing op het bezwaarschrift kan verwachten. Momenteel wordt door mij ten aanzien van vreemdelingen die, net als betrokkene, afkomstig zijn uit Centraal-Irak een beleidsstandpunt ontwikkeld. Zodra ik mijn standpunt heb ingenomen zal ik zo spoedig als mogelijk een beslissing op het bezwaarschrift nemen.

Ik beoordeel uw klacht gelet op hetgeen mij bekend is kennelijk gegrond omdat de wettelijke beslistermijn aangaande het bezwaarschrift is verstreken en u, danwel betrokkene, niet voldoende voortvarend bent geïnformeerd over de reden van de vertraging. Ik bied u - en daarmee betrokkene - hiervoor mijn welgemeende verontschuldigen aan..."

B. Standpunt verzoeker

Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtomschrijving onder KLACHT.

C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

In reactie op de klacht deelde de Staatssecretaris van Justitie bij brief van 22 juni 2001 het volgende mee:

"...Ik acht de klacht wat betreft de lange behandelingsduur gegrond, nu het niet mogelijk is gebleken om binnen de wettelijke termijn een beslissing te nemen op het bezwaarschrift en betrokkene niet afdoende is geïnformeerd over de reden van de vertraging. Hiervoor bied ik mijn verontschuldigen aan. De redenen die aan de vertraging ten grondslag liggen zijn enerzijds gelegen in de hoeveelheid van de te behandelen zaken. Hierdoor zijn, mede in verband met de voorbereiding van de Vreemdelingenwet 2000, door de IND keuzes gemaakt ten aanzien van de behandeling van zaken. De IND heeft ervoor gekozen aan de aanvragen in eerste aanleg voorrang te geven. Anderzijds is de lange behandelingsduur van onderhavig bezwaarschrift gelegen in het feit dat wordt gewacht op een nader in te nemen beleidsstandpunt inzake het verblijfs- en vestigingsalternatief in Noord-Irak. Omtrent dit laatste zal ik u, in antwoord op de door u in dit kader gestelde vragen, hieronder nader informeren.

Vraag 1.

Wat is er in deze zaak gebeurd in de periode tussen de ontvangst van het bezwaarschrift van 19 maart 1999 en de uitspraak van de meervoudige kamer van de arrondissementsrechtbank te Zwolle op 7 september 2000?

De ontvangst van het op 17 maart 1999 ingediende bezwaarschrift wordt bij brief van 19 maart 1999 bevestigd waarbij betrokkene in de gelegenheid wordt gesteld de gronden van het bezwaarschrift binnen een termijn van twee weken in te dienen. Het aanvullend bezwaarschrift wordt bij brief van 6 april 1999 ingediend, waarna op 21 mei 1999 een nader aanvullend bezwaarschrift wordt ontvangen. Vervolgens wordt betrokkene bij brief van 2 juni 1999 meegedeeld dat hij de beslissing op het bezwaarschrift niet in Nederland mag afwachten. In verband met de voorgenomen uitzetting wordt namens betrokkene bij brief van 7 juni 1999 aan de rechtbank verzocht een voorlopige voorziening te treffen. Bij brief van 21 april 2000 wordt door de gemachtigde een aanvullend stuk overgelegd en

gevraagd om te beslissen op het bezwaarschrift.

Vraag 2. Wat is in deze zaak gebeurd tussen 7 september 2000 en nu?

Bij brief van 20 oktober 2000 wordt aan betrokkene uitstel van vertrek verleend in verband met de jurisprudentiële ontwikkelingen inzake het vestigingsalternatief in Noord-Irak. Door de gemachtigde wordt bij brief van 24 oktober 2000 gevraagd om alsnog schorsende werking aan het bezwaarschrift te verlenen. Bij brief van 21 november 2000 wordt namens betrokkene verzocht binnen 14 dagen te beslissen op het bezwaarschrift, bij gebreke waarvan bij u een klacht zal worden ingediend. Voornoemde brief wordt op 23 november 2000 voor ontvangst bevestigd en aangemerkt als klacht, waarbij is aangegeven dat betrokkene voor 3 januari 2001 nader wordt bericht over de afhandeling ervan. Bij brief van 18 december 2000 wordt de gemachtigde meegedeeld dat de klacht gegrond wordt geacht vanwege de overschrijding van de wettelijke beslistermijn en vanwege het feit dat betrokkene niet voldoende voortvarend is geïnformeerd over de reden van de vertraging. Hierbij is tevens meegedeeld dat, in afwachting van een nader te bepalen beleidsstandpunt ten aanzien van vreemdelingen afkomstig uit Centraal-Irak, nog niet is aan te geven wanneer betrokkene een beslissing op zijn bezwaarschrift kan verwachten. In reactie hierop geeft de gemachtigde bij brief van 28 december 2000 aan dat betrokkene zich op het standpunt blijft stellen recht te hebben op een beslissing op het bezwaarschrift. Vervolgens heeft één van uw medewerkers(...), de klacht op 22 januari 2001 telefonisch voorgelegd aan de IND. De IND heeft op 30 januari 2001 hierop telefonisch geantwoord dat in afwachting van het in te nemen beleidsstandpunt ten aanzien van Centraal-Irak nog geen beslissing in onderhavige zaak zal worden genomen.

Vraag 3.

Zijn er tussenberichten verstuurd aan verzoeker? Zo ja, wanneer? Zo nee, waarom niet?

In onderhavige zaak zijn tot mijn spijt geen tussenberichten aan betrokkene gestuurd, nu de praktische verzending van tussenberichten in asielbezwaarzaken nog niet volledig is geïmplementeerd. Zoals onlangs aan u is meegedeeld, zullen er omstreeks 30.000 tussenberichten in asielbezwaarzaken worden verzonden. In reguliere zaken wordt reeds structureel in alle zaken een tussenbericht verzonden.

Vraag 4.

Welke stappen hebt u, wanneer, ondernomen om te komen tot een nieuw beleidsstandpunt over het verblijfs- en vestigingsalternatief in Noord-Irak?

Vanaf 1 januari 1994 tot 20 november 1998 werd een vvtv-beleid gevoerd ten aanzien van asielzoekers afkomstig uit Irak. Bij brief van 20 november 1998 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer bericht dat het vvtv-beleid wordt beëindigd. Deze beleidswijziging is gebaseerd op de informatie in het ambtsbericht van de

Minister van Buitenlandse Zaken van 31 maart 1998 inzake de situatie in Noord-Irak en de actualisering hiervan per 13 november 1998.

In een brief van 13 juli 2000 heeft de Staatssecretaris van Justitie de Tweede Kamer bericht welke consequenties hij aan de REK-uitspraken van 13 september 1999 en 20 maart 2000 en het nieuwe ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken van 12 april 2000 verbindt. In het kort werd in deze brief gesteld dat de beëindiging van het vvtv-beleid blijft gehandhaafd en dat voor het tegenwerpen van een verblijfsalternatief voor afgewezen asielzoekers het hebben van familie-, politieke- en/of gemeenschapsbanden niet van belang is.

Vraag 5.

Hebt u inmiddels een beleidsstandpunt bepaald ten aanzien van het verblijfs-en vestigings alternatief in Noord-Irak? Zo nee, kunt u aangeven wanneer dit het geval zal zijn?

De Minister van Buitenlandse Zaken heeft wederom twee ambtsberichten doen verschijnen: een algemeen ambtsbericht Centraal-Irak van 9 april 2001 en een algemeen ambtsbericht Noord-Irak van 11 april 2001. Naar aanleiding van het verschijnen van deze twee ambtsberichten is een beleidsbrief gestuurd aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Deze brief wordt op 26 juni 2001 in de Tweede Kamer besproken. Na instemming van de Tweede Kamer zal kunnen worden begonnen met de uitvoering van het in de brief neergelegde beleid.

Vraag 6.

Wanneer verwacht u een beslissing te kunnen nemen op het bezwaarschrift van verzoeker?

Gelet op mijn antwoord op vraag 6 (bedoeld zal zijn; vraag 5; N.o.) is het thans nog niet mogelijk om concreet aan te geven wanneer er een beslissing op het ingediende bezwaarschrift van 17 maart 1999 zal worden genomen. Ik kan u evenwel medelen dat ik ernaar streef om binnen een termijn van vier weken na de bekendmaking van het ingenomen beleidsstandpunt, een beslissing te nemen op het bezwaarschrift. Indien het onverhoopt niet mogelijk zal zijn om binnen drie maanden een beslissing te nemen op het ingediende bezwaarschrift, zal betrokkene in ieder geval voor ommekomst van deze termijn over de actuele stand van zaken worden geïnformeerd..."

D. Reactie verzoeker

Op de inlichtingen van de Staatssecretaris van 22 juni 2001 reageerde de gemachtigde van verzoeker bij brief van 21 augustus 2001 als volgt:

“Cliënt stelt dat de beantwoording van uw vragen zoals verwoord in brief van de Staatssecretaris d.d. 22 juni 2001 omtrent het uitblijven van een beslissing op zijn bezwaarschrift van 17 maart 1999 hem niet kan overtuigen. Cliënt wacht al ruim 2 jaar in grote onzekerheid op een beslissing op zijn bezwaarschrift. Het uitblijven van de beslissing op zijn bezwaarschrift is het gevolg van het feit dat de Staatssecretaris thans vanaf 20 november 1998 een beleid wenst te voeren dat inhoudt dat elke Centraal-Irakees ongeacht tot welke bevolkingsgroep hij behoort een vestigingsalternatief in Noord-Irak heeft (banden met Noord-Irak zijn niet relevant volgens de Staatssecretaris).

De rechtbanken hebben inmiddels sedert 1999 in talloze uitspraken overwogen dat het bandenbeginsel zoals geformuleerd door de UNHCR onverkort als uitgangspunt dient te gelden bij de beantwoording van de vraag of een Centraal-Irakees een vestigingsalternatief heeft in Noord-Irak.

Cliënt stelt dat de Staatssecretaris onbehoorlijk lang geen gevolg heeft gegeven aan hetgeen de rechtbanken overwogen ter zake van het vestigingsalternatief Noord-Irak.

Cliënt stelt voorts dat ongeacht de inhoud van het te voeren beleid, het formuleren van nieuw beleid veel en veel te lang duurt. Immers, er is naar aanleiding van de REK-uitspraak van 20 maart 2000 nog immer geen nieuw beleid geïmplementeerd. Cliënt stelt dat het niet getuigt van behoorlijk bestuur om zo lang de tijd te nemen over het formuleren van nieuw beleid.

Cliënt en andere Irakese asielzoekers uit Centraal-Irak worden behoorlijk lang in onzekerheid gelaten.

Cliënt stelt overigens dat de vraag of hem het vestigingsalternatief Noord-Irak kan worden tegengeworpen alleen betrekking heeft op de oude C-status, thans artikel 29 lid 1 onder c VW (klemmende redenen van humanitaire aard).

Het bezwaar ter zake van het onterecht onthouden van vluchtelingenschap behoort dan ook inhoudelijk te worden behandeld.

Cliënt stelt dat de Staatssecretaris een aanvang behoort te maken met de behandeling van het bezwaarschrift door hem uit te nodigen voor een hoorzitting van de Ambtelijke Commissie van de IND. Immers, gelet op het lange uitblijven van de beslissing kan niet door de Staatssecretaris worden gesteld dat het bezwaarschrift kennelijk ongegrond is. Op een kennelijk ongegrond bezwaarschrift wordt snel beslist. Cliënt heeft dan ook recht op verbinding van schorsende werking aan zijn bezwaarschrift en behoort in dat kader in de gelegenheid te worden gesteld om zijn bezwaren voor een commissie mondeling toe te lichten.”

E. nadere informatie verzoeker

Hiernaar gevraagd, deelde verzoeker mee dat de Staatssecretaris van Justitie op 5 februari 2002 op zijn bezwaarschrift had beslist.

Achtergrond

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 7:10

“1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld - binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift.

(...)

3. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan.

4. Verder uitstel is mogelijk voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad of ermee instemmen.”