



Rapport

Datum: 7 juli 2003

Rapportnummer: 2003/212

Klacht

Verzoeker klaagt over de wijze waarop de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zijn klacht van 2 juli 2002 heeft behandeld. De klacht betrof de lange duur van de behandeling door de IND van zijn aanvraag van 27 augustus 1999 om toelating tot Nederland als vluchteling. In dit verband klaagt verzoeker erover dat de IND in de afdoeningsbrief van 9 augustus 2002 geen passende maatregel in het vooruitzicht heeft gesteld, terwijl de klacht gegrond is verklaard en ook zijn eerdere klacht over de lange duur van de behandeling op 17 mei 2001 al gegrond was verklaard.

Beoordeling

1. Het is een vereiste van adequate klachtbehandeling dat het betrokken bestuursorgaan naar aanleiding van een gegronde klacht maatregelen treft die gelet op de aard van de gedraging waarover is geklaagd, passend zijn. Wanneer de klacht de lange duur van de behandeling van de aanvraag betreft waarop nog niet is beslist, dient het gegrond verklaren van de klacht in beginsel aanleiding te zijn tot het nemen van een beslissing of, wanneer dat niet mogelijk is, tot het voortvarend voortzetten van de behandeling.
2. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verklaarde in de afdoeningsbrief van 9 augustus 2002 van verzoekers klacht van 2 juli 2002 dat hij de klacht wat betreft de lange duur van de behandeling van de op 27 augustus 1999 ingediende aanvraag gegrond achtte. De minister liet daarbij weten dat op dat moment geen beslissing op de aanvraag kon worden genomen in verband met de onduidelijke situatie in Afghanistan. Eerder had de minister een klacht van verzoeker van 2 april 2001 bij brief van 17 mei 2001 gegrond verklaard wat betreft de lange duur van de behandeling. De minister heeft toen laten weten dat de resultaten moesten worden afgewacht van het onderzoek dat in deze zaak op verzoek van de IND was ingesteld door het ministerie van Buitenlandse Zaken, alvorens een beslissing op de aanvraag kon worden genomen.
3. In zijn reactie op de onderhavige klacht deelde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie mee dat hij de klacht van verzoeker, dat in de brief van 9 augustus 2002 geen passende maatregelen in het vooruitzicht waren gesteld, ongegrond acht. Hij gaf aan dat de klachten van verzoeker met betrekking tot de lange behandelingsduur weliswaar gegrond waren bevonden, maar dat deze niet eerder gevolgd hadden kunnen worden door concrete acties. In zijn brief gaf de minister diverse redenen aan waarom er vertraging was ontstaan in de behandeling van de aanvraag van verzoeker. De minister verwees met name naar het ten aanzien van asielzoekers van Afghaanse nationaliteit ingestelde besluitmoratorium (zie Achtergrond, onder 6.) dat in de periode van 14 december 2001 tot 15 september 2002 van kracht was. Hoewel de instelling van het besluitmoratorium gezien de datum van de indiening van de asielaanvraag niet direct betrekking had op de zaak van verzoeker, had het naar zijn mening wel tot gevolg dat de verklaringen van verzoeker niet

konden worden gezien tegen de achtergrond van de in het land van herkomst heersende situatie. Dit terwijl een dergelijke beoordeling noodzakelijk is om tot een zorgvuldige en weloverwogen beslissing te komen. De beslistermijn was hierdoor met anderhalf jaar verlengd. Na beëindiging van het besluitmoratorium was het aantal te behandelen zaken van Afghaanse asielzoekers dusdanig groot geweest dat de behandeling van de zaak van verzoeker niet direct ter hand had kunnen worden genomen, aldus de minister.

4. De lange duur van de behandeling van de aanvraag en de gegrondheid van de klachten daarover, hadden aanleiding voor de IND moeten vormen de aanvraag voortvarend af te handelen. Nadat de klacht was ingediend op 2 juli 2002, deed de gelegenheid daartoe zich in elk geval voor bij de beëindiging van het besluitmoratorium op 15 september 2002. De omstandigheid dat na beëindiging van het besluitmoratorium het aantal te behandelen zaken van Afghaanse asielzoekers groot was geworden, vormt geen afdoende verklaring voor het niet alsnog treffen van een passende maatregel in reactie op de klacht van verzoeker. Bij de afdoening van de klacht op 9 augustus 2002 was het besluitmoratorium weliswaar nog van kracht, maar dit moratorium zou binnen afzienbare tijd (15 september 2002; zie Achtergrond, onder 6.2.) aflopen. Eén en ander brengt mee dat er geen beletselen waren om in de afdoeningsbrief passende maatregelen aan te kondigen.

5. Doordat in de klachtafhandelingsbrief echter geen concrete vervolgstappen in de behandeling in het vooruitzicht zijn gesteld, en de behandeling ook niet zo spoedig als mogelijk was, is afgerond, is niet passend gereageerd op de gegrondheid van verzoekers klachten. De gedraging is niet behoorlijk.

6. Ten overvloede wordt nog overwogen dat tijdens het onderzoek is komen vast te staan dat de IND op 14 oktober 2002 contact heeft opgenomen met de gemachtigde van verzoeker met de vraag of van een inhoudelijke beoordeling kon worden afgezien indien eerder tot besluitvorming zou worden overgegaan. Hierin kan de Nationale ombudsman de minister niet volgen. Voorop staat dat het verlenen van een verblijfsvergunning op grond van het driejarenbeleid, waar blijkbaar op wordt gedomd, niet afhankelijk mag worden gesteld van het intrekken van de aanvraag om toelating als vluchteling. Het staat de minister vrij een verblijfsvergunning op grond van het driejarenbeleid te verlenen. Het is niet nodig tevoren verzoeker te vragen de aanvraag om toelating als vluchteling in te trekken. De gedraging is ook op dit punt niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, is gegrond.

Onderzoek

Op 24 juli 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer K., met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Nadat verzoeker aanvullende informatie had verstrekt, werd naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Daarbij werd de minister een aantal vragen gesteld.

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

Noch verzoeker noch de IND gaf binnen de gestelde termijn een reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker, van Afghaanse nationaliteit, diende op 27 augustus 1999 bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een aanvraag in om toelating als vluchteling. In het kader van de behandeling van de aanvraag werd van 30 augustus 1999 tot 23 december 1999 een dactyloscopisch onderzoek in Duitsland verricht. Vervolgens werd op 25 april 2000 een onderzoek ingesteld bij de Landendesk (thans: Gemeenschappelijke Kennisgroep (GKG)) van de IND naar een verblijf van verzoeker in Bulgarije. De GKG verzocht in september 2000 aan Buitenlandse Zaken om in dit kader een onderzoek te verrichten.

2. Op 2 april 2001 diende verzoeker bij de IND een klacht in over de lange duur van de behandeling van de aanvraag om toelating als vluchteling. Bij brief van 17 mei 2001 liet de IND weten dat de klacht wat betreft de lange duur van de behandeling van de aanvraag gegrond was. De IND liet daarbij weten dat nog geen beslissing op de aanvraag kon worden genomen omdat de resultaten van het in september 2000 ingestelde onderzoek van het ministerie van Buitenlandse Zaken nog niet bekend waren.

3. De bevindingen van dit onderzoek werden op 13 april 2001 in een individueel ambtsbericht van Buitenlandse Zaken neergelegd. Dit ambtsbericht werd op 9 mei 2001 door de IND ontvangen. Op 12 juli 2001 werden deze resultaten bekend gemaakt aan verzoeker, die daarop op 26 juli 2001 reageerde.

4. Op 2 juli 2002 diende verzoeker opnieuw een klacht in over de lange duur van de behandeling van de aanvraag om toelating als vluchteling. Bij brief van 9 augustus 2002 liet de IND verzoeker weten dat de klacht wat betreft de lange duur van de behandeling

van de aanvraag gegrond was. De IND gaf daarbij aan dat er op 9 oktober 2001 aan zijn gemachtigde een brief was gestuurd, waarin het voornemen was aangegeven afwijzend op de aanvraag te beslissen. Op 5 november 2001 heeft verzoekers gemachtigde de zienswijze van verzoeker ten aanzien van het voornemen aan de IND kenbaar gemaakt. Vervolgens heeft de minister echter niet kunnen overgaan tot het daadwerkelijk nemen van een beslissing op de aanvraag van verzoeker, omdat op 11 december 2001 was besloten in verband met de onzekerheid over de situatie in Afghanistan een besluitmoratorium in te stellen voor alle asielverzoeken van alle personen afkomstig uit Afghanistan. Het besluitmoratorium was ingesteld voor de periode van 14 december 2001 tot 15 februari 2002. In februari 2002 is besloten tot een verlenging van het besluitmoratorium tot 15 september 2002.

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker staat weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

In zijn reactie op de klacht en op de bij de schriftelijke opening van het onderzoek gestelde vragen deelde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bij brief van 13 november 2002 het volgende mee:

“De heer K. (verzoeker; N.o.) klaagt over de wijze waarop de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zijn klacht van 2 juli 2002 heeft behandeld. De klacht betrof de lange duur van de behandeling door de IND van de aanvraag van 27 augustus 1999 om toelating tot Nederland als vluchteling. In dit verband klaagt de heer K. erover dat de IND in de brief van 9 augustus 2002 geen passende maatregel in het vooruitzicht gesteld heeft terwijl de klacht gegrond is verklaard.

Ik acht de klacht, zoals deze in uw brief is geformuleerd, ongegrond. De klachten van de heer K. met betrekking tot de lange behandelingsduur werden weliswaar gegrond bevonden, maar konden niet eerder gevolgd worden door concrete acties. Hiertoe bericht ik u het volgende.

Er zijn meerdere omstandigheden geweest die ten gevolge hadden dat in de zaak van de heer K. na ontvangst van de aanvullingen en correcties op de rapporten van gehoor, niet per direct tot besluitvorming overgegaan kon worden.

Men was allereerst in afwachting van de resultaten van een op 30 augustus 1999 opgestart dactyloscopisch onderzoek in Duitsland. Vorengenoemde resultaten werden eerst op 23 december 1999 ontvangen.

Het dossier van de heer K. had in principe op dat moment ter besluitvorming op een medewerker ingedeeld kunnen worden. De hoeveelheid zaken waarin op dat moment tot

besluitvorming overgegaan diende te worden was echter dusdanig groot dat de zaak van de heer K. eerst op 17 april 2000 door een medewerker ter hand kon worden genomen.

De zaak van de heer K. werd dan ook eerst vanaf 17 april 2000 inhoudelijk beoordeeld hetwelk op 25 april 2000 heeft geresulteerd in het opstarten van onderzoek naar het verblijf van de heer K. in Bulgarije bij de huidige Gemeenschappelijke Kennisgroep van de IND. Op 8 september 2000 is betrokkene via mr. X (de gemachtigde van betrokkene, verder "gemachtigde" te noemen) ervan op de hoogte gebracht dat vorengenoemd onderzoek door het Ministerie van Buitenlandse Zaken ter hand genomen was. Op 13 april 2001 zijn de resultaten van dit onderzoek door een medewerker van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in een individueel ambtsbericht neergelegd hetwelk op 19 april 2001 naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst, regio Noord-West verzonden is. In het individueel ambtsbericht zijn de bevindingen van het onderzoek neergelegd waaruit onder andere blijkt dat betrokkene in Bulgarije in ieder geval gedurende de periode van 14 mei 1996 tot 29 september 1999 in het bezit is geweest van een tijdelijke verblijfsvergunning.

Vorengenoemd ambtsbericht is op 9 mei 2001 bij de Immigratie- en Naturalisatie in regio Midden ontvangen alwaar de zaak van de heer K. op dat moment in behandeling was. Gedurende de periode waarin sprake was van een uitgezet onderzoek bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken is herhaaldelijk in het kader van de termijnbewaking bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken gerappelleerd. Betrokkene is van de voortgang van het onderzoek meer dan eens door middel van zijn gemachtigde op de hoogte gehouden.

Op 12 juli 2001 is betrokkene middels zijn gemachtigde op de hoogte gebracht van de uitkomsten van vorengenoemd onderzoek en heeft men hem om een reactie op de bevindingen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken verzocht. Op 26 juli 2001 heeft betrokkene middels zijn gemachtigde zijn reactie op het individueel ambtsbericht van 13 april 2001 kenbaar gemaakt.

Op 9 oktober 2001 is een voornemen kenbaar gemaakt waarbij aan de heer K. werd medegedeeld dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst van oordeel was dat aan betrokkene geen verblijfsvergunning verstrekt diende te worden. Namens de heer K. is hierop op 5 november 2001 een zienswijze kenbaar gemaakt met daarin de reactie van de heer K. op vorengenoemd voornemen.

Er kon vervolgens echter niet overgegaan worden tot het slaan van de uiteindelijke beslissing vanwege de toentertijd onzekere situatie in het land van herkomst van de heer K. Bij brief van 11 december 2001 werd immers aan de Voorzitter van de Tweede Kamer bericht dat, vanwege de naar verwachting korte periode van onzekerheid over de situatie in Afghanistan, was besloten om een besluitmoratorium in te stellen gedurende de periode van 14 december 2001 tot 15 februari 2002.

De instelling van het besluitmoratorium zag weliswaar in verband met de datum van het indienen van de asielaanvraag niet direct op de zaak van de heer K., maar had wel ten gevolge dat de verklaringen van betrokkene niet bezien konden worden tegen de achtergrond van de in het land van herkomst heersende situatie. Dit terwijl een dergelijke beoordeling noodzakelijk is om tot een zorgvuldige en weloverwogen beslissing te komen. Dientengevolge is de heer K. dan ook middels zijn gemachtigde op 10 januari 2002 op de hoogte gebracht van de onmogelijkheid om tot een beslissing op zijn aanvraag te komen.

Bij brief van 11 februari 2002 is vervolgens aan de Voorzitter van de Tweede Kamer bericht dat het besluit genomen was om de geldigheidsduur van het besluitmoratorium tot 15 september 2002 te verlengen. De heer K. is ook hiervan middels zijn gemachtigde op 14 mei 2002 van vorengenoemde beslissing op de hoogte gesteld.

Op 9 september 2002 is vervolgens besloten om ten aanzien van aanvragen van asielzoekers van Afghaanse nationaliteit het besluitmoratorium niet te verlengen, het vertrekmoratorium in te trekken en het categoriaal beschermingsbeleid te beëindigen dat bij brief van 9 september 2002 zijdens de Minister aan de Voorzitter van de Tweede Kamer is aangegeven. Een en ander heeft ten gevolge gehad dat na de beëindiging van het besluitmoratorium een grote hoeveelheid aan zaken ter beoordeling op medewerkers toebedeeld moesten worden hetwelk niet enkel inhoudelijk doch ook organisatorisch in goede banen geleid moest worden. Gezien het vorengenoemde kon de zaak van de heer K. dan ook niet direct op 9 september 2002 ter hand genomen worden.

Op 14 oktober 2002 is contact opgenomen met de gemachtigde van de heer K. om de verdere gang van zaken te bespreken. Tijdens dit onderhoud is de gemachtigde van de heer K. de vraag voorgelegd of de heer K. bereid zou zijn om van een inhoudelijke beoordeling van zijn zaak af te zien indien wij dan eerder tot besluitvorming over zouden kunnen gaan. Vorengenoemd voorstel is gedaan vanwege de omstandigheid dat, in verband met de gewijzigde situatie in Afghanistan, een aanvullend gehoor plaats zal moeten vinden indien tot een inhoudelijke beoordeling overgegaan dient te worden. Tot op heden is nog geen reactie van betrokkene op vorengenoemd voorstel ontvangen.

Gezien het vorengenoemde kon in reactie op de klacht van de heer K. van 2 juli 2002 geen concrete actie in het vooruitzicht worden gesteld. Derhalve wordt geconcludeerd dat zijdens de Immigratie- en Naturalisatiedienst niet onzorgvuldig gehandeld is en dat de door betrokkene geuite klacht ongegrond is.”

Achtergrond

1. Vreemdelingenwet 1994

(oud, per 1 april 2001 vervangen door de Vreemdelingenwet 2000)

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. Vreemdelingenwet 2000

Artikel 25

"1. Binnen zes maanden wordt een beschikking gegeven op de aanvraag tot:

- a. het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14; (...)
- d. het verlenen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 20.

2. De termijn voor het geven van een beschikking, bedoeld in het eerste lid, kan ten hoogste voor zes maanden worden verlengd indien naar het oordeel van Onze Minister voor de beoordeling van de aanvraag advies van of onderzoek door derden of het openbaar ministerie, nodig is.

3. Onze Minister stelt de vreemdeling in kennis van de verlenging."

3. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:2

"Bij de voorbereiding van het besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen."

4. IND- werkinstructie 200 van 30 juni 1999

In de werkinstructie is, voor zover van belang voor de behandeling van de onderhavige klacht, het volgende opgenomen:

"d. klachten tegen de niet tijdige beslissing

In geval de wettelijke beslistermijn is verstreken en de betrokkene niet op de hoogte is gebracht van de vertraging, is de klacht kennelijk gegrond omdat de IND tekortschiet in voortvarendheid en de actieve informatieverstrekking. In dit geval wordt de klager aangegeven dat er sprake is van vertraging met waar mogelijk redengeving. Er wordt zicht gegeven op de termijn waarbinnen de beslissing te verwachten valt of bericht wanneer een voortgangsbericht te verwachten is, waarbij een maximale termijn van drie maanden wordt gehanteerd. Gelet op het kennelijke karakter van het oordeel blijft horen achterwege."

5. Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (Verdrag van 28 juli 1951, Trb. 1954/88)

Artikel 1 Definitie van de term "vluchteling"

"F. 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."

6. Besluitmoratorium

1. Op grond van artikel 43 van de Vreemdelingenwet 2000 kan bij besluit van de staatssecretaris van Justitie (thans; de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie) de beslistermijn voor aanvragen om een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden verlengd met ten hoogste een jaar. De staatssecretaris van Justitie kan dit besluit slechts in drie limitatief in de wet vastgelegde gevallen nemen: bij een naar verwachting korte periode van onzekerheid over de situatie in het land van herkomst, wanneer de situatie in het land van herkomst naar verwachting op korte termijn zal verbeteren, en wanneer sprake is van een zo groot aantal asiolverzoeken uit een land of regio dat niet binnen de wettelijke termijn kan worden beslist. Het besluitmoratorium is van toepassing op alle aanvragen waarop nog niet is beslist, inclusief de aanvragen waarvoor de wettelijke beslistermijn reeds is verstreken.

2. Voor asiolverzoeken van personen afkomstig uit Afghanistan heeft de staatssecretaris van Justitie een besluitmoratorium ingesteld tot 15 februari 2002. In februari 2002 is de werking van het besluitmoratorium verlengd tot 15 september 2002. Echter de aanvragen van personen waarvan een serieus vermoeden bestaat dat artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag van toepassing is, vallen buiten de werking van het moratorium (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 19637, nr. 637).