



Rapport

Datum: 28 juli 1999

Rapportnummer: 1999/334

Klacht

Op 13 oktober 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer H. te Hooghalen, 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. Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker, een Iraakse asielzoeker, klaagt over de duur van de behandeling door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie van zijn verzoeken om toelating tot Nederland als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf van 26 augustus 1997 en van zijn bezwaarschrift van 10 april 1998 tegen het uitblijven van een beslissing op zijn verzoeken.

Achtergrond

1. Ingevolge artikel 15e Vreemdelingenwet dient binnen zes maanden te worden beslist op asielverzoeken en op (andere) verzoeken om een vergunning tot verblijf. 2. Ingevolge artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht dient een bestuursorgaan binnen zes weken of - indien een adviescommissie is ingesteld - binnen tien weken na ontvangst van een bezwaarschrift te beslissen. Artikel 7:10, derde lid biedt het bestuursorgaan de mogelijkheid de beslissing ten hoogste vier weken te verdagen. De indiener moet van deze verdaging schriftelijk mededeling worden gedaan. Ten slotte is in het vierde lid van artikel 7:10 nog opgenomen dat verder uitstel mogelijk is, voor zover de indiener daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belang kunnen worden geschaad of ermee instemmen.

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. Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Verzoeker maakte van die gelegenheid geen gebruik. 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 diende op 26 augustus 1997 verzoeken in om toelating tot Nederland als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf.
2. Bij bezwaarschrift van 10 april 1998 maakte de gemachtigde van verzoeker bezwaar tegen het niet tijdig nemen van een besluit op zijn verzoeken.
3. Bij brief van 23 juli 1998 wendde verzoeker zich tot de Nationale ombudsman met een klacht over de lange duur van de behandeling door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) van zijn asielverzoek en zijn verzoek om verlening van een vergunning tot verblijf en van zijn bezwaarschrift tegen het uitblijven van een beslissing op zijn verzoeken. De Nationale ombudsman zond zijn klacht op 27 juli 1998 ter behandeling door naar de IND. Daarop liet de IND bij brief van 3 augustus 1998 aan verzoeker het volgende weten:

"Ter zake deel ik u het volgende mede. Ik realiseer mij dat de beslissingstermijn ten aanzien van uw aanvragen is verlopen. Hiervoor bied ik u mijn excuses aan. Helaas is een overschrijding van deze termijn niet 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 is op 17 maart 1998 een vingerafdrukkenonderzoek gestart om na te gaan of een ander Dublin-land wellicht verantwoordelijk is voor de behandeling van uw aanvraag om toelating als vluchteling. Daarnaast is op 30 maart 1998 een onderzoek gestart naar de authenticiteit van de door u overgelegde documenten. De documenten zijn doorgezonden naar de Landendesk Irak, met het verzoek deze ter verificatie voor te leggen aan de Minister van Buitenlandse Zaken. Aangezien ik tot op heden geen resultaten van bovengenoemde onderzoeken heb ontvangen en ik van mening ben dat ik zonder de resultaten geen zorgvuldige beslissing kan nemen op uw aanvragen, kan ik helaas nog geen beslissing nemen op uw aanvragen. Indien ik binnen twee maanden nog geen onderzoeksresultaat heb ontvangen, zal ik u middels een met redenen omkleed tussenbericht op de hoogte houden van de voortgang van uw zaak. Overigens merk ik op dat uw gemachtigde op 10 april 1998 een bezwaarschrift heeft

ingediend tegen het niet tijdig beslissen op uw aanvragen. Gelet op bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht zal u in de gelegenheid gesteld worden gehoord te worden door een ambtelijke commissie. De datum voor dit gehoor zal eerst vastgesteld worden nadat ik de resultaten van bovengenoemde onderzoeken heb ontvangen."

4. In een daarop volgend tussenbericht van 2 oktober 1998 deelde de IND aan verzoeker mee dat uit het vingerafdrukkenonderzoek was gebleken dat verzoeker niet bekend was bij

de Duitse autoriteiten. Voorts deelde de IND mee dat er nog geen zitting van de ambtelijke commissie kon worden geagendeerd omdat de resultaten van het documentenonderzoek nog niet bekend waren. Verzoeker zou door middel van een tussenbericht binnen twee maanden opnieuw op de hoogte worden gesteld van de stand van zaken.

B. STANDPUNT VERZOEKER

Bij brief van 12 oktober 1998 wendde verzoeker zich weer tot de Nationale ombudsman. Hij vroeg zich af hoeveel maanden hij nu nog moest wachten, hij wachtte op dat moment al veertien maanden op een beslissing en hij maakte zich grote zorgen over zijn gezin dat in Irak was achtergebleven. Voor het standpunt van verzoeker wordt voorts verwezen naar hetgeen is verwoord onder klacht.

C. STANDPUNT STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

1. Een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman legde de klacht op 30 oktober 1998 in eerste instantie (wederom) telefonisch voor aan de IND met de vraag of in deze zaak een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. De IND liet op 5 november 1998 weten dat de door verzoeker overgelegde documenten op 30 maart 1998 naar het Bureau Documenten waren gezonden voor een authenticiteitonderzoek. Vervolgens waren de documenten eind juni 1998 doorgezonden naar de Landendesk voor nog een nader onderzoek waarna de Landendesk de documenten had doorgezonden naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De IND deelde mee dat verzoeker voor 2 december 1998 zou worden geïnformeerd over de voortgang in zijn zaak.

2. Nadat verzoeker op 24 november 1998 had laten weten zijn klacht, gelet op de inhoud van de reactie van de IND, te willen handhaven, deelde de Staatssecretaris van Justitie bij brief van 1 februari 1999 onder meer het volgende mee:

"In uw brief van 7 december 1998 heeft u mij verzocht te reageren op de klacht van 23 juli 1998 van de heer H., voor zover deze mijn verantwoordelijkheid raakt. De heer H. klaagt over de duur van de behandeling door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie van zijn verzoeken om toelating tot vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf van 26 augustus 1997 en van zijn bezwaarschrift van 10 april 1998 tegen het uitblijven van een beslissing op zijn verzoeken. (In uw brief

noemt u 29 april 1998; dit is echter de dagtekening van de aanvulling op het bezwaarschrift.) Met de heer H. ben ik van mening dat de behandeling van de door hem ingediende aanvragen te veel tijd heeft gekost. De wettelijke beslistermijnen zowel voor de eerste aanleg- als voor de bezwaarprocedure zijn inmiddels ruimschoots overschreden. Ik bied u hiervoor mijn excuses aan en acht de klacht zoals hierboven omschreven gegrond. Er zijn twee redenen aan te wijzen waarom één en ander zo veel tijd in beslag heeft genomen. Allereerst heeft het bijna zeven maanden geduurd alvorens het nader gehoor van betrokkene heeft plaatsgevonden. De verklaringen die bij deze gelegenheid worden afgelegd bepalen welke strategie wordt gevolgd om te komen tot een zo gefundeerd mogelijke beslissing op de aanvragen. De reden waarom het nader gehoor zo lang op zich heeft laten wachten hangt samen met de sterk verhoogde instroom van Iraakse

asielzoekers in 1997 en 1998. Dit heeft een forse toename van de werkdruk bij de IND met zich meegebracht. Daar komt nog bij dat de heer H. stelt te behoren tot de Koerdische bevolkingsgroep uit Noord-Irak. Aangezien de reeds vermelde sterk verhoogde instroom van Iraakse asielzoekers voor een groot deel bestond uit Koerden heeft dit een schaarste onder tolken die de Koerdische dialecten machtig zijn tot gevolg gehad. Daarnaast is van belang dat de heer H. documenten heeft overgelegd ter staving van zijn identiteit en asielrelaas. Aangezien ten tijde van de asielaanvraag van de heer H. een beleid gold om Iraakezen een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv) te verlenen, en deze vergunning direct wordt gekoppeld aan de nationaliteit van de betrokken vreemdeling, is er altijd veel belang aan nationaliteitsonderzoek gehecht. In het onderhavige geval is op 30 maart 1998 een onderzoek door het in Zwolle gevestigde Bureau Documenten gestart naar de door de heer H. overgelegde documenten. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het documentenonderzoek in een eerder stadium - dat wil zeggen: vóór het nader gehoor - ingesteld had kunnen worden. Op 23 juni 1998 heeft Bureau Documenten verklaard dat er de nodige twijfel bestaat omtrent de authenticiteit van de overgelegde documenten. Er zijn echter te weinig verifieerbare aanwijzingen om dit te onderbouwen. Hierop is op 10 juli 1998 via de Landendesk Irak te Den Haag gevraagd of het Ministerie van Buitenlandse Zaken in staat is de documenten te verifiëren. Dit onderzoek is tot op heden niet afgerond. Inmiddels is het beleid ten aanzien van Irak grondig gewijzigd. Deze wijziging heeft gevolgen voor de afdoening van de onderhavige zaak. Aanzet tot deze beleidswijziging is gegeven door de op 31 maart 1998 en 13 november 1998 door het Ministerie van Buitenlandse Zaken uitgebrachte ambtsberichten over de algemene situatie in Noord-Irak, kenmerk DPC/AM-568758. Hieruit blijkt onder meer dat

Noord-Irak geldt als binnenlands vestigingsalternatief voor asielzoekers uit Irak die niet behoren tot één van de risicogroepen, zoals genoemd in deze ambtsberichten. De Staatssecretaris van Justitie heeft op grond van deze ambtsberichten de voorzitter van de Tweede Kamer op 20 november 1998 geïnformeerd dat voortzetting van het vvtv-beleid ten aanzien van Iraakse asielzoekers derhalve niet langer noodzakelijk is. De beleidswijziging is onmiddellijk in werking getreden. Voorts blijkt uit het ambtsbericht van 13 november 1998 dat de uitgifte van officiële documenten in Noord-Irak problematisch is en dat dit niet onder controle staat van de centrale overheid. Dit betekent dat het enkele gebruik van een niet-authentiek document niet hoeft te betekenen dat de identiteit en daarmee de nationaliteit van de betrokken persoon niet zou kloppen. Met inachtneming van het vorenstaande heb ik in de zaak van de heer H. het volgende besluit genomen. Gelet op hetgeen omtrent documenten, afgegeven in Noord-Irak, in het ambtsbericht van 13 november 1998 is opgenomen, in combinatie met hetgeen door Bureau Documenten op 23 juni 1998 is verklaard, acht ik in het onderhavige geval niet langer termen aanwezig een verder onderzoek naar de authenticiteit van de door de heer H. overgelegde documenten voort te zetten. Derhalve kan thans op de zaak worden beslist. Conform het bepaalde in artikel 7:2 van de Algemene wet bestuursrecht wordt de heer H. over zijn bezwaarschrift gehoord. De datum voor de hoorzitting van de ambtelijke commissie is in overleg met zijn

advocaat, mr. W.J.P. Suringar, vastgesteld op woensdag 27 januari 1999 om 9.15 uur te Zwolle. De agenda van de heer Suringar laat een eerder moment niet toe. Nadien wordt, indien naar aanleiding van hetgeen ter zitting van de ambtelijke commissie naar voren wordt gebracht geen nader onderzoek noodzakelijk is, binnen twee weken, dat wil zeggen vóór 10 februari 1999, op het bezwaarschrift beslist."

D. REACTIE VERZOEKER

Verzoeker liet op 30 maart 1999 desgevraagd weten dat de Staatssecretaris op 9 februari 1999 een beslissing had genomen op zijn bezwaarschrift.

Beoordeling

1. Verzoeker, een Iraakse asielzoeker, klaagt over de duur van de behandeling door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie van zijn verzoeken om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf van 26 augustus 1997 en van zijn bezwaarschrift van 10 april 1998 tegen het uitblijven van een beslissing op zijn verzoeken.
2. Termijnen in het bestuursprocesrecht zijn voor de belanghebbende 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. Dat geldt te meer wanneer de desbetreffende wettelijke voorschriften (enige) ruimte bieden voor het verlengen van de duur van de besluitvorming.
3. Het voorgaande brengt mee dat de behandeling van asielverzoeken en bezwaarschriften dient plaats te vinden binnen de wettelijk gestelde termijnen. Ingevolge artikel 15e van de Vreemdelingenwet (zie onder achtergrond) dient op een asielverzoek en een verzoek om een vergunning tot verblijf binnen een half jaar te worden beslist. Ingevolge artikel 7:10, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (zie onder achtergrond) dient op een bezwaarschrift tegen het niet tijdig nemen van een besluit op een asielverzoek en op een verzoek om een vergunning tot verblijf in gevallen zoals het onderhavige binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift een beslissing te worden genomen. Op grond van het derde lid van artikel 7:10 Awb had de beslissing voor ten hoogste vier weken kunnen worden verdaagd. Verder uitstel was op grond van artikel 7:10, vierde lid alleen mogelijk geweest met instemming van de indiener, in dit geval verzoeker.
4. Op 26 augustus 1997 diende verzoeker zijn asielverzoek en zijn verzoek om verlening van een vergunning tot verblijf in. Derhalve had op 26 februari 1998 moeten zijn beslist op zijn verzoeken. Op die datum was echter, zo kan worden afgeleid uit hetgeen de Staatssecretaris van Justitie naar voren heeft gebracht, zelfs nog geen begin gemaakt met de behandeling van de verzoeken. Immers, het nader gehoor had nog niet plaatsgevonden, pas op 17 maart 1998 is het vingerafdrukkenonderzoek gestart en pas op

30 maart 1998 is een aanvang gemaakt met documentenonderzoek, dat blijkbaar noodzakelijk werd geacht.

5. In deze zaak is voorts niet gebleken dat schriftelijk mededeling is gedaan van verdaging, noch dat verzoeker is benaderd over verder uitstel, en daarmee heeft ingestemd.

Uiteindelijk is op 9 februari 1999 een beslissing genomen op het bezwaarschrift. Daarmee staat vast dat zowel de wettelijke termijn van zes maanden die in acht dient te worden genomen om te beslissen op een asielverzoek en op een verzoek om een vergunning tot verblijf, als ook de wettelijke termijn van tien weken waarbinnen op het bezwaarschrift had moeten worden beslist, ruim is overschreden. De omstandigheden die de Staatssecretaris van Justitie in verband daarmee heeft aangevoerd, kunnen deze trage gang van zaken wellicht verklaren, maar 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, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is gegrond.