



Rapport

Datum: 28 januari 2000

Rapportnummer: 2000/028

Klacht

Op 4 juni 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw Ü. te Oudendoorn, met een klacht over een gedraging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie.

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

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

Verzoekster klaagt over de duur van de behandeling van de op 16 januari 1998 ingediende aanvraag om afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van haar echtgenoot door de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie.

Daarnaast klaagt verzoekster over de gang van zaken met betrekking tot het verzoek van de Visadienst om informatie uit het Schengen Informatie Systeem (SIS).

Tenslotte klaagt verzoekster over de informatieverstrekking door de Visadienst over het verloop van de mvv-procedure.

Achtergrond

1. Machtiging tot voorlopig verblijf

Ingevolge artikel 41, eerste lid onder c, van het **Vreemdelingenbesluit** (Koninklijk Besluit van 19 december 1996, Stb. 387) moeten vreemdelingen die zich naar Nederland willen begeven voor een verblijf langer dan drie maanden, in beginsel in het bezit zijn van een paspoort voorzien van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). De mvv is een nationaal visum dat door een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging of consulaire vertegenwoordiging in het buitenland kan worden afgegeven na voorafgaande machtiging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, welke dienst is ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het Ministerie van Justitie. De mvv kan ook door een in Nederland verblijvende referent bij de korpschef van het regionale politiekorps worden aangevraagd.

2. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:13:

"1. Een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag.

2. De in het eerste lid bedoelde redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch een kennisgeving als bedoeld in artikel 4:14 heeft gedaan."

Artikel 4:14

"Indien, bij het ontbreken van een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, een beschikking niet binnen acht weken kan worden gegeven, stelt het bestuursorgaan de aanvrager daarvan in kennis en noemt het daarbij een redelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien."

3. Vreemdelingencirculaire 1994 (Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 30 december 1993, Stcrt. 252)

Hoofdstuk A5

"...7.1 Algemeen

(...)

Een aantal signaleringen wordt ook opgenomen in het Schengen Informatie Systeem (SIS). Dit gemeenschappelijke opsporingssysteem is gebouwd ter uitvoering van het Akkoord van Schengen, dat de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen van de Schengenlanden regelt. De centrale computer, waarop ieder Schengenland een aansluiting heeft (voor Nederland het NSIS), staat in Straatsburg.

(...)

7.2.5 Signaleringen en verblijfstitels/verblijfsaanvragen

Art. 25 van de Uitvoeringsovereenkomst bij het Akkoord van Schengen legt de verdragspartners de verplichting op om overleg te plegen met een Schengenstaat die een vreemdeling, niet zijnde een EG/EER-onderdaan, heeft opgenomen in het SIS ter fine van weigering van toegang, indien het voornemen bestaat aan een dergelijke vreemdeling een verblijfstitel te verlenen.

Indien de korpschef bij een aanvraag om toelating constateert dat de vreemdeling door een Schengenstaat ter fine van weigering van de toegang is gesignaleerd in het SIS, dan dient de korpschef de aanvraag door middel van een zogenoemd D16-formulier voor te leggen aan de IND. De IND zal ten behoeve van de aanvraag vooroverleg plegen met de desbetreffende Schengenstaat..."

4. Bureau Sirene Nederland

Bureau Sirene Nederland beheert het Nederlandse deel van het SIS. Elk verzoek om informatie uit het SIS wordt ingediend bij dit bureau. Indien informatie opgevraagd wordt over een signalering in een ander land dat partij is bij het SUO, dient Bureau Sirene Nederland het verzoek om informatie door te sturen naar het Bureau Sirene van het desbetreffende land. In het Handboek Sirene dat de medewerkers van het Bureau Sirene Nederland hanteren is een termijn van 12 uur genoemd voor het verstrekken van informatie over signaleringen aan een Schengen partner.

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Staatssecretaris van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

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.

Noch de Minister van Buitenlandse Zaken noch verzoeker gaf binnen de gestelde termijn een reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Op 16 januari 1998 diende verzoekster bij de korpschef van het regionale politiekorps Rotterdam-Rijnmond een aanvraag in om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van haar in Turkije verblijvende echtgenoot. Omdat de korpschef constateerde dat verzoeksters echtgenoot stond gesignaleerd in het Schengen Informatie Systeem (SIS) in verband met een inreisverbod voor Duitsland, legde de korpschef de aanvraag op 5 februari 1998 voor aan de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het Ministerie van Justitie (zie achtergrond, onder 3.). De korpschef onthield zich daarbij van een advies.

2. De IND nam de aanvraag in behandeling. In het kader van deze behandeling vond over de desbetreffende signalering overleg plaats met Duitsland (zie achtergrond, onder 3.). Bij brief van 8 juli 1998 deelde het hoofd van de Visadienst, namens de Minister van Buitenlandse Zaken aan verzoekster mede dat de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging te Ankara op 8 juli 1998 was bericht dat er geen bezwaar bestond tegen de afgifte van een mvv aan haar echtgenoot.

3. Vanaf het moment van indiening van de aanvraag tot op het moment dat de aanvraag door de IND was afgehandeld, ontving verzoekster geen schriftelijke informatie van de IND met betrekking tot de aanvraag. Verzoekster informeerde diverse malen zowel telefonisch als per fax bij de IND naar de stand van zaken waarbij zij aandrang op een spoedige afhandeling van haar zaak.

B. Standpunt verzoekster

1. Voor het standpunt van verzoekster wordt verwezen naar de klachtformulering onder klacht.

2. Bij haar verzoekschrift legde verzoekster een chronologisch overzicht over van haar contacten met de IND. Uit dit overzicht komt onder meer naar voren dat verschillende medewerkers van de IND verzoekster steeds wisselende informatie hebben verstrekt over de stand van zaken in de behandeling en de termijn van afhandeling.

C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

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

"... Allereerst bericht ik u dat ik de klacht voor wat betreft de lange behandelingsduur en de informatieverstrekking aan (verzoekster; N.o.) door de IND gegrond acht. Op de aanvraag om een mvv is niet binnen de redelijke termijn als bedoeld in de artikelen 4:13 en 4:14 van de Algemene wet bestuursrecht beslist (zie achtergrond, onder 2; N.o.). De aanvraag is op 16 januari 1998 ingediend, terwijl het eerst op 8 juli 1998 is ingewilligd. Voorts blijkt uit het chronologisch overzicht dat (verzoekster; N.o.) ten behoeve van de klacht heeft opgesteld dat zij vooral in de periode tussen februari 1998 en mei 1998 niet op een eenduidige manier door medewerkers van de IND is bericht over de stand van de procedure. Door het grote aantal aanvragen dat de IND ter behandeling heeft gekregen en door een verhuizing en reorganisatie van de verantwoordelijke regionale directie in die bewuste periode, is de afhandeling van de mvv-aanvraag van (verzoeksters echtgenoot; N.o.) in het gedrang gekomen. Hiervoor bied ik mijn oprechte excuses aan.

(...)

Het feit dat de beslistermijn was overschreden in deze zaak heeft mij in juni 1998 aanleiding gegeven om meerdere pogingen te ondernemen die op 3 juni 1998 in gang

gezette noodzakelijke procedure bij het Bureau Sirene in Duitsland te bespoedigen (zie achtergrond, onder 3. en 4; N.o.). Zo zijn zowel een medewerker van Bureau Sirene Nederland als de liaison van de IND in Duitsland verzocht invloed uit te oefenen op een bespoediging van de procedure. Aangezien de aanvraag van betrokkene op 8 juli 1998 is ingewilligd, heb ik voor het overige geen aanleiding gezien enigerlei maatregel of actie te ondernemen ten behoeve van (verzoekster; N.o.).

In algemene zin is besloten om extra personeel aan te trekken om op die manier ervoor te zorgen dat in de toekomst beslissingen binnen de wettelijke beslistermijnen worden genomen. Verder heeft de IND onlangs een verbeterprogramma ingezet waarin speciale aandacht besteed zal worden aan het verbeteren van het beslisvermogen van de medewerkers.

(...)

Op 5 februari 1998 heeft de vreemdelingendienst Rotterdam-Rijnmond (VD) conform onder meer het gestelde in de Vreemdelingencirculaire (Vc) onder A5/7.2.5 (zie achtergrond, onder 3; N.o.) de IND verzocht een beslissing te nemen op de aanvraag omdat betrokkene gesignaleerd stond in het Nederlandse deel van het SIS (NSIS) in verband met een inreisverbod voor Duitsland. Hoewel de VD het NSIS kan raadplegen, heeft zij zelf niet de bevoegdheid om de reden voor de signalering te achterhalen. Bij dit verzoek om advies van de VD zijn van betrokkene afkomstige stukken van de Duitse autoriteiten gevoegd waaruit onder meer blijkt dat hem een poging tot handel van 1 gram heroïne ten laste is gelegd.

Op 11 mei 1998 is een beslismedewerker tot de conclusie gekomen dat conform het gestelde in artikel 25 van de Uitvoeringsovereenkomst bij het Akkoord van Schengen (SUO) vooroverleg gepleegd dient te worden met Duitsland over de signalering. Op 20 mei 1998 zijn de persoonsgegevens van betrokkene verzonden aan de coördinator signalering van de regionale directie Zuid-West belast met het doorsturen van deze gegevens aan het Bureau Sirene Nederland, ondergebracht bij de Centrale Recherche Informatiedienst (CRI) te Zoetermeer. Bureau Sirene Nederland heeft op 3 juni 1998 de gegevens doorgestuurd naar het Bureau Sirene Duitsland.

Op 2 juli heeft de coördinator signalering van de regionale directie Zuid-West van Bureau Sirene Nederland vernomen dat betrokkene een inreisverbod had voor Duitsland wegens handel in heroïne in meerdere gevallen. De coördinator signalering heeft deze informatie verwerkt in een nota ten behoeve van het dossier van betrokkene. Aangezien deze informatie niet geheel strookte met de verklaringen van (verzoekster; N.o.) en overigens niet gebleken was of betrokkene in Duitsland was veroordeeld, is met spoed het "Bundes Zentral Register" (te vergelijken met de Justitiële Documentatie-dienst hier te lande) verzocht dit op te helderen. Een dergelijk verzoek was van belang voor de beoordeling van de vraag of bij een eventuele inwilliging van de aanvraag van betrokkene aan de Duitse

autoriteiten conform het gestelde in artikel 25 van het SUO verzocht zou moeten worden om de signalering van betrokkene in het SIS op te heffen.

Op 6 juli heeft het "Bundes Zentral Register" bericht dat de aanklacht tegen betrokkene in Duitsland was geseponeerd.

(...)

In het onderhavige geval is Bureau Sirene Duitsland op 3 juni 1998 verzocht om informatie, terwijl de gevraagde informatie eerst op 1 juli 1998 is ontvangen (zie achtergrond, onder 4; N.o.).

Gezien vorenstaande acht ik de klacht voor zover die betrekking heeft op de gang van zaken met betrekking tot het verzoek om informatie uit het SIS ongegrond. Behoudens de termijn die door de Duitse autoriteiten is overschreden, is deze procedure volgens de daarvoor geldende richtlijnen verlopen..."

D. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

De Minister van Buitenlandse Zaken deelde in reactie op de klacht mee dat hij zich aansloot bij de reactie op de klacht van de Staatssecretaris van Justitie.

E. REACTIE VERZOEKSTER

Verzoekster bleef bij haar standpunt.

Beoordeling

I. Ten aanzien van de behandelingsduur

1. Verzoekster klaagt in de eerste plaats over de duur van de behandeling van de aanvraag om afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van haar echtgenoot door de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (hierna ook: IND).

2. Voor de behandeling van aanvragen om een mvv is niet bij wettelijk voorschrift een termijn vastgesteld waarbinnen een beschikking moet worden gegeven. Dit betekent dat de behandeling van mvv-aanvragen ingevolge het bepaalde in artikel 4:13, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet plaatsvinden binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag. Op grond van het tweede lid van deze bepaling moet de redelijke termijn geacht worden in elk geval te zijn verstreken wanneer acht weken na het indienen van de aanvraag geen beschikking is gegeven, noch de aanvrager een kennisgeving is gedaan als bedoeld in artikel 4:14 Awb (zie achtergrond, onder 3.).

3. Verzoekster diende de aanvraag om een mvv in op 16 januari 1998. Bij brief van 8 juli 1998 deelde het hoofd van de Visadienst, namens de Minister van Buitenlandse Zaken aan verzoekster mede dat de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging te Ankara op 8 juli 1998 was bericht dat er geen bezwaar bestond tegen de afgifte van een mvv aan haar echtgenoot. Verzoekster is geen kennisgeving gedaan als bedoeld in artikel 4:14 Awb. Dit betekent dat niet is beslist binnen de wettelijke termijn.

De Staatssecretaris van Justitie voerde als reden voor de vertraging in de afhandeling van de aanvraag aan het grote aantal te behandelen zaken alsmede een verhuizing en reorganisatie van de desbetreffende regionale directie van de IND. Deze omstandigheden vormen een verklaring maar geen rechtvaardiging voor de lange behandelingsduur.

In dit opzicht in de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van de uit het Schengen Informatie Systeem opgevraagde informatie

1. Daarnaast klaagt verzoekster over de gang van zaken met betrekking tot het verzoek van de Visadienst om informatie uit het Schengen Informatie Systeem (SIS).

2. De Uitvoeringsovereenkomst bij het Akkoord van Schengen legt de verdragspartners de verplichting op om overleg te plegen met een Schengenstaat die een vreemdeling, niet zijnde een EG/EER-onderdaan, heeft opgenomen in het SIS ter fine van weigering van toegang, indien het voornemen bestaat aan een dergelijke vreemdeling een verblijfstitel te verlenen. In geval de korpschef bij een aanvraag om toelating constateert dat de vreemdeling door een Schengenstaat ter fine van weigering van toegang is gesignaleerd in het SIS, dan dient de korpschef de aanvraag voor te leggen aan de IND waarna de IND ten behoeve van de aanvraag overleg dient te plegen met de desbetreffende Schengenstaat. Elk verzoek om informatie uit het SIS wordt ingediend bij het Bureau Sirene Nederland, dat het verzoek om informatie doorstuurt naar het Bureau Sirene van de desbetreffende Schengenstaat (zie achtergrond onder 3. en 4.).

3. Nadat de korpschef van het regionale politiekorps Rotterdam-Rijnmond had geconstateerd dat verzoeksters echtgenoot stond gesignaleerd in het SIS in verband met een inreisverbod voor Duitsland, legde hij de aanvraag om een mvv ten behoeve van verzoeksters echtgenoot voor aan de IND. In het kader van de behandeling van de aanvraag is door de IND overleg gevoerd met Duitsland. Daartoe werd een verzoek om informatie ingediend bij het Bureau Sirene Nederland, dat dit verzoek heeft doorgezonden naar het Bureau Sirene Duitsland. Omdat de informatie die van het Bureau Sirene Duitsland werd ontvangen, niet strookte met de verklaringen van verzoekster en overigens niet was gebleken of verzoeksters echtgenoot in Duitsland was veroordeeld, is om opheldering verzocht bij het "Bundes Zentral Register". Toen de gevraagde informatie was ontvangen, werd de aanvraag afgehandeld. Voornoemde gang van zaken is in overeenstemming met het hiervoor onder II.2. gestelde.

In dit opzicht is de onderzochte gedraging behoorlijk.

III. Ten aanzien van de informatieverstrekking aan verzoekster

1. Tenslotte klaagt verzoekster over de informatieverstrekking door de Visadienst over het verloop van de mvv-procedure.

2. Ingevolge artikel 4:14 van de Algemene bestuurswet (zie achtergrond, onder 2.), dient in een geval als het onderhavige, indien niet binnen acht weken op de aanvraag kan worden beschikt, de aanvrager daarvan in kennis te worden gesteld waarbij een redelijke termijn moet worden genoemd waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien. Zoals hiervoor onder I.3. is aangegeven, is verzoekster zo een kennisgeving niet gedaan. Gelet op de door de Staatssecretaris van Justitie opgegeven reden voor de vertraging in de afhandeling van de aanvraag, kon de IND voorzien dat de aanvraag niet binnen acht weken zou zijn afgehandeld. Verzoekster had dit dan ook spoedig na ontvangst van de aanvraag moeten worden medegedeeld waarbij een redelijke termijn had moeten worden genoemd waarbinnen de beschikking tegemoet kon worden gezien, of gemotiveerd had moeten worden aangegeven dat het noemen van een termijn niet mogelijk was. Dat dit is nagelaten is niet juist.

3. Voorts is niet juist dat verzoekster, wanneer zij bij de IND informeerde naar de stand van zaken met betrekking tot de aanvraag, geen duidelijke informatie is gegeven over de termijn waarbinnen de aanvraag zou zijn afgehandeld en, naar de Staatssecretaris van Justitie in zijn reactie op de klacht ook heeft erkend, niet op een eenduidige manier door medewerkers van de IND is geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de aanvraag. Evenmin is juist dat de IND verzoekster niet uit eigen beweging en met voldoende regelmaat tussentijds in kennis heeft gesteld van de stand van zaken met betrekking tot de aanvraag.

In dit opzicht is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken gezamenlijk, is niet gegrond wat betreft het verzoek om informatie uit het Schengen Informatie Systeem; voor het overige is de klacht gegrond.