



# Rapport

**Datum: 9 februari 2000**

**Rapportnummer: 2000/049**

## Klacht

Bij brief van 26 februari 1998 wendde Vluchtelingenwerk & opvang nieuwkomers te Enschede zich namens de heer M. tot de Nationale ombudsman, met een klacht over een gedraging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisadienst van het Ministerie van Justitie (IND) omdat er nog geen beslissing was genomen op het verzoek van de heer M. van 5 september 1997 om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aan zijn echtgenote en kinderen door de Visadienst.

De Nationale ombudsman stuurde de klacht op 3 maart 1998 ter behandeling door naar de Visadienst. Daarop vroeg de Visadienst verzoeker bij brief van 16 maart 1998, onder het aanbieden van excuses voor de lange duur van de behandeling, om binnen twee weken ná 16 maart 1998 een aantal documenten op te sturen om de familierechtelijke relatie tussen hem en zijn echtgenote Mf. vast te stellen. De documenten zouden vervolgens worden opgestuurd naar het Bureau Documenten van het Ministerie van Justitie. Het onderzoek naar de authenticiteit zou naar verwachting drie maanden in beslag nemen. De Visadienst kon geen termijn geven waarbinnen de beslissing zou worden genomen, maar zegde toe uiterlijk 1 juli 1998 een tussenbericht te zullen sturen.

De (afwijzende) beslissing werd op 12 augustus 1998 genomen. Bij brief van 15 maart 1999 wendde Vluchtelingenwerk & opvang nieuwkomers te Enschede zich namens de heer M. opnieuw tot de Nationale ombudsman omdat er door de Visadienst nog geen beslissing was genomen op het inmiddels op 11 september 1998 ingediende bezwaarschrift.

Op 22 maart 1999 legde een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman de klacht telefonisch voor aan de Visadienst met de vraag of in deze zaak een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld.

Op 29 maart 1999 liet de Visadienst de Nationale ombudsman weten dat het op 19 maart 1999 door de advocaat van de heer M. opgestuurde rapport zou worden getoetst bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De Visadienst kon geen termijn noemen waarbinnen het onderzoek zou zijn afgerond.

Op 15 april 1999 ontving de Nationale ombudsman vervolgens een verzoekschrift van de heer M. te Enschede, ingediend door Vluchtelingenwerk & opvang nieuwkomers te Enschede, met een klacht over een gedraging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de IND. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie gezamenlijk, werd een onderzoek ingesteld.

Gezien de namens verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht vervolgens als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling van het door zijn advocaat ingediende bezwaarschrift van 11 september 1998 gericht tegen de niet-inwilliging van zijn verzoek van 5 september 1997 om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) door de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie.

## **Achtergrond**

Artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht luidt:

"1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 (een adviescommissie; N.o.) is ingesteld - binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift."

## **Onderzoek**

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Buitenlandse Zaken en 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 de Minister van Buitenlandse Zaken, de Staatssecretaris van Justitie en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd een aantal specifieke vragen gesteld aan de Minister van Buitenlandse Zaken en aan de Staatssecretaris van Justitie.

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

Verzoekers gemachtigde, de Staatssecretaris van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

## **Bevindingen**

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Op 11 september 1998 diende verzoekers advocaat een bezwaarschrift in tegen de afwijzing van zijn verzoek van 5 september 1997 om verlening van een machtiging tot voorlopige verblijf (mvv) ten behoeve van verzoekers echtgenote (Mf.) en hun kinderen door de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

2. Op het moment dat verzoeker zich (voor de derde maal, zie onder klacht) tot de Nationale ombudsman wendde (14 april 1999) was nog niet op het bezwaarschrift beslist.

#### B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder klacht.

#### C. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

De Minister van Buitenlandse Zaken deelde bij brief van 8 juni 1999 het volgende mee in reactie op de klacht en op door de Nationale ombudsman bij de opening van het onderzoek gestelde vragen:

“In het kader van genoemde MVV-aanvraag heeft de Immigratie- en Naturalisatiedienst, regio Noord-Oost een onderzoek laten instellen door het ministerie van Buitenlandse Zaken met als doel duidelijkheid te verkrijgen omtrent de familierechtelijke relatie en de gezinsband van de heer M. (verzoeker; N.o.) en betrokkenen.

Ten aanzien van het door de Immigratie- en Naturalisatiedienst, regio Noord-Oost ingestelde onderzoek via het ministerie van Buitenlandse Zaken, gaarne het volgende.

Bij brief van 6 april 1998 is het ministerie van Buitenlandse Zaken verzocht een onderzoek te laten verrichten naar een aantal documenten wo. een identiteitskaart en geboorteakten t.n.v. Mf. en de drie kinderen, alsmede een huwelijksakte.

Op 9 juni 1998 heeft het ministerie via de Nederlandse ambassade te Kinshasa een onderzoek laten instellen naar genoemde documenten alsmede naar de gegevens zoals gesteld in het rapport van nader gehoor van de heer M.

Op 9 juli 1998 is hierop bericht ontvangen van de ambassade waarna de inhoud van dit bericht bij brief van 13 juli 1998 is doorgegeven aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst, regio Noord-Oost. In genoemde brief wordt aangegeven dat de overgelegde geboorteakten en de huwelijksakte als authentiek kunnen worden aangemerkt. De overgelegde identiteitskaart is daarentegen niet als authentiek aan te merken daar deze niet is opgesteld op een wijze die overeenkomt met de terzake van dergelijke documenten in Zaïre gangbare praktijk.

Na genoemd onderzoek is -voor zover alhier bekend- geen nieuw verzoek tot het verrichten van een onderzoek binnengekomen, zodat ik geen verder antwoord kan geven op de door u t.a.v. dit onderzoek gestelde vragen.”

#### D. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

De Staatssecretaris van Justitie deelde bij brief van 20 juli 1999 het volgende mee in reactie op de klacht en bij de opening van het onderzoek door de Nationale ombudsman gestelde vragen:

“Op 5 september 1997 heeft de heer M. bij de Vreemdelingendienst te Enschede, ten behoeve van zijn partner en drie minderjarige kinderen, een aanvraag om een mvv ingediend in het kader van gezinshereniging. Bij beschikking van 12 augustus 1998, verzonden op 18 augustus 1998, is hem medegedeeld, dat er bezwaar bestaat tegen het verlenen van een mvv. De heer M. heeft ter ondersteuning van zijn aanvragen onder meer een 'Attestation de mariage religieux' van 27 januari 1997 overgelegd. Aangezien uit dit document blijkt, dat het hier een religieus huwelijk betreft, en niet een huwelijk dat gesloten is volgens de wet in het land waar de huwelijksvoltrekking heeft plaatsgevonden, danwel een naar Nederlands (internationaal privaatrecht) geldig huwelijk, zijn de heer M. en zijn partner niet aangemerkt als zijnde gehuwd conform het onder B 1/1 van de Vreemdelingencirculaire 1994 (Vc) omschreven huwelijksbeleid. Derhalve is getoetst aan het partnerbeleid onder B1/3 Vc. Uit informatie van de Vreemdelingendienst te Enschede is echter gebleken, dat de heer M. niet door overlegging van officiële, gelegaliseerde en geverifieerde documenten heeft aangetoond ongehuwd te zijn. Gelet hierop en op de omstandigheid dat hij ten tijde van onderhavige aanvraag niet duurzaam beschikte over voldoende middelen van bestaan in de zin van de Vreemdelingenwet kon aan zijn partner en zijn kinderen geen verblijf hier te lande worden toegestaan.

Op 11 september 1998 is bezwaar gemaakt tegen de niet-inwilligende beschikking. Bij brief van 14 september 1998 is de ontvangst van het bezwaarschrift bevestigd. Op 29 september 1998 zijn de nadere gronden van het bezwaarschrift aangevoerd. Bij brief van 27 november 1998 is aan de heer M. de mededeling gedaan dat hij, alvorens er een beslissing zal worden genomen op het bezwaarschrift, in de gelegenheid zal worden gesteld te worden gehoord.

Op 19 maart 1999 heeft de heer M. een rapport overgelegd van het Internationaal Juridisch Instituut, waarin wordt aangegeven dat een vóór 1 augustus 1988 in Zaïre voltrokken religieus huwelijk - hij en zijn partner zouden op 19 juni 1988 in het huwelijk zijn getreden - als een geldig huwelijk wordt beschouwd.

Naar aanleiding van de klacht (...) in verband met de lange behandelingsduur van het bezwaarschrift heeft één van uw medewerkers op 22 maart 1999 de zaak telefonisch voorgelegd aan de Visadienst met de vraag of in deze zaak een oplossing in het

voorzicht kan worden gesteld. De Visadienst heeft op 29 maart 1999 geantwoord dat de door de heer M. overgelegde informatie van het Internationaal Juridisch Instituut zal worden voorgelegd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuiZa). Voorts is de toezegging gedaan dat er binnen twee maanden een tussenbericht zal worden verstuurd. Dit is niet gebeurd.

Het rapport van het Internationaal Juridisch Instituut is op 16 juni 1999 voor onderzoek aangeboden aan BuiZa teneinde duidelijkheid te verkrijgen over de status van het huwelijk van de heer M. Om de voortgang van het onderzoek te bespoedigen, heb ik BuiZa verzocht binnen twee maanden de visadienst schriftelijk op de hoogte te stellen van de uitkomst/ voortgang van het onderzoek.

Inmiddels had de heer M. op 26 mei 1999 de visadienst een brief gestuurd, waarbij een arbeidsovereenkomst voor bepaalde duur was ingesloten.

Op 22 juni heeft er een hoorzitting plaatsgevonden van een ambtelijke commissie.

Met inachtneming van het bovenstaande feitencomplex, kom ik tot de volgende reactie op de klacht van de heer M.

Allereerst ben ik met de heer M. van mening dat de behandeling van het door hem ingediende bezwaarschrift te veel tijd heeft gekost. De wettelijke beslistermijn is inmiddels ruimschoots overschreden. Ik bied hiervoor mijn excuses aan en acht de klacht hierover gegrond. Als verklaring voor de lange duur van de behandeling wil ik wijzen op de grote hoeveelheid te behandelen aanvragen. Het hoeft echter geen betoog dat zowel het opstarten van het onderzoek bij BuiZa als het houden van de hoorzitting eerder in de tijd hadden kunnen plaatsvinden. Tevens spijt het mij dat er na 29 maart 1999 geen tussenbericht is verstuurd, hoewel dit was toegezegd.

Een en ander is voor mij reden geweest de volgende actie ten behoeve van de heer M. te ondernemen.

Voorop staat dat met de grootste spoed een beslissing dient te worden genomen op het bezwaarschrift. Het is echter niet mogelijk om een zorgvuldige beslissing te nemen zonder de onderzoeksresultaten van BuiZa. Ik acht het dan ook van groot belang dat deze resultaten worden afgewacht alvorens op het bezwaarschrift te beslissen. Zoals gezegd heb ik, om de voortgang van het onderzoek te bespoedigen, BuiZa verzocht binnen twee maanden mijn dienst schriftelijk op de hoogte te stellen van de uitkomst/ voortgang van het onderzoek. Indien na de gestelde termijn geen reactie is ontvangen, zal worden gerappelleerd en opnieuw een termijn van twee maanden worden gesteld. De heer M. zal hiervan middels een tussenbericht op de hoogte worden gesteld.

Indien uit het onderzoek van BuiZa blijkt dat de heer M. en zijn partner inderdaad een wettig huwelijk zijn aangegaan, kan binnen twee weken een beslissing worden genomen.

Bij een ander onderzoeksresultaat is het tijdsfad minder duidelijk aan te geven. In dat geval zal de heer M. eerst met de onderzoeksresultaten moeten worden geconfronteerd. Wellicht geeft zijn reactie aanleiding tot het instellen van een vervolgonderzoek. Pas wanneer alle benodigde informatie voorhanden is, kan - eveneens binnen twee weken - een beslissing worden genomen. In alle gevallen zal de heer M. schriftelijk op de hoogte worden gehouden.”

#### E. Reactie verzoeker

1. Verzoekers intermediair deelde in reactie op hetgeen van de zijde van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie naar voren was gebracht bij brief van 12 augustus 1999 nog het volgende mee:

“Er zijn voldoende redenen om de aanvraag van de heer M. met voorrang te behandelen.

Als A-statushouder kon hij niet binnen de gestelde termijn van zes maanden het verzoek om gezinshereniging doen indienen. Omdat zijn echtgenote + kinderen tijdelijk Kinshasa waren ontvlucht, waren zij niet bereikbaar. Dit alles is de IND bekend!!

Zo zou ook bij de IND bekend moeten zijn hoe het huwelijksrecht in voormalig Zaïre in elkaar zit. Er zijn immers meerdere Congolezen die in het verleden gezinshereniging hebben aangevraagd.

Dat de IND zorgvuldig de aanvragen bestudeert, is hun plicht.

Maar voor het feit dat een aanvrager zo lang op zijn antwoord moet wachten, is weinig begrip voor op te brengen. Men verlangt wel van de heer M. dat hij binnen 6 maanden een aanvraag moet indienen, maar welke termijn staat er voor het afhandelen van een aanvraag. De zaak sleept bijna 2 jaar.

Namens de heer M. verzoek ik U er bij de IND op aan te dringen dat er snel een beslissing wordt genomen.”

#### F. Nadere reactie Staatssecretaris van Justitie

De Staatssecretaris van Justitie deelde bij brief van 3 november 1999 nog het volgende mee:

“Bij brief van 3 september 1999 heeft u mij verzocht om een nadere reactie op hetgeen (verzoekers intermediair; N.o.) namens de heer M. als commentaar op mijn brief van 20 juli 1999 naar voren heeft gebracht. Dit commentaar, neergelegd in een brief van 12 augustus 1999, behelst kort gezegd een oproep aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst om snel te beslissen op de zaak van de heer M. De brief van (verzoekers intermediair; N.o.) geeft mij geen aanleiding mijn eerdere reactie aan u te herzien. In het hierna volgende zal ik mijn

beslissing nader motiveren.

In mijn brief van 20 juli 1999 heb ik u reeds toegezegd de procedure van de heer M. met de grootst mogelijke spoed af te ronden. Ter onderbouwing van deze toezegging is een tijdspad aangegeven waarbinnen de beslissing zal worden genomen. Dit tijdspad gaat echter pas in op het moment dat het onderzoeksresultaat van de Minister van Buitenlandse Zaken is ontvangen. Een voortijdige beslissing zou immers strijdig zijn met het zorgvuldigheidsbeginsel. Door regelmatig - om de twee maanden - te rappelleren bij de Minister van Buitenlandse Zaken wordt getracht de voortgang van het onderzoek te bespoedigen. Het spreekt vanzelf dat de heer M. steeds tussentijds op de hoogte wordt gehouden van een en ander. Alleen zo weet hij dat zijn zaak zeer serieus wordt genomen.

Uit het vorenoverwogene blijkt dat de wens van de heer M. om snel in zijn zaak te beslissen reeds ter harte is genomen. Echter, voor zover de heer M. bereid is een spoedige beslissing in zijn zaak te verkiezen boven het afwachten van het onderzoeksresultaat van de Minister van Buitenlandse Zaken, kan ik hem niet volgen. Dezerzijds wordt het immers van het grootste belang geacht een evenwicht te vinden tussen de eerbiediging van de wettelijke beslistermijnen en het zorgvuldigheidsbeginsel. Dit evenwicht komt mijns inziens tot uitdrukking in mijn brief van 20 juli 1999. De hierin gedane toezeggingen blijven dan ook onverkort gelden en worden als zodanig uitgevoerd.

Ter ondersteuning van dit laatste deel ik u mee dat op 24 augustus 1999 telefonisch aan een medewerker van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gevraagd is wat de stand van zaken was betreffende het op 16 juni 1999 gedane verzoek om onderzoek. Meegedeeld werd dat op 30 juni 1999 de Nederlandse vertegenwoordiging te Kinshasa is verzocht het onderzoek in te stellen. Op 8 juli 1999 heeft deze Nederlandse vertegenwoordiging aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken laten weten een Congolese vertrouwensadvocaat in te zullen schakelen. Mede gelet op de situatie in Kinshasa verwachtte het Ministerie van Buitenlandse Zaken dat het onderzoek nog enige tijd in beslag zal nemen. Een meer nauwkeurige prognose viel niet te geven. Twee maanden na dit rappel zal opnieuw contact worden gezocht met het Ministerie van Buitenlandse Zaken."

#### G. Nadere reactie verzoeker

1. Verzoekers intermediair deelde in een nadere reactie van 12 november 1999 nog het volgende mee:

"Op 29.03.1999 wordt door de Visadienst toegezegd dat het rapport van het Internationaal Juridisch Instituut inzake huwelijksrecht in de D.R. Congo aan het ministerie van Buitenlandse Zaken zal worden voorgelegd.

Pas op 16.06.1999 is genoemd rapport aan het ministerie van BuiZa aangeboden.

5 maanden na 16 juni '99 is er nog geen reactie binnen bij de IND.



Ik vraag mij in alle gemoede af of betreffende ministeries nog wel efficiënt werken.

De verbindingen met de ambassade in Kinshasa zijn van dien aard dat deze per fax kan worden benaderd, of kan reageren.

Ik heb alle begrip voor de zorgvuldigheid die in acht moet worden genomen, maar heb grote zorgen over het uitvoeren van bepaalde opdrachten.”

2. Bij zijn brief voegde verzoekers intermediair een afschrift van een brief van 12 november 1999 van de Visadienst aan verzoeker. Deze brief luidt als volgt:

“Op 8 juli 1999 heeft de Nederlandse vertegenwoordiging te Kinshasa (Congo) een onderzoek opgestart teneinde duidelijkheid te verkrijgen over de status van uw huwelijk met mevrouw Mf.

Tot op heden is voornoemd onderzoek nog niet afgerond. Heden heb ik bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken gerappelleerd om de voortgang van het onderzoek te bespoedigen.

Hoewel het mij spijt u niet eerder uitsluitel te kunnen geven omtrent de aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf ten behoeve van uw echtgenote en kinderen, vereist de zorgvuldigheid mij voornoemd onderzoek af te wachten.

Uiterlijk over twee maanden na datum dagtekening van deze brief zult u wederom nader geïnformeerd worden omtrent de stand van zaken in voornoemd onderzoek. Een afschrift van dit schrijven heb ik heden verzonden aan (verzoekers intermediair; N.o.).”

## **Beoordeling**

1. 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 burgers dienen bestuursorganen zich in beginsel evenzeer strikt gebonden te achten aan voor hen geldende termijnen van orde.

2. Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling van zijn bezwaarschrift van 11 september 1998 gericht tegen de afwijzing van zijn verzoek van 5 september 1997 om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aan zijn echtgenote en kinderen door de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie.

3. Op de dag dat verzoeker zich met zijn (derde) klacht tot de Nationale ombudsman wendde, 14 april 1999, had de Visadienst nog niet beslist op het bezwaarschrift van 11 september 1998. De totale behandelingsduur van het bezwaarschrift bedroeg toen al dertig weken. Daarmee was de termijn waarbinnen ingevolge artikel 7:10, eerste lid van de

Algemene wet bestuursrecht moet worden beslist op een bezwaarschrift (zie achtergrond) op dat moment al ruim overschreden.

4. Uit de reactie van de Staatssecretaris van Justitie kan worden afgeleid dat de gronden waarop het op 11 september 1998 ingediende bezwaar berustte, op 29 september 1998 zijn ingediend. Twee maanden daarna, op 27 november 1998, is aan verzoeker meegedeeld dat hij zou worden gehoord, alvorens op zijn bezwaarschrift zou worden beslist. Dit gehoor heeft zeven maanden later, op 22 juni 1999 plaatsgevonden.

Inmiddels had verzoeker op 19 maart 1999 de Visadienst een rapport doen toekomen van het Internationaal Juridisch Instituut met betrekking tot de rechtsgeldigheid van een religieus huwelijk, zoals dat, volgens verzoeker, door hem en zijn echtgenote in 1988 was gesloten. Nadat de Visadienst de Nationale ombudsman in het kader van verzoekers tweede bij de Nationale ombudsman ingediende klacht op 29 maart 1999 had laten weten dat dit rapport ter toetsing zou worden voorgelegd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, werd dit rapport twee maanden later, op 16 juni 1999, voor onderzoek aangeboden aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft vervolgens op 30 juni 1999 de Nederlandse vertegenwoordiging te Kinshasa verzocht een onderzoek in te stellen. Op 8 juli 1999 heeft de Nederlandse vertegenwoordiging te Kinshasa het Ministerie van Buitenlandse Zaken laten weten dat een vertrouwensadvocaat zou worden ingeschakeld. Verzoekers intermediair gaf op 12 november 1999 aan dat er op dat moment nog steeds geen uitsluitsel was met betrekking tot de status van het huwelijk van verzoeker.

5. Wanneer de Visadienst het noodzakelijk acht om een nader onderzoek in een land van herkomst te laten instellen, dient hij ervoor te zorgen dat dit onderzoek zo snel mogelijk aanvangt, en erop toe te zien dat het zo voortvarend mogelijk verloopt, mede gelet op de termijn die voor de behandeling van een bezwaarschrift in acht dient te worden genomen.

6. Onder meer door verzoeker pas zeven maanden nadat de gronden van het bezwaarschrift waren ingediend, te horen, en door het rapport van het Internationaal Juridisch Instituut pas twee maanden na ontvangst voor onderzoek aan te bieden aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, is niet met de vereiste voortvarendheid gehandeld.

De onderzochte gedraging is 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 gegrond.