



Rapport

Datum: 8 mei 2000

Rapportnummer: 2000/179

Klacht

Op 9 maart 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de familie D., ingediend door mevrouw I. Ploegmakers te 's-Hertogenbosch, 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 (IND). Verzoekers klaagden over het uitblijven van een beslissing op hun verzoek van 9 maart 1998 om machtigingen tot voorlopige verblijf (mvv) ten behoeve van hun gezinsleden.

De Nationale ombudsman zond de klacht op 11 maart 1999 ter behandeling door naar de IND. Daarop liet de IND verzoekers bij brief van 23 maart 1999 weten dat er nog geen beslissing was genomen op het verzoek om verlening van de mvv's. Nadat verzoekers zich bij brief van 1 april 1999 weer tot de Nationale ombudsman hadden gewend, nam een medewerkster van de Nationale ombudsman op 15 april 1999 telefonisch contact op met de IND met de vraag of in deze zaak een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. De IND zegde toe vier weken na 22 april 1999 een beslissing te zullen nemen. Als dat niet mogelijk zou zijn, zou betrokkenen een tussenbericht worden gezonden. Daarop besloot de Nationale ombudsman het onderzoek naar de klacht te beëindigen.

Verzoekers wendden zich bij verzoekschrift van 7 september 1999 weer tot de Nationale ombudsman omdat er nog steeds geen beslissing was genomen.

Naar aanleiding van dit verzoekschrift benaderde de Nationale ombudsman de IND opnieuw, op 13 september 1999, met het verzoek of een toezegging kon worden gedaan over de termijn waarbinnen de familie Dibis een beslissing kon verwachten op de verzoeken om verlenging van een machtiging tot voorlopig verblijf in het kader van gezinshereniging.

Op 20 september 1999 deelde de IND mee dat de familie Dibis na ongeveer drie maanden bericht zou ontvangen over de datum waarop een hoorzitting zou plaatsvinden. Nu op korte termijn geen afronding van de behandeling van de aanvraag in het vooruitzicht kon worden gesteld, besloot de Nationale ombudsman het onderzoek naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken gezamenlijk, schriftelijk voort te zetten.

Op grond van de namens verzoekers verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoekers klagen erover dat de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het Ministerie van Justitie, tot op het moment waarop zij zich tot de Nationale ombudsman wendden, geen beslissing heeft genomen op de verzoeken van 9 maart 1998 om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf voor hun gezinsleden.

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."

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. Tevens werd hun een aantal specifieke vragen gesteld.

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

De Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoekers gaven binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

Verzoekers, vader en zoon, Irakese vluchtelingen, verkregen in februari 1998 de zogenoemde A-status. Vervolgens dienden zij op 9 maart 1998 aanvragen in om verlening van machtigingen tot voorlopig verblijf aan de overige leden van hun gezin, te weten de echtgenote/moeder en twee dochters/zussen, die in Syrië verbleven.

B. Standpunt verzoekers

Het standpunt van verzoekers staat samengevat weergegeven onder klacht.

C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

De Staatssecretaris van Justitie reageerde bij brief van 17 december 1999 onder meer als volgt op de klacht en op bij de opening van het onderzoek gestelde vragen:

"De heer D. - verder te noemen *referent* - (één der verzoekers; N.o.) heeft op 9 maart 1998 bij de korpschef van de politieregio Noord-Brabant-Noord (Vreemdelingendienst 's-Hertogenbosch) namens betrokkenen aanvragen om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf ingediend (...). Deze aanvragen zijn op 18 maart 1998 door evenvermelde Vreemdelingendienst ter behandeling overgedragen aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst, meer in het bijzonder de Visadienst. Per brief van 15 juli 1998 zijn de namens betrokkenen overgelegde documenten - te weten een gerechtelijke akte van deling, een bevestiging van een extern gesloten huwelijk, twee bewijzen van Iraaks staatsburgerschap en een boekje van de burgerlijke stand - ter onderzoek naar de authenticiteit ervan aangeboden aan het Bureau Documenten te Zwolle (...).

Namens de betrokkenen heeft de gemachtigde H. op 2 augustus 1998 een bezwaarschrift ingediend gericht tegen het uitblijven van een beslissing op evenvermelde aanvragen. Per brief van 18 augustus 1998 is het bezwaarschrift voor ontvangst bevestigd en medegedeeld dat de besluitvorming enige tijd zal duren. Op 11 november 1998 is aan de gemachtigde medegedeeld dat, alvorens een beslissing wordt genomen, hij in de gelegenheid zal worden gesteld te worden gehoord. Op 3 november 1998 heeft de gemachtigde beroep ingediend tegen het uitblijven van een beslissing op het namens betrokkenen ingediende bezwaarschrift.

Op 24 maart 1999 is telefonisch contact opgenomen met het Bureau Documenten te Zwolle over de stand van het onderzoek. Door voornoemd Bureau is op 31 maart 1999 een Verklaring van Onderzoek opgesteld, hetgeen op 8 april 1999 aan de Visadienst is verzonden. Per brief van 17 mei 1999 is een identificerend onderzoek gestart bij de Nederlandse Vertegenwoordiging te Damascus (Syrië) in verband met twijfel over het gezinsverband tussen referent en betrokkenen. Op 6 juli 1999 heeft de Nederlandse Vertegenwoordiging te Damascus (Syrië) een Rapport van Bevindingen opgesteld. Diezelfde dag is aan referent medegedeeld dat de twijfel omtrent de gezinsband niet geheel is weggenomen en aan hem is verzocht om aanvullende informatie aan de Visadienst te verzenden. De gemachtigde is diezelfde dag hieromtrent eveneens geïnformeerd (...).

Bij uitspraak van de fungerend president van de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage, zittinghoudend te 's-Hertogenbosch, van 21 september 1999 is het namens betrokkenen ingediende beroep gegrond verklaard en is aan de Visadienst een beslistermijn opgelegd. Bij beschikking van 9 november 1999 is aan referent medegedeeld dat er bij de Visadienst geen bezwaar meer bestaat tegen de afgifte van de machtigingen tot voorlopig verblijf aan betrokkenen (...).

De klacht dat niet binnen de wettelijke beslistermijnen een beslissing is genomen op de aanvragen om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf en op het namens betrokkenen ingediende bezwaarschrift, acht ik gegrond. Op de namens betrokkenen ingediende aanvraag, alsmede het bezwaarschrift, is niet binnen drie maanden - respectievelijk 10 weken - een beslissing genomen.

Voor het feit dat het mij niet mogelijk is gebleken om binnen de wettelijke beslistermijnen een beslissing te nemen, bied ik hen mijn verontschuldigen aan. De reden van de lange behandelduur is onder andere gelegen in de hoeveelheid door mij te behandelen zaken, alsmede in het hierdoor ontstane capaciteitsprobleem. De Visadienst heeft daardoor keuzes moeten maken ten aanzien van de behandeling van zaken. Eén van die keuzes is geweest dat de aanvragen in volgorde van binnenkomst in behandeling worden genomen. Deze maatregel is genomen na zorgvuldige afweging van belangen, aangezien een voorrangbehandeling ten koste zou gaan van de behandeling van eerder ingediende aanvragen. Het grote aantal aanvragen maakt deze maatregel tot mijn spijt echter onontkoombaar. Dat deze maatregel voor betrokkenen heeft geleid tot een beslissing ná de wettelijke beslistermijn betreur ik."

D. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

De Minister van Buitenlandse Zaken reageerde als volgt op de klacht en op de hem bij de opening van het onderzoek gestelde vragen:

"...Op 22 mei 1999 ontving de ambassade te Damascus van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, regionale directie Zuid/Oost een verzoek tot het instellen van een identificerend onderzoek naar betrokkenen in het kader van een door D. h.t.l. opgestart verzoek om gezinshereniging.

Eerst op 5 juli 1999 meldden betrokkenen zich ter kanselarij waar op dezelfde datum middels een interview het onderzoek is ingesteld.

Nadien hebben betrokkenen geen contact meer opgenomen met de ambassade.

Op 10 november 1999 ontving de ambassade van de IND, regionale directie Zuid-Oost, bij brief van 9 november 1999, bericht dat het door D. ingediende bezwaar tegen het uitblijven van een besluit op de MVV-aanvraag van betrokkenen gegrond is verklaard en aan hen alsnog een MVV zal worden verstrekt.

Betrokkenen meldden zich vervolgens 22 november jl. bij de ambassade. De ambassade heeft op dezelfde dag aan hen de laissez-passers voorzien van een MVV uitgereikt.

Voor het overige moge ik u verwijzen naar de reactie van de staatssecretaris van Justitie..."

Beoordeling

1. Verzoekers klagen erover dat de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het Ministerie van Justitie, tot op het moment waarop zij zich tot de Nationale ombudsman wendden, geen beslissing had genomen op de verzoeken van 9 maart 1998 om verlening van machtigingen tot voorlopig verblijf (mvv) voor hun gezinsleden.
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 onder achtergrond).
3. Verzoekers dienden de aanvragen om machtigingen tot voorlopig verblijf voor hun gezinsleden in op 9 maart 1998. Op 10 november 1999 ontving de ambassade te Damascus van de IND bericht dat de mvv's konden worden verstrekt, waarna zij op 22 november 1999 zijn verstrekt. De totale behandeling heeft derhalve anderhalf jaar geduurd.

De Staatssecretaris van Justitie voerde als reden voor de vertraging in de afhandeling van de aanvragen aan het grote aantal te behandelen zaken alsmede het daardoor ontstane capaciteitsprobleem. Deze omstandigheden vormen een verklaring maar geen rechtvaardiging voor de lange behandelingsduur. Nu voorts verzoekers geen kennisgeving is gedaan als bedoeld in artikel 4:14 Awb, is in zoverre gehandeld in strijd met de wet.

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.