



Rapport

Datum: 11 januari 2001

Rapportnummer: 2001/009

Klacht

Op 22 juli 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer A. ingediend door mevrouw mr. R. Niemer, advocaat te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND). Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld.

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

Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling van het namens hem ingediende bezwaarschrift van 17 juni 1997 tegen de afwijzende beslissing van 20 mei 1997 op zijn verzoek om verlening van een vergunning tot verblijf door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

Nadat de Staatssecretaris van Justitie op 4 januari 2000 op de klacht had gereageerd werd de klacht met het volgende onderdeel uitgebreid:

Tevens klaagt verzoeker over de lange duur van het onderzoek door de Minister van Buitenlandse Zaken naar aanleiding van een verzoek daartoe van de IND van 17 september 1999.

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.
2. De termijn wordt opgeschort met ingang van de dag waarop de indiener is verzocht een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 te herstellen, tot de dag waarop het verzuim is hersteld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.
3. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan.
4. Verder uitstel is mogelijk voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad of ermee instemmen."

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werden de Staatssecretaris van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht op de klacht te reageren.

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

Tijdens het onderzoek werd de Staatssecretaris van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken een aantal vragen gesteld.

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

De Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie berichtten dat het verslag hun geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Op 17 juni 1997 diende verzoekers gemachtigde namens verzoeker, afkomstig uit Pakistan, een bezwaarschrift in tegen de afwijzende beslissing van 20 mei 1997 op zijn verzoek om verlening van een vergunning tot verblijf bij zijn echtgenote.

Aan verzoekers echtgenote was op 20 mei 1997 een vergunning tot verblijf verleend onder de beperking "medische behandeling". De vergunning was geldig tot 26 september 1997.

2. Verzoekers aanvraag was op 20 mei 1997 afgewezen omdat hij niet met gelegaliseerde officiële documenten had aangetoond dat er sprake was van een geldig huwelijk tussen hem en zijn echtgenote. Verzoekers advocaat vulde het bezwaarschrift van 17 juni 1997 aan bij brief van 11 juli 1997. De advocaat deelde in die brief mee dat er van het huwelijk (in 1958) tussen verzoeker en zijn echtgenote geen huwelijksakte was opgemaakt, omdat er in dat jaar in Pakistan nog geen huwelijksakten werden opgemaakt. Ter onderbouwing daarvan legde hij een zogenoemde affidavit over.

3. Op 5 november 1997 werd verzoeker naar aanleiding van zijn bezwaarschrift gehoord door een ambtelijke commissie.

4. Bij beschikking van 2 september 1999 werd het verzoek van 22 september 1997 van verzoekers echtgenote om verlenging van de geldigheidsduur van de aan haar verleende vergunning tot verblijf onder de beperking "medische behandeling" ingewilligd.

5. Bij brief van 3 september 1999 verzocht de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) verzoeker aan te geven waar het huwelijk had plaatsgevonden zodat daarnaar door het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Pakistan een onderzoek kon worden ingesteld.

6. Nadat verzoeker hierop had gereageerd verzocht de IND vervolgens op 17 september 1999 de Minister van Buitenlandse Zaken een onderzoek in te stellen naar het huwelijk tussen verzoeker en zijn echtgenote

7. Op 8 oktober 1999 vroeg het Ministerie van Buitenlandse Zaken de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) of het technisch mogelijk was verificatieonderzoeken te verrichten naar huwelijken die voor de inwerkingtreding van de Pakistaanse huwelijkwetgeving in 1962 waren voltrokken.

8. De Nederlandse ambassade berichtte het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 22 december 1999 als volgt:

"Een huwelijk welk plaatsvond voor de inwerkingtreding van de huidige huwelijkwetgeving (...) werd destijds voltrokken door een "Qazi". Dergelijke huwelijken werden destijds wel ingeschreven in een register. Een voor 1961 voltrokken huwelijk kan worden geverifieerd aan de hand van het register mits dit boekwerk uiteraard alsnog kan worden getraceerd. Ook kunnen de getuigen van destijds in een schriftelijke verklaring het voltrekken van het huwelijk bevestigen."

9. Verzoekers echtgenote overleed op 11 december 1999. Aan verzoeker werd op 13 december 1999 een terugkeervisum naar Pakistan verstrekt. Het verificatieonderzoek door Buitenlandse Zaken werd op verzoek van de IND stopgezet.

10. Op 1 maart 2000 werd het bezwaarschrift van verzoeker ongegrond verklaard.

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder klacht.

C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

Bij brief van 4 januari 2000 reageerde de Staatssecretaris van Justitie als volgt op de klacht en op de hem bij de opening van het onderzoek gestelde vragen:

"... *Vraag 1*

In de eerste plaats is hierbij van belang te weten dat de heer A. verblijf beoogt bij zijn - gestelde - echtgenote mevrouw S., eveneens van Pakistaanse nationaliteit, gedurende haar medische behandeling hier te lande. Haar aanvraag om toelating voor genoemd doel is bij beschikking van 20 mei 1997 ingewilligd, terwijl betrokkene bij beschikking van gelijke datum geen verblijf is toegestaan aangezien niet met gelegaliseerde officiële documenten is aangetoond dat er sprake is van een geldig huwelijk tussen de heer A. en mevrouw S.

Nadat bij brief van 17 juni 1997, aangevuld bij brief van 11 juli 1997, een bezwaarschrift is ingediend gericht tegen de beschikking van 20 mei 1997, is in eerste instantie bij brief van 23 juli 1997 besloten dat de heer A. de behandeling van het bezwaarschrift niet hier te lande mag afwachten.

Nadien is evenwel, bij brief van 31 juli 1997, alsnog besloten dat hij de behandeling van het bezwaarschrift wel hier te lande mag afwachten. Op 5 november 1997 is betrokkene naar aanleiding van het bezwaarschrift gehoord door een ambtelijke commissie. Bij brief van 7 november 1997 zijn nadere stukken overgelegd.

Mevrouw S. heeft op 22 september 1997 een aanvraag ingediend om verlenging van de geldigheidsduur van de aan haar verleende vergunning tot verblijf met als doel "voor medische behandeling". (...)In dit kader is bij nota van 3 november 1997 aan de Medisch Adviseur van het Bureau Vreemdelingenadvisering verzocht om van advies te dienen. Bij nota van 26 januari 1998 heeft de Medisch Adviseur bericht dat het niet mogelijk was een advies uit te brengen aangezien hij geen reactie had ontvangen van de behandelend artsen van mevrouw S.. Bij brief van 9 juni 1998 is de gemachtigde meegedeeld dat er gelet op het bovenstaande tot op dat moment geen beslissing was genomen op het bezwaarschrift, en is verzocht om nadere informatie. Bij brieven van 1 juli 1998, 23 juli 1998, 5 augustus 1998 en 6 augustus 1998 zijn stukken overgelegd. Bij nota van 23 september 1998 is de Medisch Adviseur nogmaals verzocht mij van advies te dienen. Bij brief van 4 maart 1999 heeft de gemachtigde schriftelijk een klacht ingediend in verband met de lange behandelingsduur van zowel het bezwaarschrift als de aanvraag om verlenging. Deze klacht is bij brief van 26 maart 1999 beantwoord. Bij nota van 29 juli 1999 is het advies van het Bureau Medische Advisering ontvangen. Bij beschikking van 2 september 1999 is de aanvraag van mevrouw S. ingewilligd. Aangezien nog immer niet met officiële, gelegaliseerde documenten is gebleken van een huwelijk tussen de heer A. en mevrouw S. kon evenwel geen beslissing worden genomen op het bezwaarschrift van A. Dit is bij brief van 3 september 1999 ook bericht aan de gemachtigde. Gelet op het gestelde in de brief van 11 juli 1997 is bij brief van 17 september 1999 aan de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht een onderzoek in te stellen naar het huwelijk tussen de heer A. en mevrouw S. Bij brief van 28 september 1999 is de gemachtigde hiervan in kennis gesteld.

Vraag 2

Het onderzoek door de Minister van Buitenlandse Zaken is nog niet afgerond. Zoals reeds is aangegeven in mijn genoemde brief van 28 september 1999 zal het onderzoek naar verwachting drie maanden in beslag nemen. Bij brief van 22 december 1999 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken mij, na overleg met de lokale verifiërende instantie, bericht dat een vóór 1961 voltrokken huwelijk kan worden geverifieerd onder de in deze brief genoemde omstandigheden. Het daadwerkelijke onderzoek heeft derhalve helaas nog niet plaatsgevonden. Hiervoor is (eventueel) de medewerking van de heer A. nodig, bijvoorbeeld ter beantwoording van de vraag wie de getuigen waren die voltrekking van het huwelijk kunnen bevestigen. Met deze informatie zal de Nederlandse Vertegenwoordiging te Islamabad, Pakistan, het gevraagde onderzoek uitvoeren. Aangezien de brief van 22 december 1999 slechts een formeel antwoord geeft op mijn brief van 17 september 1999 en geen uitsluitel omtrent mijn vraag, heb ik telefonisch gevraagd hoe lang het onderzoek nog kan duren. Zijdens de Directie Personenverkeer, Migratie en Consulaire Zaken/Consulair Juridische Zaken, is mij medegedeeld dat de genoemde Vertegenwoordiging onderbezet is, en dat niet bekend is op welke termijn het onderzoek kan worden afgerond. Wel is het zo dat de plaats waar het huwelijk zou zijn voltrokken, Wazirabad, niet ver van Islamabad is gelegen, zodat dit in elk geval geen belemmering vormt om spoedig tot verificatie over te gaan.

Bij brief van 23 december 1999 is de gemachtigde een kopie van de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken toegezonden, met daarin het verzoek aanvullende informatie te verstrekken. Verder heb ik toegezegd mij geregeld op de hoogte te stellen van de gang van zaken rond het onderzoek en de gemachtigde in elk geval binnen drie maanden na heden een tussenbericht te sturen.

Vraag 3

Aangezien de uitkomst van het onderzoek van essentieel belang is voor de aanvraag om toelating van de heer A., kan ik eerst een beslissing nemen op het bezwaarschrift nadat dit onderzoek is afgerond en mij de resultaten ervan bekend zijn.

(...)

Zoals reeds eerder is opgemerkt is tot op heden niet met officiële, gelegaliseerde documenten en ook niet anderszins gebleken van een huwelijk tussen de heer A. en mevrouw S.

(...)

Voorts bied ik mijn excuses aan voor de lange behandelduur van het bezwaarschrift van de heer A..

Ik begrijp dat de heer A. in een moeilijke situatie verkeert, nu er nog immer geen uitsluitel bestaat omtrent zijn aanvraag om toelating van 26 september 1995. Ik acht de klacht dan

ook gegrond, maar zie daar verder geen aanleiding in tot enigerlei maatregel of actie ten behoeve van de heer A., dan wel een maatregel of actie in meer algemene zin te nemen. Zoals ook moge blijken uit het bovenstaande is de lange behandelduur gelegen in een combinatie van factoren, waarbij met name een rol speelt dat ik ben aangewezen op informatie van derden, namelijk Bureau Vreemdelingenadviesing (later Bureau Medische Adviesing) en de Minister van Buitenlandse Zaken. De afdoening van de aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning van mevrouw S. heeft veel tijd in beslag genomen. Verder is eerst recentelijk gebleken dat er wel bewijsmogelijkheden bestaan om het huwelijk te kunnen aantonen. Thans lijkt evenwel het onderzoek door de Minister van Buitenlandse Zaken niet op (zeer) korte termijn te kunnen worden afgerond. Overigens dient te worden opgemerkt dat de heer A. Nederland destijds is ingereisd zonder dat hij in het bezit was van officiële gelegaliseerde documenten waaruit blijkt van een huwelijk met mevrouw S...."

D. standpunt minister van buitenlandse zaken

Bij brief van 19 april 2000 reageerde de Minister van Buitenlandse Zaken als volgt op de klacht en op de hem bij de opening van het onderzoek gestelde vragen:

"...Het gaat in casu om een huwelijk tussen betrokkenen welke op 1 januari 1958 zou zijn gesloten. Destijds werden er in Pakistan geen huwelijksaktes opgemaakt. De huwelijksaktes, Nikah Nama genaamd, zijn eerst in 1962 ingevoerd.

Teneinde toch vast te kunnen stellen of betrokkenen daadwerkelijk zijn gehuwd is betrokkene gevraagd om aan te geven waar het huwelijk heeft plaatsgevonden (...).

Bij brief van 17 september 1999 (...) meldde het Ministerie van Justitie dat betrokkene heeft aangegeven dat het huwelijk in Wazirabad heeft plaatsgevonden. Bij dezelfde brief is het Ministerie van Buitenlandse Zaken verzocht een onderzoek te doen naar het huwelijk tussen betrokkenen.

Op 8 oktober 1999 is aan de Nederlandse ambassade te Islamabad gevraagd of het technisch mogelijk is om een verificatie-onderzoek in te stellen naar huwelijken die voor de inwerkingtreding van de huidige wetgeving zijn voltrokken (...).

Op 22 december 1999 werd van de ambassade te Islamabad vernomen (...) dat huwelijken, voor de inwerkingtreding van de huidige wetgeving, werden voltrokken door een Qazi en dat dergelijke huwelijken werden ingeschreven in een register. Huwelijken uit die tijd kunnen geverifieerd worden aan de hand van een dergelijk register, mits nog te traceren, of door middel van de verklaringen die afgelegd kunnen worden door getuigen die destijds bij de huwelijksvoltrekking aanwezig waren. Dit is op 22 december 1999 per brief aan het Ministerie van Justitie gemeld (...).

Het Ministerie van Justitie heeft hierop per brief van 23 december 1999 mevrouw mr. Niemer verzocht om aanvullende informatie te verstrekken, teneinde het onderzoek uit te voeren. Sedertdien is geen aanvullende informatie ontvangen en heeft er derhalve geen onderzoek plaatsgevonden.

Per brief van 27 januari 2000 (...) is van het Ministerie van Justitie vernomen dat mevrouw S. op 11 december 1999 is overleden. Verificatie van het huwelijk zou derhalve niet langer noodzakelijk zijn.

Daarna heeft er geen correspondentie, noch verificatie-onderzoek terzake plaatsgevonden..."

e. Nadere reactie Staatssecretaris van Justitie

De Staatssecretaris van Justitie reageerde bij brief van 10 juli 2000 als volgt op een door de Nationale ombudsman gestelde nadere vraag:

"...Zoals reeds aangegeven in mijn brief van 4 januari 2000 beoogt de heer A. verblijf bij zijn -gestelde- echtgenote mevrouw S., eveneens van Pakistaanse nationaliteit, gedurende haar medische behandeling hier te lande.

Tevens heb ik in mijn brief aangegeven dat eerst bij nota van 29 juli 1999 het advies van het Bureau Medische Advisering is ontvangen. Bij beschikking van 2 september 1999 is de aanvraag van mevrouw S. ingewilligd.

Gelet op het feit dat het hier een aanvraag om verlening van een vergunning tot verblijf met een afhankelijk karakter betreft, ben ik eerst na inwilliging van mevrouw S.'s aanvraag, bij beschikking van 2 september 1999, overgegaan tot verdere beoordeling van de heer A.'s aanvraag. Hiertoe is op 3 september 1999 contact opgenomen met de Minister van Buitenlandse Zaken. Voor het verdere verloop van de procedure verwijs ik u korthedshalve naar mijn schrijven van 4 januari 2000.

(...) In aanvulling op mijn brief van 4 januari 2000 bericht ik u nog het volgende.

Op 13 december 1999 is aan de heer Ahmed een terugkeervisum naar Pakistan verleend, in verband met het overlijden van mevrouw S. op 11 december 1999. Om deze reden is de Minister van Buitenlandse Zaken bericht dat verificatie van het huwelijk tussen de heer A. en mevrouw S. niet langer noodzakelijk is. In verband met het overlijden van mevrouw S. echter, is immers het oorspronkelijke verblijfsdoel van de aanvraag van de heer A. komen te vervallen.

Op 1 maart 2000 is het bezwaarschrift van de heer A. ongegrond verklaard. Hiertegen heeft gemachtigde namens de heer A. de dato 4 april 2000 een beroepschrift bij de Vreemdelingenkamer te Haarlem ingediend..."

Beoordeling

A. Met betrekking tot de IND

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 wettelijke termijnen.

2. Verzoeker klaagt in de eerste plaats over de lange duur van de behandeling van het namens hem ingediende bezwaarschrift van 17 juni 1997 tegen de afwijzende beslissing van 20 mei 1997 op zijn verzoek om verlening van een vergunning tot verblijf bij zijn echtgenote door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

3. Op 1 maart 2000 is op het bezwaarschrift beslist. De totale behandelingsduur van het bezwaarschrift heeft daarmee ruim twee jaar en negen maanden bedragen. Daarmee is de termijn waarbinnen ingevolge artikel 7:10, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht moet worden beslist op een bezwaarschrift (zie achtergrond) in zeer ruime mate overschreden.

Niet is gebleken dat de beslissing op de voet van artikel 7:10 Awb is verdaagd met vier weken, noch dat verzoeker is verzocht in te stemmen met verder uitstel.

4. Uit de reactie van de Staatssecretaris van Justitie kan worden afgeleid dat de behandeling van het bezwaarschrift, behoudens een gehoor door een ambtelijke commissie op 5 november 1997, heeft stilgelegen gedurende de behandeling van het verzoek van verzoekers echtgenote van 22 september 1997 om verlenging van de geldigheidsduur van haar vergunning tot verblijf. Nadat op 2 september 1999 positief was beslist op dit verzoek, is de behandeling van verzoekers bezwaarschrift pas weer ter hand genomen.

5. Aangezien verzoekers aanvraag een vergunning betref voor verblijf bij partner, was het op zichzelf niet onjuist dat de behandeling van het bezwaarschrift is gekoppeld aan de behandeling van de aanvraag van verzoekers echtgenote om verlenging van haar verblijf om medische redenen. Wel moet daarbij worden aangetekend dat die behandeling om redenen die slechts zeer ten dele aan verzoekers echtgenote zijn te wijten, zeer lang heeft geduurd.

Nog afgezien daarvan, is echter met name het volgende van belang.

6. Wanneer de IND 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.

7. Verzoekers gemachtigde had al bij brief van 11 juli 1997 aangegeven dat er van het huwelijk tussen verzoeker en zijn echtgenote geen huwelijksakte was opgemaakt omdat er in dat jaar (1958) in Pakistan nog geen huwelijksakten werden opgemaakt. Ter onderbouwing daarvan legde hij een affidavit over. Door vervolgens niet direct het Ministerie van Buitenlandse Zaken te verzoeken het benodigde onderzoek in te stellen, maar daarmee nog bijna twee jaar te wachten, is niet met de vereiste voortvarendheid gehandeld.

De onderzochte gedraging van de IND is niet behoorlijk.

B. Met betrekking tot de Minister van Buitenlandse Zaken

1. Voorts klaagt verzoeker over de lange duur van het onderzoek door de Minister van Buitenlandse Zaken naar aanleiding van een verzoek daartoe van de IND van 17 september 1999.

2. Nadat de Minister van Buitenlandse Zaken op 17 september 1999 door de IND was verzocht een onderzoek in te stellen naar het huwelijk tussen verzoeker en zijn echtgenote, verzocht het Ministerie van Buitenlandse Zaken na drie weken, op 8 oktober 1999 de Nederlandse ambassade te Islamabad of het technisch mogelijk was om een verificatie-onderzoek in te stellen naar huwelijken die voor 1962 waren voltrokken. Het Ministerie verzocht de ambassade niet om, indien deze vraag bevestigend werd beantwoord, dit onderzoek in te stellen.

Pas na ruim drie maanden, op 22 december 1999, berichtte de Nederlands ambassade het Ministerie van Buitenlandse Zaken dat een huwelijk van voor 1962 kon worden geverifieerd (aan de hand van een register of door middel van een verklaring van getuigen die bij het huwelijk betrokken waren geweest). Op 23 december 1999 werd verzoekers advocaat verzocht om aanvullende informatie te verstrekken. Naar aanleiding van het overlijden van verzoekers echtgenote op 11 december 1999 werd het verificatieonderzoek vervolgens op verzoek van de IND stopgezet.

3. Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat het daadwerkelijke onderzoek naar verzoekers huwelijk op 22 december 1999 nog moest beginnen. Dit is met name te wijten aan de tijd die het duurde vanaf het moment dat de Nederlandse ambassade (op 8 oktober 1999) om informatie werd gevraagd tot de ambassade (op 22 december 1999) daarop had gereageerd. Gelet op de inhoud van de vraag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken was deze periode te lang. Immers, er was slechts gevraagd of het mogelijk was een verificatie-onderzoek in te stellen naar huwelijken die voor 1962 waren voltrokken; er was niet gevraagd om daadwerkelijk een onderzoek naar verzoekers huwelijk in te stellen. In zoverre is niet met de vereiste voortvarendheid gehandeld.

De onderzochte gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken 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.

De klacht over de onderzochte gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken is eveneens gegrond.