



Rapport

Datum: 28 maart 2001

Rapportnummer: 2001/094

Klacht

Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling door de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie, district Zuid-Oost (IND) te 's-Hertogenbosch, van zijn verzoek van 19 juni 1998 om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf voor zijn echtgenote en zijn kinderen. Met name klaagt hij erover dat een toezegging om in week 22 van 1999 een beslissing te nemen, niet is nagekomen.

Beoordeling

1. Verzoeker klaagt er over 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 hij zich tot de Nationale ombudsman wendde, geen beslissing had genomen op de verzoeken van 19 juni 1998 om verlening van machtigingen tot voorlopig verblijf (mvv) voor zijn gezinsleden. Met name klaagt hij erover dat een toezegging om in week 22 van 1999 (de week van maandag 31 mei 1999) een beslissing te nemen, niet is nagekomen.

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 2.). Voor de behandeling van mmv-aanvragen wordt in de Vreemdelingencirculaire een termijn van drie maanden genoemd (zie Achtergrond, onder 1.).

3.1. Verzoeker diende de aanvragen om machtigingen tot voorlopig verblijf voor zijn gezinsleden in op 19 juni 1998 bij de vreemdelingendienst in zijn toenmalige woonplaats. De aanvragen werden op diezelfde datum door de vreemdelingendienst toegestuurd aan de Visadienst.

Op 4 september 1998 heeft de Visadienst de aanvragen aan het Bureau Documenten te Zwolle toegestuurd met het verzoek de bij de aanvragen overgelegde documenten op authenticiteit te onderzoeken. Het onderzoek vond plaats op 23 april 1999, waarna op 17 mei 1999 het onderzoeksrapport (gedateerd 27 april 1999) aan de Visadienst werd toegezonden. Als resultaat van het onderzoek was vermeld dat de documenten hoogstwaarschijnlijk niet authentiek waren.

3.2. Op 20 mei 1999 deelde betrokken ambtenaar M. van de Visadienst de gemachtigde van verzoeker telefonisch mee dat zij met de behandelende unit had afgesproken dat in week 22 (de week van maandag 31 mei 1999) een beslissing in de zaak was te verwachten. Op 4 juni 1999 deelde de gemachtigde van verzoeker de betrokken ambtenaar mee nog geen beslissing te hebben ontvangen. Na overleg met de behandelende unit deelde de betrokken ambtenaar de gemachtigde mee dat was gebleken dat nader identificerend onderzoek noodzakelijk was. In dat kader zou verzoeker worden gehoord.

3.3. De Visadienst heeft op 31 mei 1999 de vreemdelingendienst verzocht verzoeker te confronteren met het resultaat van het documentenonderzoek. Op 4 juni 1999 heeft de Visadienst per faxbericht gevraagd om een spoedige behandeling. De vreemdelingendienst heeft verzoeker vervolgens op 28 juni 1999 gehoord. De verklaring van verzoeker is diezelfde dag per faxbericht aan de Visadienst toegezonden.

Op 1 juli 1999 heeft de Visadienst de vreemdelingendienst verzocht verzoeker te horen aan de hand van een lijst van identificerende vragen. Op aandringen van de gemachtigde heeft de Visadienst bij de vreemdelingendienst geïnformeerd naar de voortgang van de behandeling van het verzoek verzoeker te horen. Op 24 augustus 1999 is verzoeker gehoord. Vervolgens heeft de Visadienst op 9 september 1999 overleg gehad met de gemachtigde over het horen van de familieleden van verzoeker in de Nederlandse ambassade te Damascus (Syrië). In verband met de moeilijke bereikbaarheid van de familieleden heeft de gemachtigde daarbij medewerking toegezegd. De familieleden van verzoeker werden vervolgens op 16 november en 16 december 1999 gehoord in de ambassade. Op basis van de resultaten van het gehoor van zijn familieleden is verzoeker op 21 januari 2000 nader gehoord.

3.4. Bij brieven van 28 en 29 maart 2000 heeft de Visadienst verzoeker de verklaring van geen bezwaar respectievelijk de afwijzende beslissingen op de mvv-aanvragen meegedeeld.

De totale duur van de behandeling van de mvv aanvragen beslaat daarmee een periode van ruim 22 maanden.

4.1 De Staatssecretaris van Justitie acht de klacht, zowel ten aanzien van de duur van behandeling als ten aanzien van het nakomen van de gedane toezegging gegrond.

Hij voerde als reden voor de vertraging in de afhandeling van de aanvragen aan het grote aantal te behandelen zaken bij de Visadienst en bij het Bureau Documenten te Zwolle, alsmede het daardoor ontstane capaciteitsprobleem. Deze omstandigheden vormen een verklaring maar geen rechtvaardiging voor de lange behandelingsduur. Ook de omstandigheid dat de Visadienst deels afhankelijk was van onderzoeken door de vreemdelingendienst te Nijmegen en de Nederlandse ambassade te Damascus, kan de

lange behandelingsduur niet rechtvaardigen, nu is gebleken dat deze onderzoeken - mede door inspanningen van de zijde van de Visadienst - niet buitensporig lang hebben geduurd.

4.2. In dit verband verdient het ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken van 18 november 1998 bijzondere aandacht (zie Bevindingen, onder E.2.2.).

De Staatssecretaris van Justitie heeft bevestigd dat uit dit ambtsbericht kan worden geconcludeerd dat documentonderzoek van documenten afkomstig uit Noord-Irak, zoals die van verzoeker en zijn gezinsleden, geen eenduidige conclusie toelaat met betrekking tot de authenticiteit ervan. Desalniettemin hebben de aanvragen na de verschijning van het ambtsbericht op 18 november 1998 vijf maanden stil gelegen, in afwachting van het documentenonderzoek van 23 april 1999. Gelet op de omstandigheid dat een dergelijk onderzoek, ook naar de mening van de Staatssecretaris van Justitie, geen eenduidige conclusies toelaat had het aanvullende onderzoek ook parallel aan het documentenonderzoek kunnen plaatsvinden.

4.3. De redelijke termijn voor behandeling van mvv-aanvragen is ten aanzien van de aanvragen van verzoeker gelet op het voorgaande, en gelet op het feit dat geen kennisgeving is gezonden op de voet van artikel 4:14 Awb, ver overschreden.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

5.1. Ten aanzien van de toezegging door een ambtenaar van de IND dat op de aanvragen zou worden beslist in week 22 van 1999, komt uit de informatie die de Staatssecretaris van Justitie heeft verstrekt het volgende naar voren. De toezegging is door de betrokken ambtenaar besproken met de voor de behandeling van de aanvragen verantwoordelijke unit. Dit gebeurde op een moment waarop de unit het dossier nog niet had teruggekregen van het Bureau Documenten te Zwolle. Nadat het dossier was terugontvangen, was vervolgens gebleken dat nader onderzoek naar de identiteit van de familieleden van verzoeker noodzakelijk was.

5.2. Het is een vereiste van zorgvuldigheid dat toezeggingen die door of namens een bestuursorgaan worden gedaan, worden nagekomen. Dit impliceert dat toezeggingen reëel en dus haalbaar moeten zijn. De toezegging waarop de klacht betrekking heeft is tot stand gekomen zonder raadpleging van alle relevante stukken en bleek niet gestand te kunnen worden gedaan. Dit is niet juist, met name nu deze toezegging bijna een jaar na de indiening van de aanvragen werd gedaan.

Ook in zoverre 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 gegrond.

Onderzoek

Op 8 februari 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer B., thans woonachtig te Nijmegen, ingediend door Vluchtelingenwerk AVO Huybergen te Huybergen, 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). De klacht betrof de lange duur van de behandeling van een aanvraag van 19 juni 1998 om machtigingen tot voorlopig verblijf (mvv) voor de echtgenote en kinderen van verzoeker.

De Nationale ombudsman stuurde de klacht op 11 februari 1999 ter behandeling door naar de Visadienst. Daarop deelde de Visadienst verzoeker bij brief van 23 februari 1999, onder het aanbieden van excuses voor de lange duur van de behandeling, mee dat het eerder aangekondigde onderzoek naar de authenticiteit van documenten nog enige tijd in beslag zou nemen. Het Bureau Documenten te Zwolle had in dat verband de verwachting uitgesproken dat dit onderzoek zou zijn afgerond in april/mei 1999. De Visadienst attendeerde verzoeker op de mogelijkheid dat vervolgens een nader onderzoek zou worden ingesteld naar de identiteit van de gezinsleden van verzoeker en hun gezinsband met verzoeker.

De Visadienst kon, gelet op het hiervoor beschreven onderzoek, geen termijn geven waarbinnen de beslissing zou worden genomen, en deelde mee dat indien verzoeker binnen drie maanden geen nader bericht zou hebben ontvangen, hij telefonisch contact kon opnemen met de Visadienst om te informeren naar de stand van zaken.

Nadat de gemachtigde van verzoeker zich bij brief van 13 juni 1999 (zie hierna, Bevindingen onder B.2.) wederom tot de Nationale ombudsman had gewend, nam een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman op 28 juni 1999 telefonisch contact op met de Visadienst met de vraag of een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. De Visadienst deelde mee dat het onderzoek van het Bureau Documenten onvoldoende zekerheid bood over een gezinsband tussen verzoeker en de betrokken vreemdelingen, zodat een nader identificerend onderzoek moest worden uitgevoerd door de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in Damascus (Syrië).

De Visadienst kon geen termijn noemen waarbinnen het onderzoek zou zijn afgerond. 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 de gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken en de

Minister van Justitie gezamenlijk, schriftelijk voort te zetten.

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

Daarnaast werd een betrokken ambtenaar de gelegenheid geboden om commentaar op de klacht te geven. Zij maakte van deze gelegenheid geen gebruik.

Tijdens het onderzoek kregen de Staatssecretaris van Justitie en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd de Staatssecretaris van Justitie 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 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

Verzoeker, een Irakese vluchteling, verkreeg op 7 mei 1998 de zogenoemde A-status. Vervolgens diende hij op 19 juni 1998 als referent aanvragen in bij de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Midden- en West Brabant te Bergen op Zoom, om vergunningen tot voorlopig verblijf (mvv) voor zijn echtgenote en acht kinderen.

Bij brief van 28 maart 2000 deelde de Visadienst de gemachtigde van verzoeker mee geen bezwaar te hebben tegen verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aan de echtgenote en minderjarige kinderen van verzoeker.

B. Standpunt verzoeker

1. Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder Klacht.
2. Ter ondersteuning van de klacht bevatte het verzoekschrift een overzicht van de contacten met de Visadienst en andere betrokken instanties. In dit overzicht staat onder meer:

"7-7-1998, IND gebeld over mvv. Deze waren nog niet ingevoerd. Over twee weken terugbellen.

23-7-1998, IND gebeld. Advies was binnen maar er moest nog een beslissing worden genomen.

3-9-1998 IND Den Bosch gebeld. Advies ligt bij de tweede beslissingsambtenaar. Er werd gezegd: 'Het zal nu niet zolang meer duren voordat er een beslissing valt, hooguit een paar weken'.

24-9-1998 IND Den Bosch gebeld. Er zijn documenten teruggestuurd voor onderzoek naar het documentenbureau in Zwolle, voor een nieuw onderzoek. Het kan nu wat langer duren voordat er een beslissing valt.

20-10-1998, IND gebeld. Onderzoek naar documenten duurt ongeveer drie maanden.

17-12-1998, IND gebeld. Er was nog niets bekend over het onderzoek.

7-1-1999, IND in Zwolle gebeld. Document is nog niet onderzocht. Daar waren ze nog bezig om een achterstand weg te werken vanaf april 1998!! Het kon nog enige tijd duren. Beslissing voor mvv wordt pas genomen als de documenten onderzocht zijn, dan wordt de zaak ingedeeld bij een beslissingsambtenaar.

28-1-1999, IND Den Bosch gebeld. Er was nog niets bekend. Toen heb ik een brief gestuurd naar de Nationale ombudsman (zie hiervóór onder Klacht; N.o.).

(...)

25-2-1999 Brief van de Visadienst ontvangen. Eind april / begin mei zou het resultaat van het onderzoek binnen zijn.

25-3-1999, weer IND Den Bosch gebeld. Geen nieuws!!!

(Verzoeker; N.o.) heeft op 4-3-1999 een hartaanval gehad (...)

12-4-1999, SPOEDfax naar IND Den Bosch gestuurd en een brief van de behandelend arts over de toestand van (verzoeker; N.o.).

(...)

15-4-1999 IND gebeld. Dossier ligt op het bureau van de beslissingsambtenaar. Ze is er nu ECHT mee bezig. Maar er zat geen spoedfax bij, of ik die nog een keer wilde faxen. Dit natuurlijk direct gedaan, nu WACHTEN op beslissing.

22-4-1999, IND gebeld. De beslissingsambtenaar wacht op de beslissing van de documenten uit Zwolle. IND Zwolle gebeld, afd. documenten. (...) gevraagd of IND uit Den Bosch inderdaad contact had gehad met documenten afdeling uit Zwolle. Bij de documentenafd. zijn de mensen altijd heel aardig en bereid om je te helpen. Zij mochten niets zeggen, maar als ik een naam van beslissingsambtenaar of het nummer waaronder deze zaak vermeld stond wist, zouden ze meer mogen vertellen.

Weer naar IND Den Bosch gebeld. Na veel over en weer gepraat en na lang aandringen heb ik het nummer gekregen waaronder deze zaak vermeld stond.

IND Zwolle gebeld. Daar werd bevestigd dat er inderdaad op vrijdag 16 april telefonisch contact was geweest(...).

Een spoedbehandeling van (verzoeker; N.o.). BINNEN 4 WEKEN MOEST ER BERICHT ZIJN!!!

(...)

12 mei 1999 IND Den Bosch gebeld. Daar werd mij gezegd dat ze nog niets gehoord hadden van de documentenafd. uit Zwolle. Dan maar weer documentenafd. gebeld en daar kreeg ik (een ambtenaar; N.o.) aan de lijn en hij vertelde dat er op de papieren geen spoed stond vermeld en dat hij er gelijk iets aan ging doen.

10 minuten later belde (de ambtenaar; N.o.) mij terug dat het resultaat van de documenten klaar was en dat hij ze DIEZELFDE dag op zou sturen naar de IND in Den Bosch.

IND Den Bosch gebeld (...) Toen werd mij gezegd: 'bel dinsdag 18 mei terug, dan zal de uitslag wel binnen zijn'. (...)

18 mei 1999. Met enige spanning en blijdschap naar IND gebeld.

TOT MIJN VERBIJSTERING was de beslissingsambtenaar 2 weken op vakantie. Toen heb ik direct gevraagd of niet iemand anders de zaak kon overnemen. Nee, werd mij gezegd, want de kast met de documenten was op slot. Ik was heel boos en verontwaardigd dat ze me dat niet een week eerder had kunnen zeggen.

(...)

Teruggebeld naar de IND (...) waarom er niet iemand de zaak over kon nemen, want (verzoeker; N.o.) is ernstig ziek en het duurt al zo lang. (Betrokken ambtenaar M.; N.o.) wilde na een poosje wel even in het dossier kijken en vertelde mij dat de papieren van de documentatie afd. uit Zwolle nog niet binnen waren en dat ze het na zou kijken. (...) Dezelfde dag zou (betrokken ambtenaar M.; N.o.) mij terug bellen. Ik heb tot zeven uur zitten wachten op telefoon, maar niemand belde.

19 mei 1999, IND in den Bosch gebeld en naar (betrokken ambtenaar M.; N.o.) gevraagd. Ze was met een spoeddossier bezig en de secretaresse zou een briefje op haar bureau leggen met het verzoek mij terug te bellen. 's Avonds om kwart voor zeven heeft (betrokken ambtenaar M.; N.o.) terug gebeld, maar toen was ik met mijn kinderen naar de avondvierdaagse.

20 mei 1999 (betrokken ambtenaar M.; N.o.) teruggebeld. (M. deelde gemachtigde van verzoeker onder meer het volgende mee; N.o.) er zijn geen papieren binnengekomen uit Zwolle en u kunt een beslissing verwachten in week 22(...).

Toen heb ik toch weer gebeld met naar IND in Zwolle om te checken wat nu waar was. daar werd mij met grote verontwaardiging gezegd dat de documenten echt wel waren opgestuurd. Door twee personen werd me dat bevestigd!!!!

3 juni 1999 (...) IND Den Bosch gebeld. Er werd gezegd, het dossier ligt bij de tweede beslissingsambtenaar en het zal niet zo lang duren voordat de beslissing valt. Ik zei, dat kan niet want (verzoeker; N.o.) zou in WEEK 22 een BESLISSING krijgen. De beslissingsambtenaar (...) vertelde me dat er even over de uitslag van de documenten van (verzoeker; N.o.) gesproken moest worden. (Verzoeker; N.o.) zou een uitnodiging ontvangen van de politie uit Nijmegen voor een gesprek (...). Op 31 mei was er een brief verzonden naar de politie in Nijmegen met het verzoek (verzoeker; N.o.) uit te nodigen voor een gesprek.

ik was te verbijsterd om te reageren.

(volgt een weergave van telefoongesprekken met medewerkers de vreemdelingendienst van de politie te Nijmegen in de periode van 4 juni 1999 tot en met 16 juni 1999, waarbij de gemachtigde van verzoeker er niet in slaagde een spoedige afspraak voor verzoeker te verkrijgen; N.o.)

Dit is mijn verhaal over (verzoeker; N.o.). Ik vind het heel triest en mensonterend dat deze meneer zo lang moet wachten op een beslissing. Ik weet niet meer wat ik moet doen om mensen te overtuigen van de ernst van deze zaak. (...)

Ik ben bang dat deze meneer door deze enorme spanningen weer een hartinfarct krijgt, maar dat het dan misschien te laat is. (...)

Ik begrijp dat iedereen het druk heeft en er te weinig personeel is. Maar het grijpt me heel erg aan dat er zo slecht naar je geluisterd wordt, dat je overal op dichte deuren bonkt, dat er zo weinig begrip is."

C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

1. De Staatssecretaris van Justitie reageerde bij brief van 11 oktober 1999 onder meer als volgt op de klacht:

"Op 7 september 1998 is aan het Bureau Documenten te Zwolle (BDZ) gevraagd om enige documenten ter vaststelling van de authenticiteit te onderzoeken. Op 17 mei 1999 wordt het resultaat van het onderzoek van BDZ ontvangen waarbij is gebleken dat enige overgelegde identiteitsdocumenten 'hoogstwaarschijnlijk geen authentieke documenten betreffen'.

Op 18 mei is na een telefonisch onderhoud met de medewerkster van Vluchtelingenwerk AVO Huybergen, na overleg met de verantwoordelijke unit, afgesproken dat in week 22 van 1999 (de week van maandag 31 mei 1999; N.o.), een beslissing zou kunnen worden genomen. Nadien is echter besloten om - zoals in werkinstructie 161 is neergelegd - de betreffende Nederlandse vertegenwoordiging te verzoeken om nader onderzoek te doen aan de hand van een aantal identificerende vragen met bijbehorende antwoorden (zie Achtergrond, onder 3; N.o.). Vluchtelingenwerk AVO Huybergen is van het vorenstaande in week 22 telefonisch in kennis gesteld.

Referent (verzoeker; N.o.) is vervolgens op 28 juni 1999 met de inhoud van de verklaring van onderzoek van BDZ geconfronteerd. Op 24 augustus 1999 is door de vreemdelingendienst Nijmegen met referent een vragenlijst doorgenomen, waarvan ambtshalve proces-verbaal is opgemaakt. Vervolgens is op 13 september 1999 bij faxbericht, alsmede per post aan de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging te Damascus verzocht een onderzoek te verrichten omtrent de identiteit van betrokkenen en de gezinsband tussen referent en zijn gezinsleden.

De klacht gericht tegen het niet nakomen van de gedane toezegging en de lange behandelingsduur van de aanvraag, acht ik gegrond. De wettelijke beslistermijn is inmiddels ruimschoots verstreken. Ik bied betrokkenen hiervoor dan ook mijn excuses aan.

Aan de hiervoor vermelde toezegging kon helaas geen gevolg worden gegeven nu naar aanleiding van het resultaat van het onderzoek bij Bureau Documenten te Zwolle enige identiteitsdocumenten 'hoogstwaarschijnlijk geen authentieke documenten betroffen'. Gelet hierop is het alsnog noodzakelijk gebleken om via de ambassade te Damascus (Syrië) middels een identificerende vragenlijst de identiteit van de echtgenote van (verzoeker; N.o.) en haar kinderen alsmede de onderlinge gezinsband vast te stellen. Werkinstructie nr. 161 schrijft een dergelijke handelwijze voor indien de familierechtelijke relatie aannemelijk lijkt maar niet onomstotelijk vaststaat.

Een verklaring voor de lange behandelingsduur van de aanvragen is gelegen in het grote aantal te behandelen verblijfsaanvragen. Hierdoor heeft in dit geval de Visadiensdienst keuzes moeten maken ten aanzien van de behandeling van zaken. Eén van die keuzes is geweest dat de aanvragen zoveel mogelijk in volgorde van binnenkomst in behandeling worden

genomen. Deze maatregel is genomen na een 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 onontkoombaar.

Inmiddels is aan de Nederlandse vertegenwoordiging te Damascus gevraagd een onderzoek in te stellen naar de identiteit van betrokkenen en de gezinsband tussen betrokkenen en de referent. Met de medewerkster van Vluchtelingenwerk is op 9 september jl. afgesproken dat betrokkenen zelfstandig een afspraak zullen maken met de betreffende ambassade, nu betrokkenen geen postadres hebben in Irak. De referent zal zorgdragen dat betrokkenen hiervan in kennis worden gesteld. Het is derhalve op dit moment niet mogelijk om een inschatting te maken van de tijd die nodig is om het onderzoek af te ronden. Wél is dezerzijds aan de Nederlandse vertegenwoordiging verzocht om het rapport van bevindingen van de beantwoording van de identificerende vragen met spoed te faxen aan de contactpersoon bij de IND. Ongeacht het resultaat van vornoemd onderzoek zal een snelle afwikkeling van de procedure voorop blijven staan. Er zal na drie maanden gerappelleerd worden bij de Nederlandse vertegenwoordiging en de referent zal na drie maanden een tussenbericht ontvangen."

2. Bij de brief van de Staatssecretaris van Justitie bevond zich het departementaal dossier met betrekking tot de mvv-aanvraag van 19 juni 1998. Uit het departementaal dossier komt onder meer het volgende naar voren.

2.1. De door de gemachtigde van verzoeker weergegeven telefoongesprekken komen zowel ten zien van de data als van de inhoud van die gesprekken, voor zover relevant, overeen met de weergave van die telefoongesprekken in telefoonnotities van de desbetreffende betrokken ambtenaren.

2.2. In de telefoonnotitie van betrokken ambtenaar M. van 18 mei 1999 staat onder meer:

"(De gemachtigde van verzoeker; N.o.) vraagt mij naar de stand van zaken waarop zij toelicht dat zij mij benadert nu ze geen behandelend ambtenaar kan spreken en ik reeds eerder een brief in deze zaak heb beantwoord.

Ik heb (de gemachtigde van verzoeker; N.o.) vervolgens meegedeeld dat deze zaak door de betreffende reguliere afdeling zal worden afgehandeld, maar dat volgens mijn systeemgegevens de onderzoeksgegevens van BDZ nog niet binnen zijn. (De gemachtigde van verzoeker; N.o.) deelt mij echter mede dat zij van BDZ had vernomen dat de stukken reeds naar de IND zouden zijn verzonden. Ik heb (de gemachtigde van verzoeker; N.o.) vervolgens meegedeeld dat ik het dossier erbij zou halen en haar zsm zal terugbellen.

19 mei 1999: (De gemachtigde van verzoeker; N.o.) is niet aanwezig, men zal doorgeven dat ik heb gebeld.

20 mei 1999: (De gemachtigde van verzoeker; N.o.) meegedeeld dat ik met de betreffende reguliere unit heb afgesproken dat er in week 22 een beslissing in de zaak is te verwachten."

2.3. De telefoonnotitie van betrokken ambtenaar M. van 4 juni 1999 luidt:

"(De gemachtigde van verzoeker; N.o.) belt mij op met de mededeling dat (verzoeker; N.o.), ondanks mijn toezegging, nog immer geen beslissing heeft ontvangen.

Na contact te hebben opgenomen met de betreffende reguliere unit, (de gemachtigde van verzoeker; N.o.) meegedeeld dat het - gelet op het resultaat van het onderzoek door BDZ - noodzakelijk is gebleken om (verzoeker; N.o.) hiermee te confronteren. (De gemachtigde van verzoeker; N.o.) meegedeeld dat in het kader van dit onderzoek de VD inmiddels is bericht.

(De gemachtigde van verzoeker; N.o.) kon mij reeds meedelen dat de VD de brief nog niet had ontvangen, waarop ik (de gemachtigde van verzoeker; N.o.) heb meegedeeld dat ik dit zou nagaan en anders een faxbericht zou nazenden aan de VD.

Aldus geschied."

2.4. In het departementaal dossier bevinden zich voorts onder meer de volgende stukken:

- a. het rapport van onderzoek van het Bureau documenten, gedateerd 27 april 1999, waarin onder meer is vermeld dat het onderzoek naar de documenten plaats vond op 23 april 1999;
- b. de brief van 17 mei 1999 van het bureau documenten aan de Visadienst, met als bijlage het rapport van 27 april 1999;
- c. de brief van de Visadienst van 31 mei 1999 aan de vreemdelingendienst te Nijmegen met het verzoek om verzoeker te confronteren met de uitkomst van het documentenonderzoek, en om van deze confrontatie proces-verbaal op te maken;
- d. het faxbericht van de Visadienst van 4 juni 1999 aan de vreemdelingendienst te Nijmegen met het verzoek om, gelet op het spoedeisende karakter van de zaak, zo spoedig mogelijk te voldoen aan het verzoek van 31 mei 1999;
- e. het faxbericht van de Vreemdelingendienst te Nijmegen van 28 juni 1999 met als bijlage het proces-verbaal van de confrontatie van diezelfde datum;

f. de brief van de Visadienst van 1 juli 1999 aan verzoeker waarin wordt aangekondigd dat verzoeker nogmaals zal worden gehoord ten behoeve van een identificerend onderzoek door de Nederlandse ambassade te Damascus (Syrië);

g. de brief van de Visadienst van 1 juli 1999 aan de vreemdelingendienst te Nijmegen met het verzoek om verzoeker nader te bevragen in het kader van de mvv-aanvraag;

h. enkele telefoonnotities van 30 juli 1999 waaruit naar voren komt dat de Visadienst op aandringen van de gemachtigde van verzoeker telefonisch contact heeft gezocht met de vreemdelingendienst. Daarbij was gebleken dat de vreemdelingendienst weliswaar het verzoek van de Visadienst van 1 juli 1999 had ontvangen, maar dat, mede door de vakantie van een betrokken medewerker, nog geen behandeling had plaatsgehad;

i. het proces-verbaal van 24 augustus 1999 van de verklaring van verzoeker naar aanleiding van de nadere vragen van de Visadienst;

j. de telefoonnotitie van betrokken ambtenaar M. van 9 september 1999 ten aanzien van overleg met de gemachtigde van verzoeker met afspraken over de uitvoering van het identificerend onderzoek bij de Nederlandse vertegenwoordiging in Damascus. Onderdeel van het overleg was de afspraak dat verzoeker zijn gezin ervan op de hoogte zou stellen dat zij zich op eigen initiatief bij de Nederlandse vertegenwoordiging dienden te melden, nu zijn gezin niet per post bereikbaar was;

k. het faxbericht van de Visadienst van 13 september 1999 aan de Nederlandse vertegenwoordiging in Damascus met het verzoek identificerend onderzoek uit te voeren bij de gezinsleden van verzoeker.

2.5. Voorts bevindt zich in het departementaal dossier een faxbericht van de gemachtigde van verzoeker van 2 juni 1999, gericht aan de behandelend ambtenaar K., met het verzoek om met haar in contact te treden over het verloop van de behandeling van de mvv-aanvraag. Uit het dossier blijkt niet dat daarop contact is gezocht met de gemachtigde van verzoeker.

D. standpunt minister van buitenlandse zaken

De Minister van Buitenlandse Zaken deelde in zijn reactie op de klacht mee dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet bij deze zaak betrokken was geweest. De Minister volstond met verwijzing van de reactie van de Staatssecretaris van Justitie

E. nadere informatie staatssecretaris van justitie

1. Naar aanleiding van de reactie van de Staatssecretaris van 11 oktober 1999 stelde de Nationale ombudsman bij brief van 2 november 1999 enkele vragen. De Staatssecretaris van Justitie reageerde op 16 februari 2000.

2.1. De eerste vraag van de Nationale ombudsman luidde als volgt:

"Uit het departementaal dossier blijkt dat op 4 september 1998 negen identiteitsbewijzen en een huwelijksakte voor onderzoek aan het Bureau Documenten te Zwolle (BDZ) zijn gestuurd. Uit de brief van 23 februari 1999 aan verzoeker blijkt dat op die datum bij het BDZ is geïnformeerd naar de voortgang van het onderzoek. Uit de telefoonnotitie van 16 april 1999 blijkt dat een medewerkster van de Visadienst op die datum bij het BDZ heeft geïnformeerd of het onderzoek al was gestart. Op die vraag werd door het BDZ blijkens deze telefoonnotitie geantwoord dat het onderzoek nog niet gestart was.

Uit de verklaring van onderzoek die door het BDZ in deze zaak is opgesteld, blijkt dat het onderzoek werd uitgevoerd op 23 april 1999 en werd afgesloten op 27 april 1999.

a. Is er een bijzondere reden voor de periode waarin geen onderzoek werd uitgevoerd, of is dit een gevolg van de algemene werkdruk zoals die door u onder meer in uw brief van 19 april 1999 (in het kader van een ander onderzoek van de Nationale ombudsman naar een gelijksoortige gedraging; N.o.) is aangegeven?

b. In uw bovengenoemde brief van 19 april 1999 geeft u aan te verwachten dat rond de maand juli 1999 het onderzoek van documenten nog slechts één à twee maanden in beslag zal nemen. Ik verzoek u aan te geven of dit inmiddels is gerealiseerd.

In antwoord op deze vraag deelde de Staatssecretaris van Justitie het volgende mee:

" Vraag la. (...)

Wegens het grote aanbod van onderzoeken was het destijds voor BDZ niet mogelijk het onderzoek eerder uit te voeren.

Vraag l b. (...)

Inmiddels zijn de achterstanden weggewerkt en is de verwerkingsduur van een onderzoek twee maanden waarbij BDZ er naar streeft om de duur van een onderzoek terug te brengen naar één maand."

2.2. De tweede vraag van de Nationale ombudsman luidde:

In de Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht van juli 1999 is op blz. 444 - 456 een overzicht gegeven van de kritiek van verschillende organisaties op onderzoeken van het BDZ ten aanzien van onder meer documenten afkomstig uit Irak, gelet op de situatie aldaar. De kritiek is onder meer gebaseerd op het ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 13 november 1998. Is de informatie omtrent de betrouwbaarheid van officiële en niet-officiële documenten uit Irak voor u op enig moment aanleiding geweest te bezien in hoeverre onderzoeken door het BDZ dienen te worden uitgevoerd in

zaken als die van verzoeker?"

In antwoord op deze vraag deelde de Staatssecretaris van Justitie onder meer het volgende mee:

"Na overleg met de Tweede Kamer is inmiddels de mogelijkheid van DNA-onderzoek geïntroduceerd in geval documenten en anderszins bekende gegevens geen zekerheid bieden over het bestaan van een familierelatie. Deelname van de betrokken vreemdelingen aan DNA-onderzoek vindt op vrijwillige basis plaats.

Bij twijfel aan de authenticiteit van de overgelegde documenten kan uit nader overleg met en op grond van informatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken blijken of nader onderzoek door het Bureau Documenten in concrete gevallen uitsluitend kan bieden over de authenticiteit van de overgelegde documenten. Vooralsnog zal in het algemeen geen nader documentenonderzoek door Bureau Documenten hoeven plaats te vinden in het geval van documenten afkomstig uit Noord-Irak, die getuige het ambtsbericht terzake van 13 november 1998 van het ministerie van Buitenlandse Zaken geen eenduidige conclusie toelaten met betrekking tot de authenticiteit ervan. Dit laat onverlet dat in alle gevallen gevraagd zal worden om documenten te overleggen en dat steeds zal worden nagegaan in hoeverre nader documentenonderzoek nodig en mogelijk is. "

f. Reactie verzoeker

1. In reactie op de informatie van de Staatssecretaris van Justitie deelde de gemachtigde van verzoeker op 20 juni 2000 mee dat verzoeker zijn klacht handhaafde. Daarnaast deelde zij onder meer mee:

"Op 17 mei 1999 is volgens de brief van de IND het resultaat van het onderzoek ontvangen en op 18 mei is er telefonisch contact geweest met de medewerkster van Vluchtelingenwerk AVO Huijbergen. Dit telefonisch contact is door mij zelf gezocht (...).

(Betrokken ambtenaar M.; N.o.) vertelde mij dat er nog geen papieren waren binnengekomen uit Zwolle, terwijl BDZ op 12 mei deze papieren al naar de IND had opgestuurd.

Op 20 mei heb ik weer zélf telefonisch contact opgenomen met de IND en heeft (betrokken ambtenaar M.; N.o.) mij gezegd "u kunt de beslissing verwachten in week 22" en niet zoals in de brief van de IND staat "een beslissing zou kunnen worden genomen".

In week 22 heb ik zélf weer met de IND gebeld en niet zoals in de brief staat 'Vluchtelingenwerk AVO Huijbergen is van het vorenstaande in week 22 telefonisch in kennis gesteld'. Het trieste in deze zaak is het feit dat je echt iedereen achter zijn broek moet zitten. Er worden beloftes gedaan, die niet nagekomen worden, er worden dingen gezegd die gewoon niet waar zijn.

Je moet zélf zeer alert zijn en je aandacht geen moment laten verslappen. En telkens moet je zelf weer de moed opbrengen om toch weer te bellen, toch weer door te vragen enz.enz. Wat me in deze zaak het meeste dwarszit is het feit dat alles met spoed behandeld zou worden en dat dit niet gebeurd is. Faxen met spoed, brieven van de hartspecialist over de gezondheidstoestand van (verzoeker; N.o.), het maakt allemaal niets uit, want er wordt gezegd iedereen vindt zijn eigen zaak spoed.

Maar dit is natuurlijk nog niet het einde van het verhaal van (de familie van verzoeker; N.o.).

Ik zal u nog wat in het kort vertellen wat er zich nog meer heeft afgespeeld. (Verzoeker; N.o.) heeft op 24-08-1999 weer een gesprek gehad bij de politie in Nijmegen. Ze wilden nog wat gegevens over de thuissituatie in Irak. Dit gesprek heeft 3.15 u. geduurd. 9-9-1999 heeft (betrokken ambtenaar M.; N.o.) zélf gebeld om te vragen hoe het met de gezondheid van (verzoeker; N.o.) was. Ze moest het laatste interview van de politie uit Nijmegen naar de ambassade in Damascus faxen en ze zou er "alles" aan doen om zo spoedig bericht voor hem te hebben.

De familie van (verzoeker; N.o.) zijn uiteindelijk op 4 november in Damascus aangekomen voor een interview bij de Ambassade. Op 16 november en 16 december 1999 heeft de familie interviews gehad op de ambassade. De ambassade zou met spoed het verslag van het interview naar Nederland faxen. We hoopten dat er uiteindelijk voor Kerstmis een beslissing genomen zou worden. Ik heb in de periode voor en na Kerstmis regelmatig gebeld naar de IND om te vragen of er al een beslissing was gevallen.

Maar na veel bellen werd gezegd dat de IND (verzoeker; N.o.) nog een keer wilde horen en ik mocht er bij hoge uitzondering bij komen zitten.

Dit gehoor is afgenomen op 21 januari 2000, bij de politie in Nijmegen door de IND ambtenaar(...).

Daar heb ik het gelijk met (verzoeker; N.o.) doorgenomen. (...) Maandag 24 januari 2000, heb ik de (correcties en aanvullingen; N.o.) naar de IND in Den Bosch gefaxt met het verzoek de papieren op het bureau van de beslissingsambtenaar te leggen.

Vrijdag 24 januari 2000 naar IND gebeld. Er werd gezegd 'de beslissingsambtenaar was net op zoek naar het dossier van (verzoeker; N.o.) en ze ging er gelijk mee aan de slag en ik zou donderdag 3 februari 2000 terugbellen.

Donderdag 3 februari 2000 belde ik de beslissingsambtenaar, maar ze was continu in gesprek en later werd me verteld dat ze niet aanwezig was. Mijn werkbegeleidster heeft ook nog verscheidene keren naar de IND gebeld, maar zij kwam ook niet verder.

Dinsdag 8 februari 2000 weer naar de IND gebeld. De telefoniste zag in de computer dat het dossier een dag tevoren op het bureau van de beslissingsambtenaar was gelegd. Ik was verbaasd terwijl me eerder was verteld dat de beslissingsambtenaar er mee bezig was. 'S middags belde ze me terug. Ze had de beslissingsambtenaar gesproken. Deze vond het heel vervelend dat het zo lang duurde, ze moest wachten op bericht van buitenaf en dat had ze pas vorige week ontvangen en ze had meer zaken te doen en ze kon geen termijn geven wanneer een beslissing zou vallen.

Na vaak bellen en faxen versturen werd er mij op dinsdag 29 februari verteld dat de beslissingsambtenaar tot de ontdekking was gekomen dat ze met de VERKEERDE familie (met dezelfde achternaam als die van verzoeker; N.o.) bezig was. U begrijpt dat dit heel hard aankwam bij de familie (van verzoeker; N.o.). (...)

Uiteindelijk is op 28 maart 2000 een beslissing genomen, dat voor het gezin van (verzoeker; N.o.) de mvv's werden afgegeven.

Al deze tijd vanaf 4 november 1999 tot 3 mei 2000 heeft het gezin van (verzoeker; N.o.) op een kamertje gezeten in Damascus. Daar liepen de spanningen soms hoog op en (verzoeker; N.o.) heeft vaak naar ze gebeld om er de moed in te houden.

Op 3 mei 2000 is het gezin van (verzoeker; N.o.) op Schiphol aangekomen. Ik ben ook naar Schiphol gegaan om ze te begroeten en dat was voor mij een heel emotioneel moment. Eindelijk al je inspanningen beloond zien. Heerlijk was dat.

U ziet, we zijn bijna 2 jaar bezig geweest om het gezin van (verzoeker; N.o.) naar Nederland te laten komen. De normale tijd die er voor staat is 3 a 6 maanden."

2. Bij de reactie van de gemachtigde van verzoeker bevonden zich onder meer het rapport van aanvullend gehoor van verzoeker van 21 januari 2000 en de brief van de Visadienst van 28 maart 2000 waarbij verzoeker werd meegedeeld dat geen bezwaar bestond tegen verlening van mvv's aan zijn echtgenote en drie van hun kinderen. Ten aanzien van vijf kinderen werd het verzoek tot verlening van mvv's afgewezen bij beschikking van 29 maart 2000.

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.

De Vreemdelingenwet bevat geen bepalingen ten aanzien van de duur van de behandeling van aanvragen om een mvv. Daarmee is de algemene regeling van artikel 4:13 van de algemene wet bestuursrecht van toepassing, die invulling geeft aan het begrip redelijke termijn (zie hierna onder 2.). De Vreemdelingencirculaire vermeldt in hoofdstuk A.4./5.1. als uitgangspunt voor een redelijk termijn voor de behandeling van mvv-aanvragen een termijn van drie maanden.

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. IND-werkinstructie 161

In werkinstructie 161 van 1 maart 1998 bevat beleidsregels ter uitvoering van de in hoofdstuk B.7.17. van de vreemdelingencirculaire (Vc) gegeven mogelijkheid tot gezinshereniging van in Nederland toegelaten vluchtelingen/referenten met hun in het buitenland verblijvende gezinsleden. De beleidsregels zijn, blijkens de inleiding van de werkinstructie, opgesteld nadat was gebleken dat de gezinsband tussen toegelaten vluchtelingen en hun familieleden niet te snel mag worden aangenomen.

In de werkinstructie is een procedure opgenomen voor het onderzoek naar de gezinsband door middel van het stellen van identificerende vragen aan de betrokkenen. In de werkinstructie is onder meer bepaald dat wanneer noch uit originele documenten, noch uit

het departementaal dossier een aannemelijke gezinsband naar voren komt, een dergelijk onderzoek moet worden ingesteld. Wanneer de uit dat onderzoek verkregen informatie onvoldoende aannemelijk maakt dat een gezinsband bestaat, moet de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) worden afgewezen.

Inmiddels is per 11 februari 2000 de werkinstructie 218 in werking getreden, waarin naast een onderzoek op basis van documenten wordt voorzien in de mogelijkheid van DNA-onderzoek bij de toegelaten vluchteling en zijn familieleden.