



Rapport

Datum: 3 augustus 2001
Rapportnummer: 2001/233

Klacht

Verzoeker, een vluchteling afkomstig uit Afghanistan, 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 (IND), van zijn aanvraag van februari 1999 om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf ten behoeve van zijn echtgenote en kinderen.

Beoordeling

1. Verzoekers klacht betreft de duur van de behandeling van de in februari 1999 ingediende aanvraag om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van zijn gezinsleden.
2. Voor de behandeling van aanvragen om een mvv is niet bij wettelijk voorschrift een termijn vastgesteld waarbinnen een beslissing moet worden genomen. 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 van de Awb (zie Achtergrond, onder 2.).
3. In dit geval is niet binnen acht weken op de visumaanvraag beslist, terwijl ook niet een kennisgeving als bedoeld in artikel 4:14 van de Awb is gedaan. Dit betekent dat in zoverre is gehandeld in strijd met de wet.
4. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman is gebleken dat de Visadienst verzoeker ruim drie maanden na de ontvangst van de mvv-aanvraag heeft benaderd met het verzoek een aantal gegevens te verstrekken. Op dat moment was de hiervoor genoemde termijn van acht weken al verstreken.
5. Terwijl het onderzoek van de Visadienst gaande was, ontving de IND in een soortgelijke zaak informatie over de functie die verzoeker in Afghanistan had bekleed. Deze informatie gaf aanleiding zijn dossier over te dragen aan het Projectteam 1F - een team binnen de IND dat zich bezighoudt met de problematiek van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag - ten einde te bezien of verzoekers vluchtelingenstatus moest worden heroverwogen (zie Achtergrond, onder 3.). Deze overdracht aan het Projectteam 1F vond plaats op 9 februari 2000. In verband met deze ontwikkeling werd de mvv-aanvraag aangehouden.
6. De Nationale ombudsman onderschrijft het belang van zorgvuldig onderzoek in zaken waarin artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag mogelijk van toepassing is.

Daarnaast vindt de Nationale ombudsman het begrijpelijk dat mvv-aanvragen ten behoeve van gezinsleden van vreemdelingen wier status in verband met de mogelijke toepassing van 1F mogelijk wordt heroverwogen, voor de duur van het onderzoek naar de toepasselijkheid van artikel 1F worden aangehouden.

Echter, juist in het geval dat een dergelijke mvv-aanvraag wordt aangehouden, mag van de IND worden verwacht dat een onderzoek naar de toepasselijkheid van artikel 1F met voorrang wordt verricht, om de vertraging in de behandeling van de mvv-aanvraag zo beperkt mogelijk te houden.

7. Nadat verzoekers dossier op 9 februari 2000 was overgedragen aan het Projectteam 1F in verband met de mogelijke heroverweging van verzoekers vluchtelingenstatus heeft het tot november 2000 geduurd tot een eerste beoordeling op 1F-aspecten plaatsvond.

Daarna duurde het nog eens vijf maanden voordat - op 13 april 2001 - aan aanvullend gehoor werd gehouden.

8. Gezien het lange tijdverloop tussen de overdracht aan het Projectteam 1F en de eerste beoordeling en tussen de eerste beoordeling en het aanvullend gehoor is de Nationale ombudsman van oordeel dat de IND bij het onderzoek naar de mogelijke toepasselijkheid van artikel 1F onvoldoende voortvarend te werk is gegaan. Daardoor is ook de duur van de aanhouding van de mvv-aanvraag ten behoeve van verzoekers gezinsleden aanzienlijk verlengd.

Gezien het vorenstaande 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 Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie gezamenlijk, is gegrond.

Onderzoek

Op 20 februari 2001 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer A. te Den Haag, 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).

Op 26 februari 2001 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. De Visadienst deelde op 7 maart 2001 mee dat in

verband met het onderzoek naar het mogelijk van toepassing zijn van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag geen termijn kon worden gegeven waarbinnen op de aanvraag om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf zou worden beslist. De Visadienst deelde voorts mee dat verzoeker in april 2001 aanvullend zou worden gehoord, waarna binnen vier weken mogelijk een tweede beoordeling zou plaatsvinden. De Visadienst liet weten dat binnen vier weken na de tweede beoordeling een beslissing zou worden genomen, dan wel dat de Minister van Buitenlandse Zaken zou worden verzocht een onderzoek in te stellen. Ten slotte liet de Visadienst weten dat na afronding van het onderzoek door het Projectteam 1F van de IND (zie Achtergrond, onder 3.) zo spoedig mogelijk een beslissing zou worden genomen op de aanvraag om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf.

Deze informatie vormde aanleiding 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 aan de Staatssecretaris van Justitie en aan de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht op de klacht te reageren, voor zover deze hun verantwoordelijkheid raakte. Daarbij werden hun enkele specifieke vragen gesteld.

Na ontvangst van de schriftelijke reacties werd op 21 mei 2001 telefonisch nog aanvullende informatie ingewonnen bij de IND.

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

Zowel de Staatssecretaris van Justitie als de Minister van Buitenlandse Zaken lieten weten dat het verslag hun geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

De reactie van verzoeker gaf aanleiding het verslag op een punt te wijzigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker, van Afghaanse nationaliteit, werd in 1997 door de Nederlandse autoriteiten erkend als vluchteling. Op 22 februari 1999 dienden verzoekers gezinsleden bij de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) een aanvraag in om gezinshereniging.

De ambassade stuurde deze aanvraag op 8 april 1999 door naar de Visadienst.

2. Op 7 juni 1999 stuurde de Visadienst verzoeker een formulier toe met het verzoek een aantal gegevens te verstrekken.

3. Op 14 september 1999 startte het Bureau Documenten van de IND een onderzoek naar de authenticiteit van een aantal overgelegde identiteitsdocumenten.

In verband met de resultaten van dat onderzoek werd de ambassade te Islamabad op 26 januari 2000 schriftelijk benaderd met het verzoek de gezinsleden van verzoeker op te roepen en hen een aantal vragen te laten beantwoorden.

4. De ambassade stuurde op 12 april 2000 de lijst met beantwoorde vragen naar de Visadienst.

5. Inmiddels was het dossier, op 9 februari 2000, overgedragen aan het Projectteam 1F in verband met de mogelijke heroverweging van de vluchtelingenstatus van verzoeker. Deze overdracht van het dossier hing samen met nieuwe informatie - binnengekomen in een soortgelijke zaak - over de functie die verzoeker in Afghanistan had bekleed. In verband met de mogelijke heroverweging van verzoekers vluchtelingenstatus werd de beoordeling van de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf voor zijn gezinsleden aangehouden.

6. In november 2000 vond een eerste beoordeling op 1F-aspecten plaats. Naar aanleiding daarvan werd besloten een nader onderzoek in te stellen. Op 13 april 2001 werd een aanvullend gehoor gehouden.

Het verslag van het aanvullend gehoor werd op 23 april 2001 aan verzoeker toegezonden.

B. Standpunt verzoeker

Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtformulering onder Klacht.

C. Standpunt Staatssecretaris van justitie

1. In het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman deelde de Staatssecretaris van Justitie het volgende mee:

"...Nadat het aanvullend gehoor van verzoeker heeft plaatsgevonden en daarna de correcties en aanvullingen zijn ontvangen zal het dossier binnen vier weken behandeld worden in het kader van de "tweede beoordeling".

Indien artikel 1F niet van toepassing is zal het dossier direct worden overgedragen aan de reguliere unit in Zuid-West met het verzoek op korte termijn een beslissing te nemen op de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf.

Indien artikel 1F wel van toepassing is zal het dossier eerst aan genoemde unit worden overgedragen nadat de status van verzoeker zal zijn ingetrokken. Dit betekent dat er nog niet beslist kan worden op de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf zolang de definitieve conclusie met betrekking tot toepassing van artikel 1F nog niet is getrokken. Verzoeker zal wel van de verdere voortgang op de hoogte worden gehouden..."

2. Met betrekking tot de tussentijdse berichtgeving aan verzoeker deelde de Staatssecretaris mee dat er op 23 november en 28 december 2000 en op 21 maart 2001 tussenberichten waren verstuurd aan verzoeker.

3. Ten slotte liet de Staatssecretaris weten dat hij verzoekers klacht gegrond achtte omdat niet binnen de wettelijke termijn een beslissing was genomen op de aanvraag.

D. STANDPUNT MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

De Minister van Buitenlandse Zaken verwees in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman naar de reactie van de Staatssecretaris van Justitie.

Hij voegde daar aan toe dat zijn Ministerie begin mei 2001 (nog) niet door de Visadienst was verzocht om een onderzoek in te stellen.

Achtergrond

1. Machtiging tot voorlopig verblijf

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

2. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:13:

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

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

Artikel 4:14

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

3. Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (Verdrag van 28 juli 1951, Trb. 1954/88)

Artikel 1 Definitie van de term "vluchteling"

"(...)

F. De bepalingen van dit Verdrag zijn niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen, dat:

(a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten welke zijn opgesteld om bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen;

(b) hij een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten;

(c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties."

4. IND-Werkinstructie nr. 163 (toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag)

In werkinstructie 163 is onder meer het volgende bepaald.

Als blijkt dat de artikelen 15, vierde lid, 15b of 15c, eerste lid van de Vreemdelingenwet (oud) niet van toepassing zijn en tevens blijkt van mogelijke indicaties om artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag tegen te werpen, dan wordt de betrokken asielzoeker gehoord door een gespecialiseerde contactambtenaar. Na dit zogenaamde 1F-gehoor wordt het dossier doorgestuurd naar het speciale Projectteam 1F van de regionale directie Zuid-West van de IND. Dit projectteam is belast met de afhandeling van vermoedelijke 1F-zaken. Onder andere beoordeelt dit team of verdere informatie nodig is. Daartoe kan gebruik worden gemaakt van de bij de IND aanwezige informatie, maar ook kan informatie worden verzameld via (onder andere) het Ministerie van Buitenlandse Zaken.