



Rapport

Datum: 23 augustus 2001
Rapportnummer: 2001/258

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 (IND) van zijn aanvraag van 23 juli 1999 om een machtiging tot voorlopig verblijf ten behoeve van zijn echtgenote en kinderen.

Hij klaagt er in dit verband over dat het onderzoek naar door hem overgelegde documenten in het kader van zijn aanvraag onnodig vertragend heeft gewerkt, nu de Visadienst niet (direct) is overgegaan tot het verrichten van DNA-onderzoek.

Beoordeling

1. 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 (IND) van zijn aanvraag van 23 juli 1999 om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van zijn echtgenote en kinderen.

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.).

3. Verzoeker diende de mvv-aanvraag ten behoeve van zijn echtgenote en kinderen in op 23 juni 1999. Op 30 november 2000 werd op deze aanvraag beslist. Op verzoekers aanvraag is niet binnen acht weken beslist, noch is hem een kennisgeving gestuurd als bedoeld in artikel 4:14 Awb.

De totale behandelingsduur van verzoekers mvv-aanvraag heeft daarmee ruim een jaar en vijf maanden bedragen. Hiermee is de wettelijk beslistermijn in zeer ruime mate overschreden.

4. De Staatssecretaris van Justitie voerde in zijn reactie aan dat naast de grote hoeveelheden te behandelen mvv-aanvragen, de verklaring voor de lange duur van de behandeling moest worden gezocht in de tijd die was gemoeid met het onderzoek naar de authenticiteit van de in het kader van de aanvraag overgelegde documenten.

Gelet op het belang van een zorgvuldig en goed gemotiveerde beslissing is het op zichzelf begrijpelijk dat de Staatssecretaris de afdoening heeft willen aanhouden in afwachting van

de resultaten van een onderzoek naar de authenticiteit van de overgelegde documenten, hoewel het Vreemdelingenbesluit noch de Awb voor deze aanhouding ruimte boden.

Van de Staatssecretaris mag in een dergelijke situatie echter worden verwacht dat hij de benodigde onderzoeken instelt met voldoende voortvarendheid.

5. Verzoeker klaagt er in verband met de lange duur van de behandeling van zijn aanvraag met name over dat het onderzoek naar de door hem overgelegde documenten onnodig vertragend heeft gewerkt, nu de Visadienst niet (direct) is overgegaan tot het verrichten van DNA-onderzoek.

6. De Staatssecretaris van Justitie voerde in zijn reactie op dit punt aan dat ten tijde van verzoekers mvv-aanvraag voornoemd beleid nog niet van toepassing was geweest. Op het tijdstip van de aanvraag had een familierechtelijke relatie in eerste instantie moeten worden aangetoond door middel van officiële documenten, zoals neergelegd in werkinstructie 161 (zie Achtergrond, onder 3.). De Staatssecretaris gaf verder nog aan dat het voornemen om DNA-onderzoek als bewijs te accepteren in zaken waarin familierechtelijke relaties dienen te worden aangetoond, weliswaar al vóór verzoeker zijn aanvraag indiende bekend was geweest, maar dat op het moment van de aanvraag nog geen reële mogelijkheid had bestaan om een DNA-onderzoek aan te bieden. Dit voornemen moest eerst worden omgezet in beleid.

7. Op 11 februari 2000 maakte de Staatssecretaris van Justitie in een Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire (hierna: TBV 2000/3) zijn beleid bekend ten aanzien van de toepassing en procedure van DNA-onderzoek in het kader van gezinshereniging bij toegelaten vluchtelingen. Dit beleid resulteerde in IND-werkinstructie 218 (zie Achtergrond, onder 3. en 4.).

8. Verzoeker gaf bij brief van 20 december 1999 aan dat hij en zijn gezinsleden bereid waren mee te werken aan een DNA-onderzoek. Dit verzoek werd herhaald op 18 januari en 2 februari 2000. Op deze tijdstippen had de Staatssecretaris van Justitie zijn beleid met betrekking tot DNA-onderzoek in procedures van gezinshereniging bij toegelaten vluchtelingen nog niet bekend gemaakt. Verzoeker kan dan ook niet worden gevolgd in zijn klacht dat het onderzoek naar de door hem overgelegde documenten onnodig vertragend heeft gewerkt, nu niet direct werd overgegaan tot DNA-onderzoek. Immers de Visadienst handelde conform de ten tijde van de aanvraag geldende werkinstructie.

In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

9. Niettegenstaande het bovenstaande kan niet worden gezegd dat met voldoende voortvarendheid een DNA-onderzoek is ingesteld. Het onderzoek naar de door verzoeker overgelegde documenten was in januari 2000 gereed. Op 15 juni 2000 werd een begin gemaakt met het DNA-onderzoek. Gelet op het in werking treden van TBV 200/3 op

11 februari 2000 had verzoeker eerder kunnen worden verzocht mee te werken aan een DNA-onderzoek. Na de bekendmaking van het beleid duurde het immers nog vier maanden voordat verzoeker verzocht werd mee te werken. Dit is niet juist.

10. Bovendien had verzoeker op actieve wijze dienen te worden geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot DNA-onderzoek. Het is niet juist dat de Visadienst tot driemaal toe niet is ingegaan op de mededeling van verzoeker mee te willen werken aan DNA-onderzoek. Op het moment dat verzoeker voor het eerst liet weten bereid te zijn mee te werken aan DNA-onderzoek, was het voornemen van de Staatssecretaris van Justitie om DNA-onderzoek te accepteren in zaken als van verzoeker immers al bekend.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die is 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 niet gegrond voor zover er over wordt geklaagd dat het documentenonderzoek onnodig vertragend heeft gewerkt en is gegrond wat betreft het niet tijdig instellen van DNA onderzoek nadat het beleid daartoe was bekendgemaakt.

Onderzoek

Op 14 maart 2000 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer R. 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 15 maart 2000 ontving de Nationale ombudsman een nadere toelichting op de klacht van verzoekers gemachtigde.

De Nationale ombudsman legde de klacht op 15 maart 2000 telefonisch voor aan de Visadienst met de vraag of in deze zaak een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. Nadat was gebleken dat geen voor verzoeker bevredigende oplossing kon worden bereikt, werd naar de gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie gezamenlijk, een onderzoek ingesteld.

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. Tevens werd de Visadienst telefonisch gevraagd inlichtingen te verschaffen.

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

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

De reactie van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker, van Irakese nationaliteit, diende op 22 oktober 1997 een aanvraag in om toelating in Nederland als vluchteling. Bij beslissing van de Staatssecretaris van Justitie van 7 mei 1999 werd de aanvraag ingewilligd.

2. Verzoekers echtgenote en acht kinderen verbleven nog in Irak. Op 23 juli 1999 diende verzoeker voor hun in het kader van gezinshereniging een aanvraag in om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv).

Op 2 augustus 1999 ontving de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) verzoekers aanvraag met een desbetreffend advies van de korpschef van het regionale politiekorps Haaglanden.

3. Ten behoeve van het verzoek om gezinshereniging onderzocht het Bureau Documenten van de IND door verzoeker overgelegde identiteitsdocumenten van zijn echtgenote en zijn kinderen. Hiervan werd verzoeker bij brief van 23 augustus 1999 op de hoogte gesteld, onder de mededeling dat het onderzoek naar verwachting vijf maanden in beslag zou nemen.

Op 20 december 1999 gaf de gemachtigde van verzoeker onder meer aan dat verzoeker en zijn gezinsleden bereid waren mee te werken aan een zogenoemd DNA-onderzoek, indien dat de behandeling van de aanvraag zou bespoedigen. Tevens werden nog twee documenten overgelegd.

De uitslag van het documentenonderzoek werd bij brieven van respectievelijk 5 en 20 januari 2000 aan verzoeker meegedeeld. Het Bureau Documenten oordeelde dat de Irakese identiteitsbewijzen van verzoekers echtgenote en kinderen hoogstwaarschijnlijk niet authentiek waren. Op 6 januari, 18 januari en 2 februari 2000 reageerde verzoekers gemachtigde schriftelijk op de uitkomst van het documentenonderzoek. In de laatstgenoemde brieven werd herhaald dat verzoeker en zijn gezinsleden bereid waren

mee te werken aan DNA-onderzoek.

4. Bij brief van 12 maart 2000 klaagde verzoeker bij de Nationale ombudsman over het uitblijven van een beslissing op zijn mvv-aanvraag. Tevens klaagde hij erover dat de Visadienst niet had gereageerd op het aanbod een DNA-onderzoek te ondergaan. De Nationale ombudsman legde de klacht op 15 maart 2000 telefonisch voor aan de Visadienst met de vraag of in deze zaak een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld (zie onder Onderzoek).

Naar aanleiding hiervan deelde de Visadienst op 20 maart 2000 mee dat diezelfde week op het verzoek om een DNA-onderzoek zou worden beslist. Indien het verzoek om een DNA-onderzoek niet zou worden gehonoreerd zou binnen vier weken een beslissing worden genomen op de aanvraag. Indien het verzoek wel zou worden gehonoreerd was het niet mogelijk een concrete beslistermijn aan te geven. De Visadienst gaf wel aan dat de behandelingsduur naar verwachting, gelet op de bewerkelijkheid ervan, vijf á zes maanden in beslag zou nemen.

5. Verzoekers gemachtigde liet daaropvolgend namens verzoeker weten dat de Visadienst zijn toezegging om in de week van 20 maart 2000 op het verzoek om een DNA-onderzoek te reageren, niet was nagekomen. Voorts liet zij weten de door de Visadienst genoemde behandelingstermijn voor DNA-onderzoek onacceptabel te vinden. Gelet hierop zette de Nationale ombudsman het onderzoek op 29 mei 2000 schriftelijk voort.

6. Bij brief van 15 juni 2000 verzocht de Visadienst verzoeker mee te werken aan een DNA-onderzoek ter vaststelling van de familierechtelijke relatie tussen verzoeker en zijn echtgenote en zijn minderjarige kinderen. Op de mvv-aanvraag ten behoeve van het meerderjarige kind van verzoeker werd afwijzend beslist.

7. Op 30 november 2000 besliste de Minister van Buitenlandse Zaken op de mvv-aanvragen ten behoeve van verzoekers echtgenote en zijn zeven minderjarige kinderen.

B. Standpunt verzoeker

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

C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

In reactie op de klacht deelde de Staatssecretaris van Justitie bij brief van 14 juni 2000 onder meer het volgende mee:

"... Op 15 maart 2000 heeft een van uw medewerkers telefonisch geïnformeerd bij de Visadienst naar aanleiding van de klacht van (verzoeker; N.o.). Op 20 maart 2000 is in een

telefoongesprek met een van uw medewerkers door de Visadienst aangegeven dat uiterlijk in week 12 zal worden bepaald of een DNA-onderzoek zal worden aangeboden. Deze toezegging is helaas niet nagekomen. Pas bij brief van 15 juni 2000 is ter vaststelling van de familierechtelijke relatie tussen (verzoeker; N.o.) enerzijds en zijn echtgenote en kinderen anderzijds een dergelijk aanbod gedaan. De gemachtigde is hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld. Dit aanbod geldt echter niet voor de oudste zoon. In zijn geval is op 16 juni 2000 een beslissing genomen, welke eveneens inmiddels aan de gemachtigde is verzonden.

Naar aanleiding van het hierboven beschreven feitencomplex, kom ik tot de volgende reactie op de klacht van (verzoeker; N.o.).

Het staat vast dat de wettelijke beslistermijn (in casu drie maanden) voor de procedure in eerste aanleg inmiddels ruimschoots is overschreden. Ik bied hiervoor mijn excuses aan. De klacht van (verzoeker; N.o.) acht ik dan ook gegrond, voor zover deze betrekking heeft op de lange behandeltermijn. Naast de grote hoeveelheid te behandelen mvv-aanvragen, dient een verklaring voor de lange behandelingsduur te worden gezocht in de tijd die gemoeid is geweest met het onderzoek naar de authenticiteit van de overgelegde documenten. Ten slotte noem ik het gebrek aan alertheid dat de Visadienst aan de dag heeft gelegd bij het nakomen van de telefonisch aan een van uw medewerkers gedane toezegging om in week 12 (verzoeker; N.o.) berichten omtrent de vraag of al dan niet een DNA-onderzoek wordt aangeboden. Uiteindelijk is aan deze toezegging pas in week 24 gehoor gegeven.

De stelling van (verzoeker; N.o.) dat het onderzoek naar de overgelegde documenten onnodig vertragend heeft gewerkt, aangezien de IND direct had moeten overgaan tot het verrichten van DNA-onderzoek, onderschrijf ik daarentegen niet. Het deel van de klacht dat hierop ziet, acht ik dan ook niet gegrond. Uit mijn antwoorden op het door u gestelde drietal vragen, zal blijken waarom niet.

Vraag 1. Zijn op het moment van de aanvraag van verzoeker andere onderzoeksmethoden overwogen dan onderzoek naar documenten?

Ten tijde van de mvv-aanvraag van (verzoeker; N.o.) ten behoeve van zijn echtgenote en kinderen, gold ten aanzien van verzoeken om gezinshereniging bij een tot Nederland toegelaten vluchteling de openbare werkinstructie 161. Kort gezegd komt deze werkinstructie erop neer dat een familierechtelijke relatie in eerste instantie dient te worden aangetoond door middel van officiële documenten. In geval van twijfel aan de authenticiteit van de overgelegde documenten zal het Bureau Documenten een onderzoek uitvoeren. Indien het documentenonderzoek niet de gewenste zekerheid kan bieden, maar een gezinsband is wél aannemelijk, zal de Nederlandse ambassade een aantal identificerende vragen stellen. Indien de gezinsband daarentegen niet aannemelijk is, zal een afwijzing volgen.

De mvv-aanvraag van (verzoeker; N.o.) ten behoeve van zijn echtgenote en kinderen is behandeld conform de inhoud van werkinstructie 161. Op het moment van de aanvraag zijn derhalve geen andere onderzoeksmethoden dan onderzoek naar documenten overwogen.

Vraag 2. Waarom wordt DNA-onderzoek bij aanvragen als van verzoeker niet direct ingesteld, mede gelet op de situatie met betrekking tot documenten in het gebied waar verzoeker vandaan komt?

Bij brief van 3 juni 1999 heeft de staatssecretaris van Justitie, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Grote Steden en Integratiebeleid, de Tweede Kamer in kennis gesteld van het voornemen om op basis van een zorgvuldige en fraudebestendige procedure en met voldoende waarborgen voor betrokkenen de resultaten van DNA-onderzoek te accepteren als bewijs in procedures waarin biologische afstamming doorslaggevend is voor de beslissing. Hoewel ten tijde van het indienen van de mvv-aanvraag door (verzoeker; N.o.) ten behoeve van zijn echtgenote en kinderen, zijnde 23 juli 1999, dit voornemen derhalve reeds bekend was, bestond op dat moment nog geen reële mogelijkheid om een DNA-onderzoek aan te bieden. Hiertoe diende het voornemen eerst te worden omgezet in beleid. Na ampele voorbereidingen, waarbij alle betrokken instanties zijn geconsulteerd en waarbij op verzoek van de Tweede Kamer nadere informatie is ingewonnen over de financiële gevolgen van het voorstel, heeft de staatssecretaris van Justitie bij brief van 12 januari 2000, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, aan de Tweede Kamer laten weten met ingang van 1 februari 2000 de voorgestelde DNA-procedure te zullen toepassen. Uiteindelijk is de procedure als beleid neergelegd in twee afzonderlijke Tussentijdse Berichten Vreemdelingencirculaire, te weten TBV 2000/3 van 11 februari 2000 ten aanzien van gezinshereniging met toegelaten vluchtelingen en TBV 2000/9 van 1 mei 2000 voor de overige verzoeken om gezinshereniging en gezinsvorming. De keuze om twee verschillende TBV'en op twee verschillende momenten uit te brengen, hangt samen met het feit dat de staatssecretaris van Justitie in zijn eerdergenoemde brief van 3 juli 1999 te kennen heeft gegeven te willen beginnen met invoering van DNA-onderzoek, en wel met voorrang in de procedure voor gezinshereniging bij toegelaten vluchtelingen.

Het was derhalve niet mogelijk om bij aanvragen zoals die van (verzoeker; N.o.) direct een DNA-onderzoek in te stellen. De situatie met betrekking tot documenten in het gebied waar betrokkenen vandaan komen doet hieraan niet af. Overigens is naar aanleiding van TBV 2000/3 de openbare werkinstructie nummer 218 verschenen, waarin met zoveel woorden is opgenomen dat vooralsnog en in het algemeen geen nader documentenonderzoek door het Bureau Documenten hoeft plaats te vinden in het geval van documenten afkomstig uit Afghanistan en Irak. In dergelijke zaken zal, voor zover aan alle overige voorwaarden wordt voldaan, direct worden bepaald of de familierechtelijke relatie door middel van een DNA-onderzoek of een identificerend interview kan worden aangetoond. Overigens wijs ik erop dat Irakezen en Afghanen nog steeds in eerste instantie met officiële documenten de

familierelatie aan kunnen tonen.

Vraag 3. Binnen welke termijn kan DNA-onderzoek worden afgerond?

Gelet op de recente verschijningsdatum van TBV 2000/3 zijn er op dit moment geen IND-brede gegevens voorhanden waaruit kan worden afgeleid binnen welke gemiddelde termijn een DNA-onderzoek kan worden afgerond. De zaak van (verzoeker; N.o.) is behandeld in de Regionale directie Noord-Oost. Uit de in deze directie inmiddels afgeronde zaken is gebleken dat er in het gunstigste geval een termijn van zes weken nodig was om het DNA-onderzoek af te ronden. Deze termijn is mede tot stand gekomen door een snelle en volledige medewerking van de referent hier te lande en de betrokkenen in het buitenland. Echter, veelal overstijgt een DNA-onderzoek de termijn van zes weken, waarbij het kan voorkomen dat de duur van de DNA-procedure kan oplopen tot zes maanden.

Binnen vier weken nadat alle vereiste informatie is ontvangen zal beslist worden op de aanvraag..."

D. Standpunt Minister van buitenlandse zaken

In reactie op de klacht deelde de Minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 23 april 2001 onder meer het volgende mee:

"Gelet op de formulering van de klacht en gezien het feit dat uw brief tevens voor een reactie is voorgelegd aan de Staatssecretaris van Justitie, moge ik u voor wat betreft mijn reactie op de onderhavige klacht verwijzen naar de reactie van de Staatssecretaris van Justitie."

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."

3. IND-werkinstructie 161

Op 1 maart 1998 werd werkinstructie 161 van kracht. In deze werkinstructie wordt onder meer het volgende bepaald ten aanzien van de vaststelling van de gezinsband:

"Inleiding In hoofdstuk B7/17.1.1.a Vc. Wordt het uitzonderingsbeleid uiteengezet voor toelating van gezinsleden van toegelaten vluchtelingen in het kader van gezinshereniging. In dit hoofdstuk wordt ondermeer de voorwaarde gesteld dat de gezinshereniging en de gezinsband aannemelijk gemaakt dienen te worden. Dit kan blijken uit het departementale dossier van de toegelaten vluchteling en overgelegde documenten. Gebleken is dat vooral de gezinsband tussen hier te lande verblijvende toegelaten vluchtelingen en hun familieleden niet te snel mag worden aangenomen. Deze werkinstructie biedt nadere handvatten voor de vaststelling van het feitelijk bestaan van de beweerde gezinsband.

Bewijslast Bij de MVV-aanvraag dienen officiële documenten, zoals trouw- en/of geboorteakten te worden overgelegd om de gezinsband aan te tonen. Deze documenten moeten - in geval van twijfel - ter verificatie worden voorgelegd aan het Bureau Documenten van de IND in Zwolle. Indien wordt geconstateerd dat er falsificaten zijn overgelegd, moet de aanvraag om gezinshereniging op grond van het verstrekken van onjuiste gegevens worden afgewezen.

Indien er twijfel is aan de authenticiteit van de overgelegde documenten of er kunnen geen documenten worden overgelegd, dient de identiteit van de gezinsleden en de familierelatie tussen de gezinsleden en de in Nederland verblijvende referent op andere wijze aannemelijk te worden gemaakt. Het algemene uitgangspunt hierbij is dat de bewijslast bij de vaststelling van de gezinsband en de identiteit primair bij de betrokken vreemdelingen ligt. In het geval dat er geen (originele) documenten zijn overgelegd en de gezinsband niet

aannemelijk is geworden uit het departementale dossier van de toegelaten vluchteling, moet de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf daarom direct worden afgewezen. Uiteraard moet het departementale dossier wel voldoende informatie bevatten om het bestaan van de beweerde gezinsband al op die grond in twijfel te trekken.

Identificerende Wanneer de gezinsband wel aannemelijk lijkt, maar nog niet

vragen onomstotelijk vast staat, worden in een brief aan de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging een verzoek om onderzoek gedaan aan de hand van een aantal "identificerende vragen" met bijbehorende antwoorden. (...)"

4. Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire 2000/3 (TBV 2000/3)

Op 11 februari 2000 maakte de Staatssecretaris van Justitie in TBV 2000/3 zijn beleid bekend ten aanzien van de toepassing en procedure van DNA-onderzoek in het kader van gezinshereniging bij toegelaten vluchtelingen. TBV 2000/3 vermeldt onder meer het volgende:

"In dit Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire wordt aangegeven wanneer DNA-onderzoek kan worden aangewend in het kader van gezinshereniging bij toegelaten vluchtelingen en wordt de procedure met betrekking tot toepassing van DNA-onderzoek beschreven. De onderstaande tekst wordt bij de eerstvolgende aanvulling van de Vreemdelingencirculaire opgenomen in hoofdstuk B 7/17. (...)"

Inleiding

Per brief van 3 juni 1999, TK 1998-1999, kenmerk 748777/99/DVB, heeft de staatssecretaris van Justitie, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Grote Steden en Integratiebeleid, de Tweede Kamer in kennis gesteld van het voornemen om op basis van een zorgvuldige en fraudebestendige procedure en met voldoende waarborgen voor betrokkenen, de resultaten van DNA-onderzoek te accepteren als bewijs in procedures waarbij de biologische afstamming relevant is voor de uiteindelijke beslissing. Indien niet op gebruikelijke wijze en met de reguliere middelen kan worden vastgesteld dat er sprake is van een biologische afstammingsrelatie, en daarmee voor betrokkenen sprake is van bewijsnood, worden betrokkenen door de overheidsinstantie in kwestie in de gelegenheid gesteld op vrijwillige basis mee te werken aan DNA-onderzoek. Zulks is vastgelegd in de per 1 februari 2000 herziene "Circulaire inzake legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen", die zal worden opgenomen in hoofdstuk C 4 van de Vreemdelingencirculaire.

In de brief van 3 juni 1999 aan de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van Justitie te kennen gegeven te willen beginnen met invoering van DNA-onderzoek, en wel met voorrang in de procedure voor gezinshereniging bij toegelaten vluchtelingen. De identiteit en familierechtelijke relatie dienen aangetoond te worden met documenten. Alleen indien

documenten ontbreken of geen uitsluitel bieden, worden betrokkenen gewezen op de mogelijkheid van een DNA-onderzoek. Toepassing van DNA-onderzoek is uitsluitend aan de orde in die gevallen waarin een biologische afstammingsrelatie moet worden aangetoond tussen kind(eren) en ouder(s). DNA-onderzoek vindt plaats op basis van vrijwilligheid. De afname van DNA-materiaal gebeurt door middel van een wangslimvliestest.

Per brief van 12 januari 2000, TK 1999-2000, kenmerk 5001144/00/DVB, heeft de staatssecretaris van Justitie, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, aan de Tweede Kamer laten weten met ingang van 1 februari 2000 de voorgestelde procedure te zullen toepassen.

Identiteit en familierechtelijke relatie

Om de identiteit van de gezinsleden en hun familierechtelijke relatie met de hoofdpersoon vast te kunnen stellen dienen in beginsel de volgende documenten te worden overgelegd:

1. de gezinsleden van een toegelaten vluchteling dienen een geldig document voor grensoverschrijding te overleggen ten einde hun identiteit aan te tonen;
2. het bestaan van een geldig huwelijk dient met officiële documenten te worden aangetoond;
3. het bestaan van een familierechtelijke relatie tussen minderjarige kinderen en hun ouder(s) dient met officiële documenten te worden aangetoond.

Aannemelijk maken identiteit en familierelatie

Indien de betrokken vreemdeling de hierboven genoemde documenten niet kan overleggen dient door de vreemdeling aannemelijk gemaakt te worden dat het ontbreken van documenten niet aan hem is toe te rekenen. Hierbij is van belang dat:

-de verklaringen van de vreemdeling omtrent het ontbreken van de betreffende documenten consistent en geloofwaardig zijn;

-de verklaringen stroken met hetgeen overigens bekend is ten aanzien van de situatie in het land van herkomst met betrekking tot (het verkrijgen van) documenten.

Indien het de betrokken vreemdelingen is toe te rekenen dat de vereiste documenten ontbreken, wordt de aanvraag niet ingewilligd. Is het ontbreken van documenten hen niet toe te rekenen, dan dienen identiteit en familierelatie op andere wijze aannemelijk gemaakt te worden. Het algemene uitgangspunt is dat de bewijslast primair bij betrokken vreemdelingen ligt. Indien er evenwel sprake is van bewijsnood voor betrokken vreemdelingen omdat documenten ontbreken en zulks betrokkene(n) niet aan te rekenen

is of omdat de overgelegde documenten geen uitsluitel bieden, dan worden betrokkenen door de IND gewezen op de mogelijkheid van DNA-onderzoek. Als de familierelatie niet met documenten kan worden aangetoond, maar het DNA-onderzoek de biologische afstammingsrelatie bevestigt, wordt de mw-aanvraag ingewilligd, tenzij overigens bekend geworden gegevens zich tegen inwilliging verzetten.

DNA-onderzoek is aan de orde in het geval de aanvraag minderjarige kinderen betreft waarvoor een biologische afstammingsrelatie is aangegeven door betrokken vreemdelingen. Alleen in het geval van echtgenoten, die niet mede ten behoeve van biologische kinderen een mw-aanvraag indienen, en in het geval van kinderen, waarvoor door de referent een andere dan biologische gezinsrelatie is aangegeven, worden identificerende vragen gesteld. In het geval van echtgenoten die DNA-materiaal afstaan ter vaststelling van de biologische afstammingsrelatie tussen kinderen, de referent en hem- of haarzelf worden geen identificerende vragen gesteld. Bij een voor betrokkenen positieve uitslag van het DNA-onderzoek wordt de mw-aanvraag ingewilligd, tenzij overig bekend geworden gegevens zich tegen inwilliging verzetten." (...).

5. Werkinstructie 218 van de IND

Op 11 februari 2000 werd werkinstructie 218 van kracht. Deze werkinstructie werd naar aanleiding van het TVB 2000/3 opgesteld. Voor zover nog van belang vermeldt de werkinstructie onder meer het volgende:

"In deze werkinstructie wordt beschreven wanneer, en ten behoeve van welke vreemdelingen, op de mogelijkheid van een DNA-onderzoek gewezen dient te worden, en welke werkwijze met betrekking tot het doen van een DNA-onderzoek gehanteerd dient te worden.

Algemene uitgangspunten

Het algemene uitgangspunt is dat de bewijslast van de familierelatie en de identiteit primair bij de betrokken vreemdelingen ligt. DNA-onderzoek kan plaatsvinden wanneer, en in die gevallen dat documenten en anderszins bekende gegevens geen zekerheid bieden over het bestaan van een familierelatie. In dat geval kunnen de betrokken vreemdelingen door de IND gewezen worden op de mogelijkheid van het DNA-onderzoek. Het is aan de betrokken vreemdelingen zelf, of zij willen meewerken aan het DNA-onderzoek.

DNA-onderzoek kan slechts uitsluitel bieden over een afstammingsrelatie. Voor kinderen, waarvoor geen afstammingsrelatie geldt maar waarvan wel is aangegeven dat ze tot het gezin behoren, en de echtgenoten die slechts ten behoeve van zichzelf een mw-aanvraag indienen, geldt de werkwijze van identificerende vragen. Indien de informatie uit het departementale dossier en de overgelegde documenten onvoldoende zekerheid bieden met betrekking tot het vaststellen van de gezinsband en de familierelatie, worden

identificerende vragen gesteld. In het geval van echtgenoten die mede ten behoeve van biologische kinderen meewerken aan DNA-onderzoek, is de uitkomst van het DNA-onderzoek mede relevant bij het vaststellen van een familierelatie.

Documentenonderzoek

Bij een mw-aanvraag dienen officiële documenten te worden overgelegd zoals huwelijks- en geboorteakten om de familierelatie aan te tonen. In veel gevallen worden of geen documenten overgelegd of er is twijfel aan de authenticiteit ervan. In het laatste geval kunnen de documenten, desgewenst na overleg met het ministerie van Buitenlandse Zaken, aan Bureau Documenten worden voorgelegd. Uit nader overleg met en informatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken over de overgelegde documenten en de waarde die aan documenten uit enig land in enige periode gehecht kan worden, kan blijken of nader onderzoek door het Bureau Documenten in concrete gevallen uitsluitend kan bieden over de authenticiteit van de overgelegde documenten. Zo zal vooralsnog en in het algemeen geen nader documentenonderzoek door Bureau Documenten hoeven plaats te vinden in het geval van documenten afkomstig uit Afghanistan en Noord-Irak.

Indien nader documentenonderzoek wordt verricht en het documentenonderzoek uitwijst dat er falsificaties zijn overgelegd wordt de aanvraag om gezinshereniging op grond van het verstrekken van onjuiste gegevens met ingewilligd.

Indien er na documentenonderzoek nog twijfel is aan de authenticiteit van de overgelegde documenten of indien geen nader documentenonderzoek heeft plaatsgevonden, dient de identiteit van de gezinsleden en de relatie tussen de gezinsleden en de in Nederland verblijvende referent op andere wijze inzichtelijk te worden gemaakt." (...)