



Rapport

Datum: 26 maart 2002

Rapportnummer: 2002/087

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat het Beneluxvisumkantoor te Rabat (Marokko) de afgifte van de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van haar echtgenoot heeft vertraagd tot 2 januari 2001, terwijl de Minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 16 augustus 2000 had meegedeeld dat er geen bezwaar bestond tegen afgifte van de mvv en de Minister door het hieraan voorafgaande onderzoek reeds bekend was met alle feiten en omstandigheden.

Beoordeling

1. Verzoekster diende op 14 juli 2000 bij de chef van het regionale politiekorps te Groningen een aanvraag in om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van haar, in Marokko verblijvende, echtgenoot (zie Achtergrond, onder 1.).

Bij brief van 16 augustus 2000 deelde de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) verzoekster mee dat geen bezwaar bestond tegen de afgifte van een mvv aan haar echtgenoot onder het voorbehoud dat "nader bekend geworden feiten en omstandigheden" aan de afgifte van de mvv in de weg zouden kunnen staan.

2. Verzoekster klaagt erover dat de Nederlandse ambassade te Rabat de afgifte van de mvv aan haar echtgenoot heeft vertraagd tot 2 januari 2001 terwijl de Visadienst haar reeds op 16 augustus 2000 had meegedeeld dat er geen bezwaar bestond tegen de afgifte van de mvv en de Visadienst, na onderzoek, reeds bekend was met alle van belang zijnde feiten en omstandigheden.

3. De Minister van Buitenlandse Zaken liet in zijn reactie op de klacht weten dat de Nederlandse ambassade te Rabat op 8 september 2000 verzoeksters echtgenoot had uitgenodigd om zich te vervoegen op het Beneluxvisumkantoor (BVK) te Rabat. Op 27 september 2000 had verzoeksters echtgenoot zijn mvv-aanvraag ingediend en was met hem een intakegesprek gevoerd. Naar aanleiding van dit gesprek had het BVK besloten de mvv-aanvraag aan de Visadienst voor te leggen met het verzoek om de verstrekte machtiging om over te gaan tot afgifte van de mvv in heroverweging te nemen. Verzoeksters echtgenoot was hiervan niet op de hoogte gesteld. Reden voor het BVK om een verzoek tot heroverweging te doen was geweest dat onvoldoende vaststond dat verzoeksters echtgenoot gedurende de mvv-procedure buiten Nederland had verbleven en dat de Italiaanse autoriteiten bezwaar maakten tegen de afgifte van de mvv.

4. Bij brief van 19 oktober 2000 diende verzoekster een klacht in bij de Nationale ombudsman over het uitblijven van de afgifte van de mvv. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken liet de Nationale ombudsman op 14 november 2000 weten dat het BVK te Rabat op 27 september 2000 een verzoek tot heroverweging had ingediend bij de Visa-dienst. Op 21

november 2000 berichtte de Visadienst de Nationale ombudsman echter dat zij geen verzoek tot heroverweging had ontvangen. Bij brief van 27 november 2000 diende het BVK te Rabat opnieuw een verzoek tot heroverweging in bij de Visadienst.

5. De Visadienst liet de Nederlandse ambassade te Rabat op 4 december 2000 weten dat zij onverminderd van mening bleef dat er geen bezwaar bestond tegen afgifte van een mvv aan verzoeksters echtgenoot nu was gebleken dat de aanvrager van het visum niet gesignaleerd stond in het (N)SIS (zie Achtergrond, onder 5.). Daarnaast bleek uit informatie, bij de Visadienst binnengekomen op 5 juli 2000, dat verzoekers echtgenoot voor de indiening van de aanvraag, op 14 juli 2000, onder toezicht, op 26 mei 2000, per vliegtuig was afgereisd naar Marokko.

Op 22 december 2000 stuurde de Nederlandse ambassade verzoeksters echtgenoot een uitnodiging om zich te melden bij de ambassade en op 2 januari 2001 werd aan hem de mvv verstrekt.

6. Ingevolge het bepaalde in de Vreemdelingencirculaire (zie Achtergrond, onder 3.) had binnen drie maanden na de aanvraag van 14 juli 2000 om verlening van een mvv beslist moeten worden. De echtgenoot van verzoekster is echter pas vijf en een halve maand na de aanvraag in het bezit gesteld van de mvv. De vertraging in de afhandeling van de aanvraag van de mvv was gelegen in het feit dat de ambassade op 27 september 2000 een verzoek tot heroverweging van de op 16 augustus 2000 verstrekte machtiging tot afgifte van de mvv indiende bij de Visadienst. Op 14 oktober 2000 verstreek de beslistermijn voor de gevraagde mvv. De ambassade was er niet van op de hoogte dat het verzoek tot heroverweging niet door de Visadienst was ontvangen. Hierdoor werd pas, nadat de Visadienst de Nationale ombudsman had laten weten geen verzoek tot heroverweging ontvangen te hebben, op 27 november 2000 een nieuw heroverwegingsverzoek door de ambassade ingediend. De ambassade ontving op 4 december 2000 de reactie van de Visadienst met het verzoek de procedure zo spoedig mogelijk af te handelen. Het duurde vervolgens bijna drie weken voordat verzoeksters echtgenoot de uitnodiging ontving om zijn mvv af te halen.

7. Van de ambassade mag worden verwacht dat tijdig wordt gerappelleerd in het geval van (dreigende) overschrijding van de termijn van drie maanden waarbinnen de Visadienst dient te beslissen op de mvv-aanvraag. Door niet te rappelleren en vervolgens na ontvangst van het bericht van de Visadienst verzoeksters echtgenoot niet met spoed uit te nodigen, heeft de ambassade onvoldoende voortvarend gehandeld.

Op dit punt is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

8. Het feit dat de Visadienst te kennen geeft geen bezwaar te maken tegen de afgifte van een mvv, betekent niet dat de post daartoe zonder meer moet overgaan. De Nederlandse diplomatieke en consulaire posten hebben wat betreft de afgifte van een mvv namelijk een

eigen bevoegdheid en verantwoordelijkheid. Dit gaat niet zover dat zij de gehele procedure nogmaals kunnen overdoen, maar het kan wel betekenen dat indien nader bekend geworden feiten en/of omstandigheden daartoe aanleiding geven de posten de Visadienst kunnen verzoeken het positieve advies tot afgifte van een mvv in heroverweging te nemen. De ambassade behoort er in beginsel wel van uit te gaan dat de Visadienst bij het onderzoek in het kader van een mvv-aanvraag de daarvoor van belang zijn feiten en omstandigheden zorgvuldig heeft onderzocht.

9. De ambassade besloot het verzoek tot heroverweging bij de Visadienst in te dienen mede naar aanleiding van een bericht van het Italiaanse Consulaat dat bezwaar bestond tegen afgifte van een visum aan verzoeksters echtgenoot. De aanwijzing dat iemand mogelijk gesignaleerd staat in het SIS kan reden zijn om een mvv te weigeren. Op zichzelf was het niet onjuist dat de ambassade bij een dergelijke aanwijzing een verzoek tot heroverweging heeft ingediend bij de Visadienst (zie Achtergrond, onder 5. en 6.).

Op dit punt is de onderzochte gedraging behoorlijk.

10. Ten overvloede wordt nog wel het volgende overwogen.

De ambassade diende het verzoek tot heroverweging mede in vanwege het vermoeden dat verzoeksters echtgenoot gedurende de mvv-aanvraag niet buiten Nederland had verbleven. De ambassade had er op dit punt echter van behoren uit te gaan dat de Visadienst het onderzoek in verband met de mvv-aanvraag naar behoren had verricht en de informatie op dit punt al bij het advies had betrokken. Alleen wanneer evident was dat het advies van de Visadienst op dit punt tot stand was gekomen op grond van onjuiste feiten, dan wel wanneer uit het intakegesprek naar voren was gekomen dat verzoeksters echtgenoot na 26 mei 2000 opnieuw in Nederland had verbleven, zou sprake zijn geweest van een gegronde reden voor een verzoek tot heroverweging.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond, behalve met betrekking tot het verzoek tot heroverweging; op dit punt is de klacht niet gegrond.

Onderzoek

Op 23 oktober 2000 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw K. te Groningen, met een klacht over een gedraging van de Nederlandse ambassade te Rabat (Marokko).

Op 27 oktober 2000 is de klacht voorgelegd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken met de vraag of een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. Daarop liet het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 14 en 27 november 2000 weten dat de Nederlandse ambassade te Rabat de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) had verzocht om een heroverweging van het positieve advies een machtiging tot voorlopig verblijf af te geven aan verzoeksters echtgenoot.

Gelet op het voorgaande besloot de Nationale ombudsman om het onderzoek naar de gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, schriftelijk voort te zetten.

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

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

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

Verzoekster berichtte dat het verslag haar geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoekster diende op 14 juli 2000 bij de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Groningen een aanvraag in, in het kader van de zogenoemde referentprocedure (zie Achtergrond, onder 1.), om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van haar echtgenoot. Op 8 augustus 2000 ontving de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), Regionale Directie Noord-Oost, een positief advies van de vreemdelingendienst.

Bij brief van 16 augustus 2000 ontving verzoekster van de Visadienst het bericht dat er geen bezwaar bestond tegen de afgifte van een mvv. In de brief was daarnaast het volgende opgenomen:

“Ik maak u erop attent dat alsnog kan worden afgezien van afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf indien nader bekend geworden feiten en omstandigheden dit in de weg

staan.”

2. Op 25 september 2000 wendde verzoeksters echtgenoot zich tot de Nederlandse ambassade te Rabat voor de afgifte van de mvv. Een medewerker van de Nederlandse ambassade stelde verzoeksters echtgenoot een aantal vragen. Op 2 oktober 2000 bezocht hij opnieuw de ambassade in de verwachting zijn mvv in ontvangst te nemen maar een medewerker van de ambassade liet hem weten dat hij moest wachten totdat hij nader bericht zou ontvangen van de ambassade.

Bij brief van 19 oktober 2000 wendde verzoekster zich tot de Nationale ombudsman.

3. De Nationale ombudsman legde de klacht op 27 oktober 2000 voor aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken met de vraag of een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. Op 14 november 2000 liet het Ministerie van Buitenlandse Zaken weten dat de Nederlandse ambassade te Rabat op 27 september 2000 de Visadienst had verzocht om een heroverweging van de machtiging tot afgifte van de mvv.

Op 21 november 2000 liet de Visadienst de Nationale ombudsman weten dat het dossier van verzoeksters echtgenoot was afgesloten en dat er geen verzoek tot heroverweging was ontvangen van de Nederlandse ambassade te Rabat.

4. Bij brief van 27 november 2000 diende de ambassade te Rabat opnieuw een verzoek in tot heroverweging bij de Visadienst. In deze brief was opgenomen:

"Op 27 september moet U een bericht zijn toegegaan om heroverweging voor de in margine dezes genoemde visumaanvrager. Aangezien dit bericht dezerzijds niet is te traceren en uit correspondentie blijkt dat U dit bericht nimmer hebt ontvangen leg ik deze heroverweging wederom aan U voor.

Tijdens het interview is komen vast te staan dat betrokkene niet kan bewijzen dat hij de aanvraagperiode in Marokko of legaal buiten Nederland heeft afgewacht. In het kader van de Schengensamenwerking heeft Italië bovendien bezwaar gemaakt tegen de afgifte van een visum aan betrokkene om de volgende motieven:

quote

- 1) détournement de procédures
- 2) séjour illégal en zone Schengen
- 3) recommandation douteuse de la Firma A de Tanger.

Unquote

Eenmaal in het bezit van een Nederlands visum, kan de houder zich begeven naar elk ander Schengenland, met name Italië. Gaarne heroverweging."

5. Bij brief van 4 december 2000 liet de Visadienst de ambassade onder meer het volgende weten:

"In uw faxbericht van 27 november 2000 brengt u de volgende bezwaren naar voren, welke in uw visie aan een visum-afgifte in de weg staan:

1. betrokkene heeft ter ambassade niet overtuigend aangetoond dat hij de aanvraagperiode (mvv-aanvraag lopende vanaf 17 juli 2000), in Marokko of anderszins legaal buiten Nederland heeft doorgebracht;
2. Italië heeft in het kader van de Schengensamenwerking bezwaren naar voren gebracht om tot afgifte van een visum aan betrokkene over te gaan, met als redenen (als zodanig door mij geïnterpreteerd):
 - a. gesteld misbruik van procedures;
 - b. illegaal verblijf in het Schengengebied;
 - en c. een twijfelachtige referentie van firma A.

Van mijn zijde rijst, gezien de door uw gestelde bezwaren, primair de vraag of er mogelijk een misverstand bestaat omtrent het verblijfsdoel dat betrokkene thans in Nederland beoogt. Bij de korpschef van de regiopolitie te Groningen, vreemdelingendienst te Groningen, is immers op 17 juli 2000 een mvv-aanvraag ten behoeve van betrokkene (zogenaamde referent-procedure) ingediend.

Betrokkene beoogt mitsdien verblijf hier te lande bij zijn Nederlandse echtgenote K. in het kader van gezinsvorming. Aangezien bij toetsing is gebleken dat wordt voldaan aan de voorwaarden als neergelegd in hoofdstuk B1/1 van de Vc., is hierop op 16 augustus 2000 een positieve advisering (D7) tot afgifte van een mvv aan u verzonden.

In uw faxbericht van 27 november 2000 spreekt u echter consequent over een visumverlening. Graag verneem ik van u of hier mogelijk sprake is van een misverstand.

Uit terzake ingekomen informatie van 5 juli 2000, afkomstig van de vreemdelingendienst te Groningen, is mij gebleken dat betrokkene sedert 15 maart 1998 illegaal in Nederland verbleef. Betrokkene is op 26 mei 2000 onder toezicht (*gecontroleerde uitreis m.u.v. uitzetting*) per vliegtuig vertrokken naar zijn land van herkomst (*vlucht van Schiphol-Casablanca*). De echtgenote K. heeft enige tijd hierna de onderhavige mvv-aanvraag ten behoeve van betrokkene ingediend. Betrokkene heeft mitsdien, in afwachting van de onderhavige aanvraag, niet in Nederland verbleven.

Er is tevens op 1 december 2000 (in samenspraak met de Taakgroep Toezicht & Terugkeer te Zwolle) nogmaals gecheckt of betrokkene in (N)SIS staat geregistreerd en gebleken is dat er van een (Europese) signalering van betrokkene geen sprake is.

De door u aangevoerde bezwaren, blijkbaar mede aangevoerd door de Italiaanse overheid, zouden in uw visie een beletsel dienen te vormen voor het verlenen van een Schengen-visum aan betrokkene. Nu betrokkene echter niet gesignaleerd staat in (N)SIS (betrokkene is blijkbaar niet door de Italiaanse overheid ter signalering opgevoerd) en mij geen andere contra-indicaties bekend zijn, kan het door u aangevoerde geen reden vormen om betrokkene de toegang tot Nederland te ontzeggen.

Indien u na bovenstaande kennisgeving onverminderd van mening blijft dat de afgifte van een mvv aan betrokkene ongewenst is, dan zie ik graag een nader gemotiveerd schrijven van uw zijde tegemoet, waarin duidelijk uiteen wordt gezet op welke specifieke gronden betrokkene overkomst naar Nederland ontzegt dient te worden.

Mede gezien het feit dat er door de Nationale ombudsman vragen zijn gesteld aangaande het uitblijven aan de afgifte van de mvv aan betrokkene, acht ik de nodige voortgang in deze zaak zeer gewenst.

Ik zie derhalve graag binnen een periode van vijf werkdagen een reactie van uw zijde tegemoet."

6. Op 22 december 2000 zond de Nederlandse ambassade een uitnodiging aan verzoeksters echtgenoot en op 2 januari 2001 werd aan hem de mvv verstrekt.

B. Standpunt verzoeker

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

C. Standpunt Minister van Buitenlandse zaken

In zijn reactie op de klacht deelde de Minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 17 juli 2001 onder meer het volgende mee:

"Op 1 september 2000 ontving de ambassade te Rabat de -ongedateerde- machtiging tot afgifte van de mvv aan de heer E. (verzoeksters echtgenoot; N.o.). Uit een aantekening in de rechterbovenhoek van de eerste pagina van deze machtiging blijkt dat deze op 23 augustus 2000 was verzonden. De machtiging was afkomstig van de Visadienst, onderdeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken, doch ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het ministerie van Justitie.

Daarop stuurde de ambassade op 8 september 2000 een uitnodiging aan de heer E. om zich bij het Benelux Visumkantoor (BVK) te Rabat te voegen (...). De heer E. verscheen

op 27 september bij het BVK om zijn mvv-aanvraag in te dienen. Bij die gelegenheid is met hem een intakegesprek gevoerd.

Tijdens dit gesprek heeft de behandelend medewerker van het BVK nadere vragen gesteld aan de heer E. over zijn eerder verblijf in het Schengengebied en met name in Nederland, waarbij aannemelijk werd dat de heer E. gedurende langere tijd -vanaf enig moment in 1998 tot enig moment in 2000- zonder geldige verblijfstitel in Nederland had verbleven. Hierdoor kwam onvoldoende vast te staan dat de heer E. gedurende de mvv-procedure -namelijk vanaf het moment dat mevrouw K. om ambtshalve advies had gevraagd bij de Vreemdelingendienst op 14 juli 2000- buiten Nederland had verbleven. Bovendien bleek uit informatie van de Italiaanse consulaire vertegenwoordiging te Tangerang dat van de zijde van de Italiaanse autoriteiten bezwaar bestond tegen de visumafgifte aan de heer E. Het Italiaanse Consulaat had de gronden voor bezwaar in een verklaring neergelegd en onder de betreffende Schengenvertegenwoordigingen verspreid (...).

Gelet op deze onduidelijkheden heeft het BVK besloten de mvv-aanvraag aan de IND Regionale Directie Noord-Oost voor te leggen, met het verzoek om de verstrekte machtiging op basis van de nieuw bekend geworden feiten en omstandigheden in heroverweging te nemen. Van dit verzoek is geen kopie in het dossier bewaard gebleven. Aan de heer E. is geen bericht gestuurd over de aanhouding van de mvv-aanvraag.

Aangezien een reactie op dit verzoek uitbleef en de IND de ambassade uiteindelijk berichtte geen verzoek om heroverweging in deze zaak te hebben kunnen traceren, heeft de ambassade het verzoek bij brief van 27 november 2000 herhaald (...). Van het bericht van de IND aan de ambassade is geen kopie of aantekening in het dossier van de ambassade aangetroffen.

De ambassade ontving op 4 december 2000 van de IND Regionale Directie Noord per telefax een reactie op het verzoek om heroverweging (...). Daarin werd medegedeeld dat de aangevoerde feiten en omstandigheden de afgifte van de mvv aan de heer E. niet in de weg staan. Tevens werd aangedrongen op spoedige afhandeling van deze procedure.

Vervolgens stuurde de ambassade op 22 december 2000 een uitnodiging aan de heer E. om zich op de ambassade te vervoegen in verband met zijn mvv-aanvraag (...). Aan die uitnodiging is door de heer E. op 2 januari 2001 gevolg gegeven en diezelfde dag is aan hem de mvv verstrekt.

Uit het bovenstaande kan worden opgemaakt dat de ambassade bij het intakegesprek met de heer E. geen zekerheid verkreeg over zijn verblijf buiten Nederland gedurende de mvv-procedure. Op grond van de Vreemdelingencirculaire deel A 4.5.1 (oud) diende een mvv-aanvraag te worden afgewezen indien de vreemdeling in Nederland in plaats van in het buitenland de uitkomst van het onderzoek afwachtte. (Sedert de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 is voornoemde verplichting opgenomen in de nieuwe

Vreemdelingencirculaire deel B 1.1.2.) Gelet hierop kon de ambassade in redelijkheid besluiten de IND om heroverweging van de mvv-machtiging te verzoeken.

Voorts zij er hier op gewezen dat het onderzoek dat voorafgaand aan de machtiging tot afgifte van de mvv wordt uitgevoerd door de Visadienst in samenwerking met de Vreemdelingendienst, in beginsel de feiten en omstandigheden van de referent (in casu verzoekster) betreft. Feiten en omstandigheden die de aanvrager betreffen kunnen daarbij slechts worden betrokken, voorzover deze door de referent worden aangedragen. De aanvrager zelf wordt bij dat onderzoek niet betrokken aangezien hij/zij niet geacht wordt in Nederland te verblijven op dat moment.

Pas op het moment dat de mvv-aanvraag bij de ambassade wordt ingediend kunnen derhalve feiten en omstandigheden met betrekking tot de aanvrager bekend worden die bij het voorafgaand onderzoek nog niet bekend waren. Op grond daarvan kan de ambassade de IND om heroverweging verzoeken.

In de brief aan verzoekster van 16 augustus 2000, waarin de regionale Directie Noord-Oost haar berichtte over het feit dat geen bezwaar bestond tegen de afgifte van een mvv aan de heer E., werd om die reden melding gemaakt van de mogelijkheid dat ander bekend geworden feiten en omstandigheden de afgifte van de mvv in de weg zouden kunnen staan (...).

Gelet op het bovenstaande acht ik de klacht van verzoekster ongegrond. Wel had het op de weg van de ambassade gelegen om de heer E. te informeren over het feit dat op nader gebleken feiten nieuw onderzoek nodig was alvorens kon worden beslist op zijn mvv-aanvraag.

Voorts had de voortgang van de procedure kunnen worden bespoedigd indien de ambassade op een eerder moment dan 27 november 2000 de IND Regionale Directie Noord-Oost had gerappelleerd in verband met het uitblijven van een reactie op het verzoek om heroverweging. Ook wordt opgemerkt dat de uitreiking van de mvv aan de heer E. had kunnen worden bespoedigd indien de ambassade na ontvangst van het goedkeuringsbericht van de IND op 4 december 2000 eerder dan op 22 december 2000 een uitnodiging naar de heer E. had gezonden.

Hierover wordt opgemerkt dat de ambassade in die periode problemen had met de verwerking van de mvv- en visumaanvragen, waardoor achterstanden waren ontstaan en waarover veel klachten werden ontvangen, die vervolgens weer aandacht en tijd vergden. De afhandeling van veel mvv-aanvragen verliep dan ook veel trager dan gewenst. Deze achterstand is inmiddels grotendeels ingelopen en aan de ambassade is advies gegeven over verbeteringen in de werkwijze om de mvv-aanvragen efficiënter te laten verlopen.

Mede naar aanleiding van deze klacht is de ambassade te Rabat inmiddels geïnstrueerd om in de toekomstige procedures waarin een voorafgaande machtiging op grond van nader gebleken feiten of omstandigheden door de IND opnieuw in onderzoek wordt genomen, de aanvrager hiervan schriftelijk op de hoogte te stellen. Deze instructie zal tevens in een algemene instructie aan alle Nederlandse diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen worden opgenomen."

Achtergrond

1. Machtiging tot voorlopig verblijf

Ingevolge artikel 41, eerste lid onder c, van het Vreemdelingenbesluit (oud) moeten vreemdelingen die zich naar Nederland begeven voor een verblijf langer dan die 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 ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND). De vreemdeling die in aanmerking wenst te komen voor een mvv dient een daartoe strekkende aanvraag in bij de desbetreffende Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging.

De mvv-procedure kan ook door een in Nederland verblijvende referent bij de korpschef van het regionale politiekorps gestart worden (de zogenoemde referentprocedure). In dat geval wordt de referent door de korpschef gehoord en stuurt deze ambtshalve advies aan de Visadienst. De Visadienst stelt de korpschef en de referent van de beslissing op de hoogte en machtigt de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland de mvv aan de betrokkene op diens aanvraag af te geven. De referentprocedure treedt echter niet in de plaats van de indiening van een aanvraag door de vreemdeling zelf en de beoordeling daarvan door de desbetreffende diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging. Indien in de referentprocedure niet is gebleken van bezwaren tegen toelating, deelt de Visadienst de uitkomsten van de referentprocedure aan de betrokken derde dan ook mee onder het voorbehoud dat "nader bekend geworden feiten en omstandigheden aan de afgifte van een visum in de weg kunnen staan".

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 daarbij een redelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien."

3. Vreemdelingencirculaire 1994, A4/5.1

Aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf worden niet binnen een wettelijke termijn, maar binnen de in de Algemene wet bestuursrecht als redelijk genoemde termijn van drie maanden afgedaan. Analoog hieraan worden ook de ambtshalve uitgebrachte adviezen binnen deze termijn behandeld.

4. Akkoord van Schengen

Op 14 juli 1985 sloot Nederland met België, de toenmalige Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk en Luxemburg in de Luxemburgse plaats Schengen een akkoord over de 'geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen'. In de praktijk wordt dit ook wel het 'Akkoord van Schengen' genoemd (Trb. 1985, 102).

Dezelfde groep landen sloot op 19 juni 1990 eveneens te Schengen een overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen (hierna 'de Uitvoeringsovereenkomst')(Trb. 1990, 145, goedgekeurd door Nederland bij wet van 27 augustus 1993, Trb. 1993, 115).

5. Uitvoeringsovereenkomst bij het Akkoord van Schengen

1. De Uitvoeringsovereenkomst bevat een groot aantal regels over onder meer de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen van de 'Schengenlanden', de visumverlening, de behandeling van asiolverzoeken, en de instelling van het Schengen Informatie Systeem (SIS). Er is een Uitvoerend Comité ingesteld dat besluiten neemt over de toepassing van de Uitvoeringsovereenkomst.

2. Op grond van het Akkoord van Schengen en de Uitvoeringsovereenkomst is de grenscontrole van de individuele Schengenlanden verlegd naar de buitengrens van het 'Schengengebied'. Omdat het Schengengebied als een geheel wordt beschouwd, geldt een visum dat door een van de Schengenlanden wordt verstrekt aan een burger van buiten het Schengengebied als een visum voor het gehele Schengengebied.

Hoofregel is dat een Schengenland geen visum of verblijfstitel verstrekt aan een burger van buiten het Schengengebied wanneer een van de andere Schengenlanden daartegen bezwaar heeft (art. 5, tweede lid, art. 18 en art. 25 Uitvoeringsovereenkomst).

Het middel om te controleren of een van de Schengenlanden bezwaar heeft tegen verlening van een visum en/of verblijfstitel door een van de Schengenlanden is het SIS.

3. Schengen Informatie Systeem (SIS)

Het Schengen Informatie Systeem bestaat uit een centraal systeem (CSIS) te Straatsburg en een daaraan gekoppeld nationaal informatiesysteem (NSIS) in elk van de Schengenlanden. Schengenlanden kunnen vreemdelingen via hun NSIS signaleren in het CSIS. Elk Schengenland heeft een zogenoemd SIRENE-bureau in het leven geroepen dat functioneert als beheerder van het NSIS (SIRENE staat voor: 'Supplementary Information request at the National Entry'). Communicatie tussen de Schengenlanden over SIS-signaleringen verloopt via de SIRENE-bureaus. De wijze waarop deze informatie uitwisseling plaatsvindt is vastgelegd in het zogenoemde SIRENE-handboek (Besluit van het uitvoerend Comité van 14 december 1993, Trb. 1994, nr. 94). Het Uitvoerend Comité heeft bepaald dat de inhoud van het SIRENE-handboek en de bijlagen daarbij vertrouwelijk dienen te blijven. In Nederland is het bureau SIRENE ondergebracht bij de divisie Centrale Recherche Informatie (CRI) van het korps landelijke politiediensten.

Voordat een Schengenland een visum en/of verblijfstitel verleent aan een visumplichtige burger van buiten het Schengengebied, dient het het SIS te raadplegen om na te gaan of de betrokkene niet door een van de Schengenlanden 'ter fine van weigering toegang' daarin is gesignaleerd. Is een betrokkene gesignaleerd dan volgt een 'raadpleegprocedure'. Het Schengenland dat aan betrokkene een visum en/of verblijfstitel wil verlenen vraagt aan het signalerende land of het de signalering wil handhaven. Blijft het signalerende Schengenland bij de signalering, dan kan een visum en/of verblijfstitel alleen bij wijze van uitzondering worden verleend.

6. Brief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 30 november 2000 aan de Nationale ombudsman.

Naar aanleiding van een aantal interventies liet de Directeur Personenverkeer, Migratie en Consulaire Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij brief van 30 november 2000 de Nationale ombudsman onder meer het volgende weten:

"Zoals eerder reeds telefonisch aan een aantal van uw medewerkers werd meegedeeld, is met de ambassade te Rabat de afspraak gemaakt dat na ontvangst van een machtiging tot afgifte door de IND de MVV dient te worden verstrekt, en alleen dan ter heroverweging aan de IND zal worden voorgelegd als evident is dat de machtiging niet is gestoeld op onderliggende feiten en omstandigheden dan wel sprake is van signalering van de

visumaanvrager."