



Rapport

Datum: 23 april 2002

Rapportnummer: 2002/120

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat de Nederlandse ambassade te Rabat (Marokko):

- tot het moment waarop zij zich tot de Nationale ombudsman wendde (13 maart 2001) haar niet in het bezit heeft gesteld van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), hoewel de Minister van Buitenlandse Zaken bij beschikking van 24 februari of 15 maart 2000 had besloten daartegen geen bezwaar te maken;

- haar klacht van 12 december 2001 over de voorwaarde dat zij een kopie van haar gelegaliseerde huwelijksakte diende te tonen voordat werd overgegaan tot afgifte van de mvv, niet (inhoudelijk) heeft behandeld.

Beoordeling

I. Ten aanzien van de afgifte van de mvv

1. Op 21 februari 2000 diende de echtgenoot van verzoekster bij de korpschef van het regionale politiekorps Amsterdam-Amstelland een verzoek in om een ambtshalve advies over een door zijn echtgenote, verzoekster, in Marokko in te dienen aanvraag tot afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Het uiteindelijk te realiseren doel van verzoekster en haar echtgenoot was een verblijfsvergunning voor verzoekster met de beperking "gezinsvorming met echtgenoot" (zie Achtergrond, onder 1. en 2.).

2. Bij schrijven van 15 maart 2000 aan de Nederlandse vertegenwoordiging te Rabat deelde de Minister van Buitenlandse Zaken mee geen bezwaar te hebben tegen afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aan verzoekster. Een dergelijke verklaring geldt voor een ambassade als een machtiging om tot afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aan een bepaald persoon over te gaan. Een dergelijke machtiging is geldig gedurende zes maanden (zie Achtergrond, onder 2.). In het onderhavige geval was deze verklaring dus geldig tot 15 september 2000.

3. Verzoekster klaagt er in de eerste plaats over dat de Nederlandse ambassade te Rabat (Marokko) haar op 13 maart 2001 niet in het bezit heeft gesteld van de mvv, ondanks de eerdere verklaring van geen bezwaar hiertoe van de Minister van Buitenlandse Zaken.

4. In zijn reactie van 6 juli 2001 deelde de Minister mee dat op 21 april 2000 een uitnodiging naar het adres van verzoekster was gestuurd zoals dat bij de ambassade bekend was. Gelet op de datum waarop de echtgenoot van verzoekster zijn verzoek om ambtshalve advies bij de korpschef van Amsterdam-Amstelland had ingediend, was deze uitnodiging niet laat.

5. De Minister deelde voorts mee dat de uitnodiging van 21 april 2000 onbestelbaar retour was ontvangen door de ambassade te Rabat. Terecht merkte hij op dat het op de weg van de ambassade had gelegen om de juistheid van het opgegeven adres bij de Visadienst te controleren.

6. Onbekend is gebleven hoe verzoekster in het bezit is gekomen van de uitnodiging van de ambassade te Rabat. Vaststaat echter dat verzoekster op 1 september 2000, derhalve binnen de eerdergenoemde termijn van zes maanden, bij de ambassade een schriftelijk verzoek heeft ingediend om een afspraak. Dit verzoek is vervolgens op 6 september 2000 verwerkt en heeft geresulteerd in een uitnodiging van de ambassade aan verzoekster voor 6 december 2000.

7. Als de Minister van Buitenlandse Zaken naar aanleiding van een ingediende mvv-aanvraag of een aanvraag in het kader van de zogeheten "referentenprocedure" heeft verklaard geen bezwaar te hebben tegen afgifte van een mvv aan een bepaalde vreemdeling, mag worden verwacht dat deze vreemdeling op korte termijn in het bezit kan komen van de mvv.

8. Verzoekster kreeg naar aanleiding van haar verzoek om een afspraak van 1 september 2000 een uitnodiging voor 6 december 2000, drie maanden later.

De Minister deelde in zijn reactie van 6 juli 2001 mee dat deze wachttijd werd veroorzaakt door het destijds gehanteerde afsprakensysteem, de grote werkdruk en het ontbreken van enig onderscheid tussen het maken van afspraken met vreemdelingen ten behoeve van wie al een verklaring van geen bezwaar was afgegeven en vreemdelingen ten behoeve van wie een dergelijke verklaring nog niet was afgegeven. De Minister deelde mee dat hij de klacht voor wat betreft de lange wachttijd die volgde op het verzoek van 1 september 2000 gegrond achtte.

9. De door de Minister genoemde oorzaken die aan de wachttijd van drie maanden ten grondslag liggen, kunnen deze wachttijd wel verklaren, maar zeker niet rechtvaardigen.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

10. Tijdens de afspraak van 6 december 2000 constateerde de medewerker van de ambassade onder meer dat verzoekster niet de gevraagde kopie van haar gelegaliseerde huwelijksakte kon overleggen. Daarom werd een nieuwe afspraak met verzoekster gemaakt voor 11 december 2000.

11. Bij faxbericht van 8 december 2000 aan de ambassade te Rabat protesteerde de gemachtigde van verzoekster tegen deze gang van zaken. Zij gaf hierbij onder meer aan dat het haar niet duidelijk was waarom de ambassade dit document op dit moment van de procedure nog wenste te zien, gelet op de controles van het document door de vreemdelingendienst en de Visadienst in Nederland. Voorts merkte zij op dat het

gevraagde document zich in Nederland bevond en dat het voor verzoekster niet mogelijk was om vóór 11 december 2000 over het document te beschikken. De ambassade te Rabat reageerde eerst op 21 maart 2001 op het faxbericht van 8 december 2000 van de gemachtigde.

12. Gelet op de omstandigheid dat de toetsing aan het uiteindelijke verblijfsdoel van verzoekster in Nederland reeds door ambtenaren van voornoemde vreemdelingendienst en de Visadienst had plaatsgevonden naar aanleiding van een verzoek om ambtshalve advies over een af te geven mvv (zie **FEITEN**, onder **C.2.**), kan de toetsing door het ambassadepersoneel na indiening van een overeenkomstige mvv-aanvraag door de betrokken vreemdeling zelf slechts marginaal zijn.

13. Het past niet om in het kader van een dergelijke marginale toetsing te verlangen dat de mvv-gegadigde bij indiening van de mvv-aanvraag nogmaals op enige wijze zijn/haar huwelijk met de referent aantoot.

Uit de door de Minister overgelegde informatie is gebleken dat een medewerkster van het Ministerie bij memorandum van 13 december 2000 het ambassadepersoneel erop heeft gewezen dat de toetsing van de mvv-aanvraag in feite al was uitgevoerd door de Visadienst en dat een herhaling van deze toets ter ambassade niet noodzakelijk was.

14. Verzoekster is niet op haar afspraak van 11 december 2000 verschenen en heeft ook niet meer gereageerd op de uitnodiging die de ambassade op 8 januari 2001 zond.

Alhoewel het niet juist was dat verzoekster zonder nader bericht niet op haar afspraak is verschenen, is het begrijpelijk dat zij geen verdere pogingen meer heeft ondernomen om in het bezit te komen van een mvv zolang de ambassade zich op het standpunt stelde dat zij aldaar eerst een kopie van haar gelegaliseerde huwelijksakte diende te tonen, terwijl zij in Marokko niet over de huwelijksakte kon beschikken.

Uit het onderzoek is niet gebleken dat de ambassade te Rabat dan wel het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor 13 maart 2001, de dag waarop verzoekster zich tot de Nationale ombudsman wendde, aan verzoekster dan wel haar gemachtigde heeft meegedeeld dat de eis, dat verzoekster haar gelegaliseerde huwelijksakte diende te tonen, ten onrechte was gesteld. Integendeel, blijkens de uitnodiging die op 8 januari 2001 naar verzoekster is gezonden diende zij bij verschijning op de ambassade een kopie van haar gelegaliseerde huwelijksakte bij zich te hebben.

Mede gelet op het Memorandum van 13 december 2000 van het Ministerie aan de ambassade, waarin wordt gesteld dat het - gelet op de toetsen door de vreemdelingendienst en de Visadienst - niet noodzakelijk is om de geldigheid van het huwelijk nogmaals aan de hand van de huwelijksakte te toetsen, is het opnieuw stellen van de eis dat verzoekster haar huwelijksakte dient te tonen onjuist geweest.

De gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van het niet inhoudelijk reageren op de klacht

1. Bij brief van 12 december 2000 aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken diende de gemachtigde namens verzoekster (zie Bevindingen, onder **A.4.**) een klacht in. Bij brief van 13 december 2000 bevestigde een medewerker van dit Ministerie de ontvangst van de klacht en deelde mee dat deze ter verdere behandeling was doorgeleid naar de Nederlandse ambassade te Rabat. Eerst bij faxbericht van 21 maart 2001 reageerde een medewerkster van de Nederlandse ambassade op de klacht van verzoekster (zie Bevindingen, onder **A.6.**).

2. Gelet op de inhoud van de brief van 12 december 2000 van de gemachtigde had het de medewerkster van de ambassade duidelijk moeten zijn dat de klacht betrekking had op de eis van de ambassade aan verzoekster om persoonlijk een kopie van haar gelegaliseerde huwelijksakte over te leggen.

Het is dan wel onjuist geweest dat de medewerkster van de ambassade in haar reactie op de klacht alleen heeft geconstateerd dat aan verzoekster was gevraagd een gelegaliseerde huwelijksakte over te leggen zonder op de klacht hierover inhoudelijk in te gaan.

Terecht acht de Minister van Buitenlandse Zaken de klacht van verzoekster op dit punt gegrond.

De onderzochte gedraging is ook op dat punt niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Rabat (Marokko), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van de mededeling van de Minister dat inmiddels het gehanteerde afsprakensysteem is aangepast en dat aan mvv-gegadigden als verzoekster een open uitnodiging wordt gestuurd waarmee zij zich zonder nadere afspraak bij de ambassade kunnen melden.

Voorts heeft de Nationale ombudsman met instemming kennisgenomen van de mededeling van de Minister dat de praktijk van het ambassadepersoneel om stevast aan mvv-gegadigden als verzoekster overlegging te verlangen van de huwelijksakte inmiddels is beëindigd.

Ten slotte heeft de Nationale ombudsman met instemming kennisgenomen van de mededelingen van de Minister van Buitenlandse Zaken dat zijn Ministerie de ambassade nader heeft geïnstrueerd en daarbij heeft gewezen op de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de diverse diensten als vreemdelingendienst, Visadienst en ambassades en dat deze nadere instructies ertoe hebben geleid dat het ambassadepersoneel tegenwoordig niet langer mvv-gegadigden als verzoekster om overlegging van de benodigde documenten betreffende de burgerlijke staat vraagt.

Onderzoek

Op 15 maart 2001 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw O. te Marokko, ingediend door Bureau Rechtshulp Amsterdam-Oost, met een klacht over een gedraging van de Nederlandse ambassade te Rabat (Marokko). Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, werd een onderzoek ingesteld.

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. Tevens werd de Minister van Buitenlandse Zaken een aantal specifieke vragen gesteld. Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

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 gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Op 21 februari 2000 diende de echtgenoot van verzoekster ten behoeve van haar een verzoek in om ambtshalve advies over de afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) bij de korpschef van het regionale politiekorps Amsterdam-Amstelland. Het doel van de af te geven mvv zou "gezinsvorming bij echtgenoot, loonarbeid" zijn.
2. Bij schrijven van 15 maart 2000 aan de Nederlandse vertegenwoordiging in Rabat deelde de Minister van Buitenlandse Zaken mee geen bezwaar te maken tegen afgifte van

een mvv aan verzoekster. Het besluit werd met een toelichting door de korpschef van het regionale politiekorps Amsterdam-Amstelland doorgezonden naar de Nederlandse vertegenwoordiging te Rabat (Marokko).

3. Bij brief van 8 december 2000 deelde de gemachtigde van verzoekster de Nederlandse ambassade te Rabat onder meer het volgende mee:

"Op 6 december 2000 heeft u cliënte opgeroepen om haar MVV af te halen bij uw Ambassade, nadat zij op 15 maart 2000 (!) bericht had ontvangen dat de Visadienst geen bezwaar heeft tegen afgifte van de MVV. Cliënte heeft zich gemeld met haar geldige paspoort. Zij kreeg van een van uw medewerkers te horen dat pas tot afgifte van de MVV kan worden overgegaan als zij haar originele familieboekje toont.

Haar originele familieboekje bevindt zich in Nederland bij haar echtgenoot. Hij heeft via de referentprocedure de MVV aangevraagd en diende hierbij alle originele documenten te overleggen. Deze zijn gecontroleerd door de Vreemdelingendienst te Amsterdam en door de Visadienst, die vervolgens verklaren geen bezwaar te hebben tegen afgifte van de MVV.

Niet valt in te zien dat nu weer bij uw Ambassade het originele familieboekje dient te worden overgelegd. Bij geen enkele andere Ambassade wordt dit verzocht. Ook het Ministerie van Buitenlandse Zaken verklaarde hedenochtend dat dit niet het beleid is. Zij gaven mij uw telefoonnummer door waarop u bent te bereiken. Dit nummer is echter voortdurend in gesprek.

U heeft cliënte verzocht om aanstaande maandag 11 december terug te komen met haar originele familieboekje. Het moge duidelijk zij dat dit op zo'n korte termijn niet mogelijk is.

Ik verzoek u derhalve om cliënte op te roepen om haar MVV af te halen, zonder dat zij haar familieboekje dient te overleggen."

4. Na telefonisch contact met een medewerker van de Nederlandse ambassade te Rabat naar aanleiding van de onder A.3. genoemde brief van 8 december 2000, reageerde de gemachtigde van verzoekster op 12 december 2000 als volgt in een brief aan een medewerker van het Ministerie van Buitenlandse Zaken:

"...Bijgevoegd is een kopie van het faxbericht dat ik op 8 december jongstleden heb gestuurd naar de Nederlandse Ambassade te Rabat. Ik heb een afschrift hiervan ook naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken gefaxt, echter naar de verkeerde afdeling.

Hedenochtend ben ik naar aanleiding van deze fax gebeld door een medewerkster van de Nederlandse Ambassade te Rabat. Zij vertelde mij dat voor de afgifte van een MVV is vereist dat betrokkene zelf een kopie van haar gelegaliseerde huwelijksakte overlegt, (er was eerst sprake van dat het om het origineel zou gaan). Ik heb gezegd dat de

huwelijksakte reeds is gecontroleerd door de Vreemdelingendienst te Amsterdam en door de Visadienst en dat ik niet inzag waarom dit nogmaals door de Nederlandse Ambassade zou moeten gebeuren. Mij zijn geen andere gevallen van andere Ambassades bekend waar dit wordt gevraagd. Zij vertelde mij dat dit het beleid was van alle Ambassades! Vervolgens heb ik verzocht of ik een kopie van de huwelijksakte kon faxen naar de Ambassade. Dit werd mij geweigerd. Betrokkene dient zelf met de kopie langs te komen. Nu woont betrokkene zeshonderd kilometer verwijderd van de Ambassade, ze heeft geen familie of kennissen in Rabat. Ze heeft vanaf woensdag 6 december in Rabat verbleven. Ze heeft geen faxnummer om in Rabat een fax te ontvangen. Volgens de medewerkster van de Ambassade zijn er genoeg kantoorruimtes in Rabat waar ze een fax kan ontvangen. Betrokkene is analfabeet en spreekt alleen Berbers. Nadat zij gisteren tevergeefs de hele dag bij de Nederlandse Ambassade heeft gewacht is zij ten einde raad teruggekeerd naar haar woonplaats. De hele procedure voor afgifte duurt al sinds 15 maart 2000. Door misverstanden heeft het al erg lang geduurd. Door betrokkenen te dwingen nu weer zelf met een kopie van haar huwelijksakte te komen, loopt de procedure alleen maar weer meer vertraging op.

Mijn verzoek aan u is: wilt u de Nederlandse Ambassade in Rabat opdracht geven om aan cliënte haar MVV af te geven. Mocht het noodzakelijk zijn dat een kopie van de huwelijksakte wordt overlegd, wilt u hen dan opdragen dat zij akkoord gaan dat ik de kopie naar de Ambassade fax? ..."

5. Bij brief van 13 december 2000 werd de ontvangst van de brief van 12 december 2000 bevestigd. Tevens werd meegedeeld dat de brief ter behandeling was doorgezonden naar de Nederlandse ambassade te Rabat met het verzoek de benodigde handelingen voor het verstrekken van de mvv te verrichten en een reactie te geven op de brief van 12 december 2000 van de gemachtigde.

6. Bij brief van 21 maart 2001 reageerde de Nederlandse ambassade als volgt op de brief van 12 december 2000:

"...Naar aanleiding van een verzoek van de NO (Nationale ombudsman; N.o.) om nadere informatie inzake bovengenoemd onderwerp volgt hieronder stand van zaken ter beantwoording op uw klacht. Akkoord mvv d.d. 24 februari 2001 (moet zijn: 24 februari 2000; N.o.) n.a.v. in Nederland opgestarte procedure alhier geregistreerd onder nr. (...) d.d. 27 maart 2000 en per zelfde datum oproep verzonden naar in beschikking opgegeven adres: (...). Op 6 oktober 2000 is dossier buiten behandeling gesteld omdat de geldigheidstermijn van de beschikking is verstreken (6 maanden na datum beschikking 24-02-2001 (moet zijn: 24 februari 2000; N.o.) = 24-08-2000). Betrokkene is op 6 december 2001 (moet zijn: 6 december 2000; N.o.) verschenen op een afspraak die zij volgens het vigerende afsprakensysteem heeft gemaakt. Het dossier is geregistreerd onder nr. (...) met verwijzing naar het verlopen dossier. Dezelfde datum heeft IND Amsterdam-Amstelland desgevraagd bevestigd dat op basis van verstreken beschikking

alsnog een MVV mag worden verleend.

Aan betrokkene is gevraagd (een; N.o.) gelegaliseerde trouwakte te overleggen. Hierover dient u op 8 december 2000 een klacht in naar aanleiding waarvan telefonisch contact met u wordt gezocht. Op 11 december bent u niet aanwezig en op 12 december 2000 bevestigt het BVK (Benelux Visumkantoor; N.o.) dit verzoek. Sindsdien heeft het BVK niets meer van u vernomen en heeft betrokkene tot op heden (haar; N.o.) dossier niet aangevuld.

(Ik; N.o.) Deel (u; N.o.) voor de goede orde (mee; N.o.) dat naar aanleiding van (een; N.o.) positieve beslissing (op een; N.o.) MVV (-aanvraag; N.o.) aan iedereen een zelfde oproep wordt verzonden waarin eerder genoemd verzoek is opgenomen (zie onderstreepte tekst)."

Als bijlage bij deze brief werd een kopie van de uitnodiging van 27 maart 2001 meegezonden. Hierin staat onder meer:

" Rabat, le 27-03-2000

(...)

J'ai l'honneur de vous informer que votre demande d'autorisation de séjour provisoire, sous le numéro (...) a été accordé. Cette autorisation a une validité de six mois à partir du 15 mars 2000. Afin d'accomplir les formalités nécessaires à cet effet je vous prie de vous présenter personnellement au Bureau des Visas muni de votre passeport avec une validité d'au moins six mois, cette lettre et la contre-valeur de (...) florins néerlandais pour le paiement.

(...)

Les personnes mariées doivent apporter également une photocopie certifiée conforme a l'original de l'acte de mariage en arabe et de la traduction de cet acte en francais fait par un traducteur assermenté dont la signature doit être légalisée par le Tribunal de Première Instance, par le Ministère d'Etat chargé des Affaires Etrangères et de la Coopération et par l'Ambassade Royale des Pays-Bas à Rabat."

Deze uitnodiging is door middel van een stempel gedateerd op 21 april 2000.

B. Standpunt verzoekster

Het standpunt van verzoekster wordt hiervoor samengevat weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

1. Bij brief van 6 juli 2001 reageerde de Minister van Buitenlandse Zaken als volgt op de klacht van verzoekster:

"... Het eerste gedeelte van de klacht betreft het feit dat de ambassade, ondanks de daartoe verkregen machtiging van de Visadienst d.d. 15 maart 2000 tot op 13 maart 2001 niet is overgegaan tot afgifte van de mvv aan verzoekster.

Uit de gegevens over de mvv-procedure van verzoekster bij de ambassade te Rabat is hierover het volgende gebleken.

De machtiging tot afgifte van de mvv, gedateerd 15 maart 2000, is op 22 maart 2000 op de ambassade te Rabat ontvangen (...). Deze machtiging was afkomstig van het hoofd 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 machtiging is tot stand gekomen met behulp van het daartoe ingewonnen advies van de Regiopolitie (Vreemdelingenpolitie) Amsterdam-Amstelland d.d. 24 februari 2000, als bijlage gehecht aan de mvv-machtiging.

Na ontvangst van deze machtiging heeft de ambassade op 27 maart 2000 een uitnodiging aan verzoekster opgesteld, welke op 21 april 2000 is verstuurd naar het adres van verzoekster, zoals dat was opgegeven door de Vreemdelingenpolitie (...). In verband met de verhuizing in de maand april 2000 van het Visumkantoor van de ambassade Rabat naar een nieuw adres heeft de verzending van poststukken in die periode enige vertraging opgelopen.

Op 3 mei 2000 ontving de ambassade de uitnodiging als onbestelbaar poststuk retour (...).

In de daarop volgende maanden werd op de ambassade geen bericht over de mvv-aanvraag van verzoekster vernomen.

Met het oog op de grote hoeveelheid binnenkomende, te verwerken en af te handelen visum- en mvv-aanvragen heeft de ambassade op 6 oktober 2000 de stukken met betrekking tot de mvv-aanvraag van verzoekster vervolgens in een archief opgeborgen, in afwachting van nader bericht. Door aldus onderscheid aan te brengen tussen lopende en stilliggende mvv-zaken kon een efficiënte werkwijze worden bevorderd.

Intussen stuurde verzoekster op 1 september 2000 een verzoek om een afspraak aan de ambassade (...). De ambassade hanteerde inmiddels sedert medio 2000 een afsprakensysteem dat -ter voorkoming van onaanvaardbaar lange rijen wachtenden buiten de poort- erop neerkwam dat voor elk bezoek aan de ambassade in verband met een visumaanvraag een afspraak nodig was.

De ambassade heeft verzoeksters brief op 6 september in het afsprakensysteem verwerkt en een afspraak voor haar ingevoerd op 6 december 2000, hetgeen schriftelijk aan verzoekster is bevestigd (...).

Verzoekster verscheen op 6 december 2000 op de ambassade. De behandelend medewerker van de ambassade constateerde op dat moment in het dossier van verzoekster dat inmiddels meer dan zes maanden waren verstreken sedert de datum van dagtekening van de mvv-machtiging door de Visadienst (15 maart 2000) en de machtiging derhalve was verlopen. Deze geldigheidsduur van de mvv-machtiging is opgenomen in de Vreemdelingencirculaire 2000, deel B 1.1.5 (zie Achtergrond, onder 2.; N.o.) (voor 1 april 2001 in de Vreemdelingencirculaire deel A 4/5.1) (zie Achtergrond, onder 1.; N.o.).

Bij overschrijding van deze termijn mag de ambassade niet zonder toestemming van de betreffende IND Regio overgaan tot afgifte van de mvv. De behandelend medewerker heeft daarom op 6 december 2000 telefonisch contact opgenomen met een medewerker van de IND regio Noord-West met het verzoek om advies in deze. Daarop werd toestemming gegeven ondanks de termijnoverschrijding over te gaan tot afgifte van de mvv aan verzoekster.

Voorts constateerde de ambassademedewerker dat verzoekster niet de gevraagde gelegaliseerde huwelijksakte bij zich had. Om overlegging van de huwelijksakte was in de uitnodiging van 27 maart 2000 verzocht en opnieuw in de brief van 6 september 2000. Derhalve is verzoekster gevraagd alsnog voor overlegging van de gelegaliseerde huwelijksakte -eventueel in de vorm van het huwelijksboekje- zorg te dragen. Er werd een nieuwe afspraak met verzoekster gemaakt voor 11 december 2000.

Vervolgens werd een klacht ingediend door het Bureau Rechtshulp Amsterdam over de behandeling van de mvv-aanvraag van verzoekster. Dit onderwerp komt bij behandeling van het tweede onderdeel van de klacht aan de orde.

Verzoekster is niet op de afspraak op 11 december 2000 verschenen. Op 22 december 2000 is een nieuwe uitnodiging aan verzoekster opgesteld, welke op 8 januari 2001 is verzonden (...). Verzoekster is niet op deze afspraak verschenen. Voorzover valt na te gaan is verzoekster daarna niet meer op de ambassade geweest en heeft zij ook geen nieuwe afspraak gemaakt.

Op grond van het bovenstaande kan worden vastgesteld dat er inmiddels 15 maanden zijn verstreken sedert de ontvangst van de mvv-machtiging op de ambassade te Rabat, zonder dat tot afgifte van de mvv is overgegaan. Dit valt te betreuren.

Een gedeelte van die vertraging vloeide voort uit het feit dat verzoekster zich pas op 1 september 2000 tot de ambassade richtte met het verzoek om een afspraak en door het feit dat verzoekster op de afspraken na 6 december niet is verschenen en ook overigens niets meer van zich heeft laten horen.

Uit het bovenstaande blijkt voorts dat het briefje van verzoekster d.d. 1 september 2000, waarin zij verzocht een afspraak te maken met het oog op gezinshereniging, heeft geleid

tot een afspraak op 6 december 2000. Deze wachttijd van drie maanden hield verband met het destijds op de ambassade gehanteerde afsprakensysteem. Ieder verzoek om een afspraak voor een visum of voor een mvv werd op volgorde van binnenkomst in de agenda geboekt voor een afspraak. Vanwege de grote drukte en ontstane achterstanden in behandeling van aanvragen, liepen de wachttijden op tot enige maanden. Bij het inboeken van afspraken werd niet nagegaan of het een mvv-aanvraag met voorafgaande machtiging van de IND betrof, waarover mogelijk al stukken op de ambassade aanwezig waren of waarvan de termijn mogelijk binnenkort verliep.

Gelet op het bovenstaande ben ik van mening dat dit gedeelte van de klacht voor wat betreft de lange wachttijd die volgde op het verzoek d.d. 1 september 2000 van verzoekster en de afspraak op 6 december 2000, gegrond is.

Inmiddels is het afsprakensysteem aangepast en wordt dit systeem bovendien nog slechts voor visumaanvragen kort verblijf gehanteerd. De ambassade stuurt mvv-geadigden een open uitnodiging, waarmee zij zich zonder nadere afspraak bij de ambassade kunnen vervoegen.

Voorts had het op de weg van de ambassade gelegen om bij de IND te informeren naar de juistheid van het opgegeven adres, nadat de op 21 april 2000 aan verzoekster gezonden uitnodiging onbestelbaar retour was ontvangen. Overigens is uit de brief van verzoekster d.d. 1 september 2000 gebleken dat het door haar opgegeven adres overeenkwam met het door de ambassade gehanteerde adres en de brief kennelijk om andere reden als onbestelbaar retour was gezonden.

Het tweede gedeelte van de klacht betreft het nalaten van een (inhoudelijke) behandeling van de klacht van 12 december over de voorwaarde dat een gelegaliseerde huwelijksakte diende te worden overgelegd, welke klacht het Bureau Rechtshulp Amsterdam Oost namens verzoekster bij het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft ingediend.

Hierover is uit de op de ambassade voorhanden informatie het volgende bekend geworden. Voorafgaand aan genoemde klacht ontving de ambassade op 8 december 2000 per fax een brief van het Bureau Rechtshulp Amsterdam Oost waarin deze klacht eveneens werd voorgelegd. Op 11 december 2000 heeft de behandelend medewerkster van de ambassade tevergeefs getracht (de gemachtigde; N.o.) van het Bureau Rechtshulp te bereiken. Op 12 december kreeg de ambassademedewerkster wel telefonisch contact met (de gemachtigde; N.o.) en in dat telefoongesprek heeft zij mevrouw (de gemachtigde; N.o.) medegedeeld dat de ambassade iedere mvv-aanvrager die met het oog op gezinshereniging toelating in Nederland beoogde, om overlegging van een (kopie van) een gelegaliseerde huwelijksakte verzocht.

De brief van 12 december 2000 van het Bureau Rechtshulp is op 14 december 2000 door het ministerie van Buitenlandse Zaken naar de ambassade gestuurd met een begeleidend

memorandum (...). In dit memorandum werd de ambassade verzocht voor afhandeling van de mvv-aanvraag van verzoekster zorg te dragen en daarbij geen voorwaarde te stellen met betrekking tot een (kopie) huwelijksakte, aangezien deze toets in de voorafgaande referentprocedure door de Vreemdelingendienst reeds was uitgevoerd.

Vervolgens heeft de ambassade op 21 maart 2001 een brief aan Bureau Rechtshulp Amsterdam Oost gestuurd, waarin een antwoord op de eerdere klachtbrieven werd geformuleerd (...). In deze brief werd medegedeeld dat overlegging van een gelegaliseerde huwelijksakte behoort tot de standaardvoorwaarden voor afgifte van een mvv in het kader van gezinshereniging.

Uit het voorgaande blijkt dat in de reacties -telefonisch en schriftelijk- van de ambassade op de klacht die het Bureau Rechtshulp namens verzoekster had ingediend over het vereiste een gelegaliseerde huwelijksakte te overleggen, niet inhoudelijk is ingegaan op de redenen voor het stellen van die voorwaarde.

Ik ben van mening dat dit onderdeel van de klacht gegrond is. Naar aanleiding van deze en andere klachten over door de ambassade te Rabat gestelde voorwaarden, heeft het ministerie de ambassade nader geïnstrueerd en daarbij gewezen op de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de diverse diensten (Vreemdelingendienst, IND en ambassades) die belast zijn met onderdelen van de mvv-procedure. Daarbij zijn tevens afspraken gemaakt over de wijze van handelen in die gevallen dat de ambassade twijfelt aan de correcte uitvoering door één van de ketenpartners in deze procedure, zonder dat hiermee de uitvoering van individuele mvv-aanvragen onnodig wordt bemoeilijkt.

(...)

Er is geen regeling die voorschrijft dat overlegging van een gelegaliseerde huwelijksakte noodzakelijk is voor afgifte van een mvv in gevallen dat daartoe voorafgaande machtiging van de IND is ontvangen, waarin die voorwaarde niet staat vermeld.

(...)

De ambassade streeft een zo grondig mogelijk onderzoek van de burgerlijke staat van mvv-aanvragers na. Aangezien de ambassade in sommige procedures de indruk heeft dat de door de Vreemdelingendienst uit te voeren controle van gelegaliseerde documenten niet voldoende heeft plaatsgehad, verzocht de ambassade steevast om overlegging van de benodigde documenten betreffende de burgerlijke staat. Zoals hiervoor reeds is aangegeven hebben nadere instructies aan en afspraken met de ambassade er inmiddels toe geleid dat deze praktijk niet langer wordt gehandhaafd.

(...)

Aan dit verzoek liggen praktische redenen ten grondslag, die met name in de betreffende periode waarin de ambassade met grote drukte en achterstanden te kampen had, een rol speelden. Indien aanvragers zelf met de kopie langskwamen, zou de baliemedewerker die meteen in behandeling kunnen nemen. Indien de kopieën door derden vanuit Nederland via de fax zouden binnenkomen, diende ieder van die kopieën apart gelegd en zodanig opgeborgen te worden dat deze voorhanden zou zijn op het moment dat de betreffende aanvrager bij de ambassade kwam. Dit zou een te bewerkelijke procedure opleveren.

(...)

Het betreft hier een vergissing. De in de brief van 21 maart 2000 vermelde datum waarop de bedoelde termijn begon te lopen, namelijk 15 maart 2000, was de datum dagtekening van het bericht van de Visadienst namens de minister van Buitenlandse Zaken, dat geen bezwaar bestaat tegen afgifte van de mvv aan verzoekster. Deze berichtgeving was conform het gestelde in de Vreemdelingencirculaire deel B 1.1.5 (zie Achtergrond, onder 3.; N.o.) en derhalve correct.

In de brief van 21 maart 2001 is per abuis als datum waarop de termijn begon te lopen 24 februari 2000 vermeld. Dit was de datum waarop de Vreemdelingenpolitie advies uitbracht aan de Visadienst. Aangezien beide data op de voorpagina van de machtiging tot afgifte van de mvv (...) staan vermeld kan een vergissing gemakkelijk optreden.

(...)

Tenslotte zend ik u conform uw verzoek bijgaand een kopie van de lijst van over te leggen documenten die de ambassade bij brief van 6 september 2000 aan verzoekster heeft gezonden..."

2. Bij zijn reactie zond de Minister een aantal bijlagen. Eén van de bijlagen is een afschrift van de beschikking van 15 maart 2000. Hierin wordt onder andere het volgende vermeldt:

"er is een naar Nederlands (internationaal privaatrecht) geldig huwelijk tot stand gekomen en de echtgenoten gaan samenwonen."

In de toelichting bij deze beschikking staat:

"...Referent en betrokkene zijn dd (...) te (...), Marokko, met elkaar gehuwd. Het huwelijk is aangetoond middels een officiële vertaalde en op juiste wijze gelegaliseerde huwelijksakte en staat ingeschreven in het bevolkingsregister..."

Achtergrond

1. Vreemdelingenwet (oud)

Artikel 16a, eerste lid

"1. Een aanvraag om toelating wordt slechts in behandeling genomen, indien de vreemdeling beschikt over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf, welke hij heeft aangevraagd bij en welke hem verstrekt is door de Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het land van zijn herkomst of het land van zijn bestendig verblijf."

2. Vreemdelingencirculaire 1994

A. A4/ 5.1 Inleiding

"De machtiging tot voorlopig verblijf is in art. 1 Vreemdelingenwet als volgt omschreven:

het door een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het buitenland na voorafgaande machtiging van Onze Minister van Buitenlandse zaken afgegeven visum voor een verblijf van langer dan drie maanden.

Een vreemdeling die zich naar Nederland wil begeven voor een verblijf van langer dan drie maanden moet in beginsel in het bezit zijn van een paspoort voorzien van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf, welke hij heeft aangevraagd bij en welke hem verstrekt is door de Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het land van zijn herkomst of het land van zijn bestendig verblijf.

De mvv is een nationaal visum. De bevoegdheid tot afgifte van een mvv ligt evenals visa voor kort verblijf (...) bij de Minister van Buitenlandse Zaken. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft het mede gezien de omstandigheid dat de mvv voorafgaat aan de verlening van een verblijfstitel ingevolge de artt. 9-10 Vw, raadzaam geacht instructies inzake de mvv te doen op opnemen in de Vreemdelingencirculaire. Voor de uitvoering van deze instructies moeten immers dezelfde ambtenaren worden geïnstrueerd die belast zijn met de uitvoering van de Vreemdelingenwet. Als uitvloeisel hiervan heeft de Minister van Buitenlandse Zaken in een groot aantal gevallen van zijn bevoegdheid mandaat verleend aan het Hoofd van de Visadienst. Als Hoofd van de Visadienst is aangewezen het Hoofd van de IND.

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.

Uit de besluiten zal altijd moeten blijken dat het gaat om een bevoegdheid van de Minister van Buitenlandse Zaken. Alle beslissingen ten aanzien van machtigingen tot voorlopig verblijf dienen steeds namens de Minister van Buitenlandse zaken te worden genomen.

De mvv kan worden afgegeven door een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het buitenland na voorafgaande machtiging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

(...)

De machtiging die door de Minister van Buitenlandse Zaken (Visadienst) wordt afgegeven aan de ambassade of het consulaat heeft een geldigheidsduur van zes maanden, te rekenen vanaf de datum van dagtekening van het bericht van de Minister van Buitenlandse Zaken om een mvv te verstrekken.

Na ommekomst van de voornoemde zes maanden is geen sprake meer van een geldige machtiging waarmee de ambassade de mvv kan afgeven. Indien de vreemdeling zich niet binnen deze zes maanden bij de ambassade heeft vervoegd, zal een nieuwe aanvraag om een mvv moeten worden ingediend die vervolgens langs de gebruikelijke weg wordt beoordeeld aan de hand van de nieuwste gegevens. De aanvrager c.q. de referent dient hieromtrent door de korpschef te worden ingelicht.

(...)

Een machtiging tot voorlopig verblijf kan niet in Nederland worden aangevraagd.

De aanvraag om een mvv wordt getoetst aan de voorwaarden die worden gesteld met het oog op het verlenen van een vergunning tot verblijf in Nederland. De verplichting om voor de komst naar Nederland een mvv aan te vragen, stelt de overheid in staat te onderzoeken of de vreemdeling aan alle voor toelating gestelde vereisten voldoet, zonder daarbij door diens aanwezigheid hier te lande voor een voldongen feit te worden geplaatst."

B. A4/ 5.6 Ambtshalve advies door de korpschef

"Indien er geen mvv-aanvraag voor advies is toegezonden, kan de korpschef in bepaalde gevallen ambtshalve adviseren omtrent de afgifte van een mvv."

A4/ 5.6.1 Positief advies

"De korpschef adviseert ambtshalve een mvv te doen afgeven, indien:

a. een hier te lande verblijvende persoon (de referent), die niet rechtsgeldig een mvv kan aanvragen, de korpschef verzoekt ambtshalve te bezien of de vreemdeling in het buitenland in aanmerking komt voor een mvv. De referent hoeft niet noodzakelijk de wettelijk vertegenwoordiger, voogd of curator te zijn;

(...)

Indien op grond van de hier te lande verstrekte gegevens in beginsel geen bezwaar tegen het verblijf van de vreemdeling bestaat, worden degene die de aanvraag om toelating ten behoeve van die vreemdeling heeft gedaan en de korpschef bij wie deze aanvraag is gedaan, hieromtrent ingelicht. Het hoofd van de Visadienst machtigt in dit geval de desbetreffende diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging van Nederland in het buitenland om een mvv af te geven wanneer de betrokken vreemdeling daartoe een aanvraag indient.”

3. Vreemdelingencirculaire 2000

Deel B 1.1.5 Afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf

"De machtiging tot voorlopig verblijf wordt afgegeven door de Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het buitenland. De machtiging tot voorlopig verblijf kan slechts worden afgegeven na voorafgaande machtiging door de Visadienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Machtiging tot afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf wordt door de Visadienst gegeven, indien een daartoe strekkend advies is gegeven door de Minister van Justitie of door de korpschef, in gevallen waarin deze daartoe is gemachtigd.

De vreemdeling dient zich voor het afhalen van de machtiging tot voorlopig verblijf te wenden tot de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in het land van herkomst of bestendig verblijf. Alvorens de ambassade tot afgifte van de machtiging tot voorlopig verblijf overgaat, vindt een identiteitscontrole door de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging plaats. Op grond van later bekend geworden feiten en omstandigheden kan besloten worden dat vooralsnog niet tot afgifte wordt overgegaan. De Visadienst ontvangt hiervan bericht.

Indien de Visadienst geen machtiging tot afgifte van machtiging tot voorlopig verblijf verleent, wordt aan de desbetreffende Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland ter uitreiking aan de vreemdeling een gemotiveerde beschikking tot afwijzing van de mvv-aanvraag toegezonden, vergezeld van een vertaling waarin op openstaande rechtsmiddelen wordt gewezen. De machtiging tot voorlopig verblijf die door de Minister van Buitenlandse Zaken wordt afgegeven aan de ambassade of het consulaat heeft een geldigheidsduur van maximaal zes maanden, te rekenen vanaf de datum van dagtekening van het bericht van de Minister van Buitenlandse Zaken om een machtiging tot voorlopig verblijf te verstrekken. Binnen die zes maanden moet de vreemdeling de machtiging in ontvangst hebben genomen. Indien de afgifte van de machtiging tot voorlopig verblijf plaats heeft gevonden binnen die zes maanden, heeft de vreemdeling vervolgens zes maanden na datum afgifte om naar Nederland te reizen.

Indien de vreemdeling zich niet binnen zes maanden bij de ambassade heeft vervoegd ter afgifte van de machtiging tot voorlopig verblijf zal een nieuwe aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf moeten worden ingediend die vervolgens langs de gebruikelijke weg wordt beoordeeld aan de hand van de nieuwste gegevens. De aanvrager dan wel de referent dient hierover door de korpschef te worden ingelicht."