



# Rapport

**Datum: 28 mei 2002**

**Rapportnummer: 2002/170**

## Klacht

Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling van zijn aanvraag van 24 december 1999 om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van zijn echtgenote en twee dochters door de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Utrecht te Zeist en door de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

In dit verband klaagt verzoeker er met name over dat de vreemdelingendienst hem heeft verzocht originele akten te overleggen, en dat de Visadienst deze akten vervolgens als niet afdoende bewijs terzijde heeft gelegd.

## Beoordeling

### A. Ten aanzien van de lange duur van de behandeling van de aanvraag

1. Verzoeker diende op 24 december 1999 bij de chef van het regionale politiekorps Utrecht te Zeist een aanvraag in om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van zijn echtgenote en twee kinderen (zie Achtergrond, onder 1.).
2. Ingevolge het bepaalde in de Vreemdelingencirculaire (oud; zie Achtergrond, onder 3.) had binnen drie maanden op de aanvraag moeten worden beslist. Op 20 april 2000 heeft de vreemdelingendienst het advies verzonden naar de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND). Vervolgens is pas op 3 mei 2001 een beslissing genomen op verzoekers aanvragen. Hiermee is de beslistermijn ruimschoots overschreden.
3. Op 24 januari 2000 verzocht de vreemdelingendienst verzoeker vóór 1 februari 2000 (vertalingen van) documenten aan te leveren. Verzoeker voldeed hier aan op 1 maart 2000. Vervolgens zond de vreemdelingendienst op 20 april 2000 het advies in verzoekers zaak naar de Visadienst.

De korpsbeheerder gaf tijdens het onderzoek aan dat zij de klacht over de behandelingsduur gegrond achtte. De reden dat tussen het opleggen van de verplichting tot het overleggen van de vereiste stukken en het doorzenden van het advies naar de Visadienst een aantal weken was verlopen, was gelegen in het feit dat de behandelend medewerker vanwege een afwezigheid van zes weken en het vertrek van een aantal medewerkers van de vreemdelingendienst niet eerder de gelegenheid had gehad adequate zorg aan verzoekers zaak te besteden, aldus de korpsbeheerder.

Nadat de Visadienst het advies van de vreemdelingendienst had ontvangen, bood de Visadienst op 19 mei 2000 DNA-onderzoek aan. De Staatssecretaris van Justitie gaf onder

meer aan dat het DNA-onderzoek pas op 19 mei 2000 was aangeboden vanwege de veelheid te behandelen zaken.

De door de korpsbeheerder en de Staatssecretaris van Justitie aangevoerde redenen vormen weliswaar een verklaring voor de opgetreden vertraging, maar kunnen deze niet rechtvaardigen.

Op dit punt is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

4. Wel merkt de Nationale ombudsman ten overvloede nog het volgende op.

Op 1 augustus 2000 werd de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht de Nederlandse ambassade te Ankara (Turkije) opdracht te geven DNA-materiaal van verzoekers familieleden af te nemen. Bij brief van 17 augustus 2000 berichtte de Visadienst verzoeker dat zijn gezinsleden zich in Ankara konden melden. Vervolgens ontving verzoeker op 5 september 2000 desgevraagd een brief in het Engels, waarin werd aangegeven met welk doel zijn gezinsleden Turkije in zouden reizen, aangezien hij problemen voorzag wanneer zijn gezinsleden van Koerdische afkomst de grens met Turkije zouden passeren. Naar aanleiding van een verzoek van verzoeker daartoe van 12 september 2000 werd de Minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 13 september 2000 verzocht de Nederlandse ambassade te Damascus (Syrië) opdracht te geven DNA-materiaal van verzoekers familieleden af te nemen. De vertraging is dus ook deels ontstaan doordat verzoeker de plaats waar DNA-materiaal van zijn gezinsleden moest worden afgenomen, wenste te wijzigen.

**B.** Ten aanzien van het vragen en terzijde leggen van akten

1. Verzoeker klaagt er voorts over dat de vreemdelingendienst heeft verzocht stukken over te leggen, en dat de Visadienst vervolgens een DNA-onderzoek heeft aangeboden, omdat de overgelegde stukken de familierelatie tussen hem en zijn gezinsleden onvoldoende aantoonde.

2. Op 11 februari 2000 maakte de Staatssecretaris van Justitie in een Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire (hierna: TBV 2000/3) nieuw beleid bekend ten aanzien van de toepassing van DNA-onderzoek in het kader van gezinshereniging bij toegelaten vluchtelingen. Dit beleid resulteerde in de IND-werkinstructie 218 van 11 februari 2000 (zie Achtergrond, onder 4. en 5.).

3. Op 24 januari 2000 verzocht de vreemdelingendienst verzoeker vóór 1 februari 2000 (vertalingen van) documenten aan te leveren. Verzoeker heeft hieraan op 1 maart 2000 voldaan. Op het moment dat de vreemdelingendienst verzoeker verzocht om documenten over te leggen was toepassing van DNA-onderzoek nog niet mogelijk, aangezien de TBV en de werkinstructie pas op 11 februari 2000 in werking zijn getreden. De vreemdelingendienst heeft derhalve conform de toen geldende regelgeving gehandeld

door op 24 januari 2000 verzoeker te vragen bepaalde documenten in te leveren.

4. De Visadienst heeft verzoeker vervolgens laten weten dat de familierelatie tussen hem en zijn gezinsleden niet afdoende met de overgelegde akten kon worden aangetoond. Verzoeker verkeerde, aldus de Visadienst, in bewijsnood. Om deze reden heeft de Visadienst verzoeker op 19 mei 2000 DNA-onderzoek aangeboden. De Visadienst had op grond van de nieuwe regelgeving op dat moment de bevoegdheid DNA-onderzoek aan te bieden. In zoverre heeft ook de Visadienst conform de ten tijde van de aanvraag geldende regelgeving gehandeld.

5. De Staatssecretaris van Justitie gaf in zijn reactie op de klacht nog aan dat, vóórdat de mogelijkheid van het DNA-onderzoek bestond, de door verzoeker overgelegde documenten ook niet zonder meer zouden zijn geaccepteerd. Conform werkinstructie 161 (zie Achtergrond, onder 4.) zouden ter vaststelling van de identiteit 'identificerende vragen' zijn gesteld. De mogelijkheid om ter identificatie DNA-onderzoek te verrichten brengt niet mee dat de vreemdelingendienst niet langer gehouden is te verzoeken akten te overleggen ter onderbouwing van een aanvraag om gezinshereniging, noch dat de Visadienst dergelijke akten niet meer kan betrekken bij de behandeling van de aanvraag. Daaraan doet niet af dat de Visadienst aan akten uit bepaalde landen, zoals kennelijk ook in dit geval, geringe bewijskracht toekent.

De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk.

## Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Utrecht te Zeist, die wordt aangemerkt als een gedraging van beheerder van het regionale politiekorps Utrecht (de burgemeester van Utrecht), is gegrond, behoudens wat betreft het vragen van akten; op dat punt is de klacht niet gegrond.

De klacht over de onderzochte gedraging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie gezamenlijk, is gegrond, behoudens wat betreft het terzijde leggen van de overgelegde akten; op dat punt is de klacht niet gegrond.

## Onderzoek

Op 7 juli 2000 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer I., ingediend door Stichting Rechtsbijstand Asiel Amsterdam, 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), en een gedraging van de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Utrecht te Zeist.

Naar deze gedragingen, die respectievelijk worden aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken gezamenlijk en van de beheerder van het regionale politiekorps Utrecht (de burgemeester van Utrecht), werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Staatssecretaris van Justitie, de Minister van Buitenlandse Zaken en de beheerder van het regionale politiekorps Utrecht verzocht op de klacht te reageren. Daarbij werd hen een aantal specifieke vragen gesteld. Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

De Visadienst werd telefonisch om nadere inlichtingen verzocht.

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

De korpsbeheerder deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

Verzoeker en de Staatssecretaris van Justitie gaven binnen de gestelde termijn geen reactie.

## **Bevindingen**

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### **A. feiten**

1. Op 24 december 1999 diende verzoeker bij de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Utrecht te Zeist een aanvraag in om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van zijn echtgenote en twee kinderen.
2. De vreemdelingendienst verzocht verzoeker op 24 januari 2000 om ten behoeve van de behandeling van de aanvraag (vertalingen) van documenten over te leggen.
3. Op 20 april 2000 zond de vreemdelingendienst het advies in verzoekers zaak door naar de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).
4. De Visadienst deelde bij brieven van 19 mei 2000 mee dat de familierelatie tussen verzoeker en zijn gezinsleden niet afdoende met de door hem overgelegde documenten kon worden aangetoond en bood aan een DNA-onderzoek te laten verrichten. Verzoekers gemachtigde stelde bij brief van 9 juni 2000 dat de biologische afstammingsrelatie tussen

verzoeker en zijn familieleden door middel van de overgelegde documenten voldoende aannemelijk was gemaakt, zodat geen sprake kon zijn van het aanbieden van DNA-onderzoek.

5. De Minister van Buitenlandse Zaken werd op 1 augustus 2000 verzocht de Nederlandse ambassade te Ankara (Turkije) opdracht te geven DNA-materiaal van verzoekers familieleden af te nemen. Bij brief van 17 augustus 2000 berichtte de Visadienst verzoeker dat zijn gezinsleden zich in Ankara konden melden. Verzoeker vroeg vervolgens de Visadienst een brief in het Engels op te stellen, waarin werd aangegeven met welk doel zijn gezinsleden Turkije in zouden reizen, aangezien hij problemen voorzag wanneer zijn gezinsleden van Koerdische afkomst de grens met Turkije zouden passeren. Aan dit verzoek werd gevolg gegeven door verzoeker op 5 september 2000 de gevraagde brief te doen toekomen. Vervolgens vroeg verzoeker de Visadienst bij brief van 12 september 2000 zijn familieleden toe te staan het DNA-materiaal in Damascus (Syrië) te laten afnemen. Bij brief van 13 september 2000 werd de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht de Nederlandse ambassade te Damascus opdracht te geven DNA-materiaal van verzoekers familieleden af te nemen.

#### B. Standpunt verzoeker

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

#### C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

Bij brief van 13 oktober 2000 reageerde de Staatssecretaris van Justitie als volgt op de klacht en op de hem bij de opening van het onderzoek gestelde specifieke vragen:

"...Voor zover de klacht zich richt tegen de lange behandelduur, kan ik u het volgende mededelen. Nu de wettelijke beslistermijn in deze zaak is overschreden, wordt dit onderdeel van de klacht gegrond geacht. Reeds in eerdere correspondentie heb ik hierover aan (verzoeker; N.o.) mijn excuses aangeboden. Bij deze wil ik nogmaals mijn verontschuldiging uiten ten aanzien van de lange behandelduur van de door hem ingediende aanvraag.

Voor uw informatie wil ik door middel van een korte uiteenzetting weergeven hoe en waarom de behandelduur van de aanvraag telkenmale verlengd is.

De aanvraag is ingediend op 24 december 1999 bij de Vreemdelingendienst te Zeist, ressorterende onder de Korpschef van de politieregio Utrecht.

De betrokken Korpschef heeft op 20 april 2000 advies uitgebracht aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna IND), Regionale directie Noord West. Vervolgens heeft het een maand geduurd voordat op basis van dit advies DNA-onderzoek is aangeboden om zo (verzoeker; N.o.) in de gelegenheid te stellen de biologische afstammingsrelatie tussen

hem en zijn echtgenote en twee dochters aan te tonen. De vertraging met de duur van één maand heeft met name te maken met de veelheid aan aanvragen die behandeld moest worden.

Van DNA-onderzoeken is inmiddels bekend dat deze doorgaans minstens twee maanden behandelduur vergen. Deze werd in dit specifieke geval verlengd door de door (Stichting Rechtsbijstand Asiel Amsterdam; N.o.) (hierna: de gemachtigde) gestelde vragen. Van de verschillende momenten waarop omtrent deze vragen gecommuniceerd is tussen gemachtigde en de IND, volgt hierna een kort verslag.

In eerste instantie verzocht de gemachtigde van (verzoeker; N.o.) bij brief van 9 juni 2000 om opheldering over het op 19 mei 2000 en nogmaals op 8 juni 2000 aangeboden DNA-onderzoek. De gemachtigde meende dat de door (verzoeker; N.o.) overgelegde documenten afdoende aantonen dat er sprake is van een biologische afstammingsrelatie tussen hem en zijn familieleden.

Hierop heeft de IND de gemachtigde per brief geïnformeerd over de toedracht van het DNA-onderzoek en de redenen waarom de overgelegde documenten geen afdoende bewijs konden leveren om genoemde afstammingsrelatie aan te tonen.

De gemachtigde reageerde op 27 juni 2000 met een brief waarin zij stelt dat (verzoeker; N.o.) niet in bewijsnood zou verkeren, doch dat de overgelegde documenten geaccepteerd zouden moeten worden om de biologische afstammingsrelatie tussen hem en zijn familieleden aan te tonen.

Op 3 juli 2000 is deze laatste brief beantwoord met de informatie dat voor de uit Noord-Irak afkomstige overgelegde documenten geldt, dat deze niet geaccepteerd worden als zijnde authentiek en rechtmatig en dat (verzoeker; N.o.) derhalve in bewijsnood verkeert.

Vervolgens is er op 5 juli 2000 telefonisch contact tussen de gemachtigde van (verzoeker; N.o.) en de IND geweest. Gemachtigde stelde dat het paspoort van (verzoeker; N.o.), afgegeven in (datum en plaats; N.o.), authentiek en rechtmatig verkregen zou zijn en derhalve voldoende bewijs zou vormen voor het aantonen van de biologische afstammingsrelatie tussen (verzoeker; N.o.) en betrokkenen. Gemachtigde is medegedeeld dat in dit paspoort enkel een zeer gedateerde foto van zijn echtgenote aanwezig is en dat de namen van zijn kinderen er überhaupt niet in voorkomen. Derhalve zou (zelfs als het paspoort als authentiek en rechtmatig zou moeten worden geaccepteerd) voor wat betreft de kinderen een DNA-onderzoek feitelijk de enige mogelijkheid zijn om afdoende de biologische afstammingsrelatie aan te tonen.

Tot zover het verslag van de correspondentie tussen de IND en de gemachtigde.

Voorts is de behandelduur verlengd doordat (verzoeker; N.o.) de plaats waar DNA-materiaal van zijn gezinsleden afgenomen zou moeten worden, wenste te wijzigen.

In eerste instantie heeft (verzoeker; N.o.) voorgesteld dat in Ankara de afname van het DNA-materiaal van zijn gezinsleden plaats zou moeten vinden. Op 1 augustus 2000 is de Minister van Buitenlandse Zaken gevraagd de ambassade te Ankara opdracht te geven aldus te handelen. Nadat het aanvraagformulier en de waarborgsom voor het DNA-onderzoek door de IND waren ontvangen, is (verzoeker; N.o.) bij brief van 17 augustus 2000 gemeld dat betrokkenen zich in Ankara konden melden.

Hierop richtte (verzoeker; N.o.) aan de IND het verzoek een brief in het Engels op te stellen waarin aangegeven zou worden met welk doel betrokkenen Turkije in zouden reizen. Dit daar hij problemen voorzag wanneer zijn gezinsleden van Koerdische afkomst de grens met Turkije zouden passeren. Aan dit verzoek is gevolg gegeven door hem op 5 september 2000 de gevraagde brief te doen toekomen.

Vervolgens kwam op 12 september 2000 het verzoek van (verzoeker; N.o.) om het buitenlandse deel van het DNA-onderzoek naar Damascus in Syrië te verplaatsen. Aan dit verzoek is gevolg gegeven.

Bij (verzoeker; N.o.) is reeds DNA-materiaal afgenomen. Bij brief van 13 september 2000 is de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht de Nederlandse ambassade te Damascus in Syrië opdracht te geven DNA-materiaal van de familieleden van (verzoeker; N.o.) af te nemen wanneer zij zich aldaar melden.

Vorenstaande doet op zichzelf gezien echter niet af aan de gegrondheid van de klacht, nu de wettelijke beslistermijn is overschreden.

#### Beoordeling tweede klachtonderdeel

Het tweede klachtonderdeel houdt in, dat de Korpschef van de politieregio Utrecht heeft verzocht originele aktes te overleggen, en dat de Visadienst deze aktes vervolgens als niet afdoende bewijs ter zijde heeft geschoven.

Ten aanzien van dit klachtonderdeel kan ik u het volgende mededelen.

Op 24 januari 2000, toen de Korpschef (verzoeker; N.o.) verzocht (vertalingen van) documenten aan te leveren, bestond feitelijk de mogelijkheid nog niet om door middel van DNA-onderzoek een biologische afstammingsrelatie vast te stellen. Eerst bij TBV 2000/3 van 11 februari 2000 is uiteengezet hoe bij gezinshereniging bij toegelaten vluchtelingen de procedure van DNA-onderzoek zou dienen te verlopen.

Derhalve wordt dit deel van de klacht ongegrond geacht.

Behandeling van de door u gestelde vragen

Op de overige vragen volgen hierna de antwoorden.



1. "Wanneer is de mvv-aanvraag door (verzoeker; N.o.) ingediend?"

Dit is gebeurd op 24 december 1999 bij de Vreemdelingendienst te Zeist, ressorterende onder de Korpschef van de politieregio Utrecht.

2. "Vanaf wanneer worden documenten zoals (verzoeker; N.o.) deze heeft overgelegd, niet meer geaccepteerd als bewijsstuk bij de vraag of er sprake is van een biologische afstammingsrelatie?"

De beleidsregels aangaande buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen zijn laatstelijk gewijzigd bij circulaire van de Staatssecretaris van Justitie de dato 12 januari 2000 (kenmerk 5001966/99/6). Deze circulaire vervangt een eerdere circulaire van 8 mei 1996. Korthedshalve verwijs ik u naar deze circulaire, die als bijlage bij deze brief is gevoegd.

Voor deze beleidswijziging zouden documenten zoals deze zijn overgelegd evenmin zondermeer zijn geaccepteerd; er zouden toen conform werkinstructie 161 'identificerende vragen' zijn gesteld met het oog op de vaststelling van de identiteit. Het behoeft geen nadere toelichting dat ook het stellen van identificerende vragen een tijdrovende aangelegenheid is; bovendien laat deze methode meer ruimte over voor twijfel dan een DNA-onderzoek.

Concrete maatregelen ten aanzien van verzoeker.

Tot op heden is geen beslissing genomen op de ingediende aanvraag, nu het DNA-onderzoek nog niet afgerond is. Echter, zodra het DNA-onderzoek is afgerond, zal op zeer korte termijn, doch in ieder geval binnen twee weken na ontvangst van de resultaten van het onderzoek, een beslissing over de aanvraag genomen worden..."

D. standpunt minister van buitenlandse zaken

Bij brief van 1 oktober 2000 reageerde de Minister van Buitenlandse Zaken als volgt op de klacht:

"...Met referte aan uw brief van 18 september j.l. waarin u mij verzoekt te reageren op de klacht van (verzoeker; N.o.) met betrekking tot de duur en de wijze van de behandeling van de mvv-aanvragen van zijn echtgenote en zijn twee dochters, bericht ik u als volgt.

Daar de klacht betrekking heeft op de handelwijze van de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Utrecht alsmede van de Visadienst die is ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie, verwijs ik u voor de door u gevraagde reactie op de klacht naar de reactie van de korpsbeheerder van het regionale politiekorps Utrecht en de Staatssecretaris van Justitie..."

e. standpunt korpsbeheerder

Bij brief van 23 november 2000 reageerde de beheerder van het regionale politiekorps Utrecht als volgt op de klacht en op de haar bij de opening van het onderzoek gestelde vragen:

"...Op 24 december 1999 diende (verzoeker; N.o.) bij de afdeling Vreemdelingendienst te Zeist een aanvraag in om afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van zijn echtgenote (...) en zijn twee dochters (...). Omdat het een aanvraag om gezinshereniging betrof en degene bij wie verblijf werd beoogd - (verzoeker; N.o.) - was toegelaten als vluchteling, diende deze aanvraag conform de Vreemdelingencirculaire VC94, B& onder 17.1.2.b ("In alle gevallen stuurt de korpschef de mvv-aanvraag per model D9 ter verdere behandeling door naar de IND") te worden doorgestuurd naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

De rapportage werd op 20 april 2000 verzonden naar de IND. De reden dat tussen het opleggen van de verplichting tot het overleggen van de vereiste stukken en het inzenden van de rapportage een aantal weken heeft gelegen, is dat de behandelend medewerker vanwege een afwezigheid van 6 weken en vervolgens het vertrek van een aantal medewerkers van de Vreemdelingendienst niet eerder gelegenheid had adequate zorg aan deze zaak te besteden.

Omdat de reden van de vertraagde behandeling hiermee is gelegen in de organisatie, acht ik dit klachtonderdeel gegrond. De districtschef is inmiddels verzocht hieraan in algemene zin aandacht te besteden.

Om vanaf het begin van de procedure duidelijk te maken dat het van de te overleggen bescheiden afhangt of de opgegeven familierelaties ook daadwerkelijk bestaan, is aan referent de verplichting opgelegd te zorgen voor vertalingen van de ter beschikking gestelde akten. Daartoe is (verzoeker; N.o.) gelegenheid gegeven tot 1 februari 2000. Daaraan werd pas op 1 maart 2000 (datum vertaling) voldaan. Vervolgens is de betreffende rapportage opgemaakt en verzonden naar de IND.

Aan (verzoeker; N.o.) is, conform de gebruikelijke werkwijze, vanaf het begin van de aanvraagprocedure aangegeven dat hem de verplichting tot het overleggen van de vereiste bescheiden werd opgelegd. (verzoeker; N.o.) lichtte pas in een later stadium toe dat de bewijzen die hij in eerste instantie overlegde, een soort identiteitsbewijzen, tevens moesten worden beschouwd als geboortebewijzen. Dit is beschreven in de D9 betreffende de mvv-aanvragen voor (verzoekers dochters; N.o.). Op welk moment dit door hem werd aangegeven is niet bekend; het heeft echter geen rol gespeeld in de termijn van inzending omdat die, geheel los daarvan, toch al aan de lange kant was.

Uit het vorenstaande mag blijken dat de verplichting tot het overleggen van akten bij de Vreemdelingendienst, zoals dat in de genoemde Vreemdelingencirculaire is beschreven, van groot belang is voor de latere beoordeling van de aanvraag door de IND. Om daaraan in voldoende mate tegemoet te komen is in het onderhavige geval langer dan gebruikelijk de gelegenheid gegeven.

Het tweede deel van het verzoek betreft de bewijzen die de Visadienst nodig heeft om de relatie tussen aanvraagsters en de referent te kunnen aantonen. De Visadienst stelt dat zij hiervoor van een DNA-onderzoek gebruik wenst te kunnen maken. Beoordeling hiervan is niet aan de politie, maar ter competentie van het Ministerie van Justitie, en stoelt op regelgeving welke is terug te vinden in de Vreemdelingencirculaire 1994, hoofdstuk B7. Ik onthoud mij op dit klachtpunt dan ook van een oordeel..."

#### f. Reactie verzoeker

Bij brief van 11 juni 2001 reageerde verzoekers gemachtigde als volgt op de reacties van de Staatssecretaris van Justitie en de beheerder van het regionale politiekorps Utrecht:

"...Op 23 mei 2001 stuurde u mij de reacties van de IND en de beheerder van het regionale politiekorps Utrecht met betrekking tot mijn klacht inzake de afhandeling van de aanvraag mvv van (verzoeker; N.o.). Ik wil hier het volgende over opmerken:

Uit de kamerstukken betreffende de invoering van het DNA-onderzoek bij gezinshereniging, blijkt dat slechts tot DNA-onderzoek zal worden overgegaan indien betrokkenen in bewijsnood verkeren omtrent het aantonen van de afstammingsrelatie. Dit is ook vastgelegd in TBV 2000/3. Referent blijft van mening dat er in zijn geval geen sprake was van bewijsnood. (...)

Het gestelde in de brief van de IND van 3 juli 2000 dat door de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen in omringende landen de paspoorten of welke andere documenten van betrokkenen dan ook, niet meer geaccepteerd worden als zijnde authentiek en rechtmatig verkregen, doet hier niet aan af. De door referent overgelegde documenten vormden genoegzaam bewijs van de afstammingsrelatie tussen hem en zijn dochters alsmede van het huwelijk. Op grond hiervan had de IND de diplomatieke vertegenwoordiging opdracht kunnen verlenen tot afgifte van een mvv (en laissez passer).

Subsidiair is referent van mening dat indien de IND het beleid voert geen enkel document uit Irak als bewijs terzake te accepteren, zij dit beleid kenbaar hadden dienen te maken, b.v. in de genoemde TBV.

Ten aanzien van het verzoek van de Korpschef Utrecht aan referent de originele geboorteaktes te overleggen wordt in de brief van 13 oktober (2000; N.o.) opgemerkt dat er op dat moment feitelijk de mogelijkheid nog niet bestond om door middel van DNA-onderzoek een biologische afstammingsrelatie vast te stellen, nu dit eerst bij TBV

2000/3 van 11 februari 2000 is uiteengezet.

Referent heeft geklaagd over het late tijdstip waarop dit verzoek van de Korpschef werd gedaan en het feit dat deze akten vervolgens door de Visadienst terzijde werden geschoven. Het feit dat op dat moment nog geen feitelijke mogelijkheid bestond tot het doen van DNA-onderzoek doet hieraan niet af. Overigens zou de Korpschef ook na publicatie van de TBV 2000/3, bij een juiste toepassing ervan, referent niet gewezen hebben op de mogelijkheid van een DNA-onderzoek, nu er meer dan voldoende documenten aanwezig waren.

Ten aanzien van de brief van de Korpsbeheerder Politieregio Utrecht wil referent opmerken dat hij de gemaakte excuses in dank aanvaard, maar desalniettemin van mening blijft dat zijn aanvraag - zeker nu het gaat om familieleden van een erkende vluchteling - te laat is doorgestuurd naar de IND. Referent heeft bij de aanvraag op 24 december 1999 een groot aantal originele stukken overgelegd waaronder identiteitskaarten van betrokkenen en een huwelijksakte met vertalingen. Niet valt in te zien waarom niet op dat moment reeds het verzoek is gedaan eveneens originele geboorte-akten te overleggen. Referent heeft deze uit zijn land van herkomst moeten laten overkomen, hetgeen veel inspanning en tijd vergde..."

#### G. NADERE REACTIE visadienst

Op 22 april 2002 deelde een medewerkster van de Visadienst desgevraagd telefonisch mee dat op 3 mei 2001 op de mvv-aanvragen was beslist.

## Achtergrond

### 1. Machtiging tot voorlopig verblijf

Ingevolge artikel 16a Vreemdelingenwet en artikel 41, eerste lid onder c, van het Vreemdelingenbesluit (oud; per 1 april 2001 vervangen door artikel 16, eerste lid, onder a, Vreemdelingenwet 2000 en de artikelen 3:18 en 3:71 Vreemdelingenbesluit 2000, uitgewerkt in deel B 1/1.1 en B 1/1.2 Vreemdelingencirculaire 2000) 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.

## 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** (oud; per 1 april 2001 vervangen door Vreemdelingencirculaire 2000)

"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. Werkinstructie 161 van de IND

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*

De "Circulaire Legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen" is herzien met het oog op toepassing van DNA-onderzoek in de procedures waarbij de biologische afstammingsrelaties aan de orde zijn. Op grond hiervan is een TBV uitgebracht over toepassing van het DNA-onderzoek in het kader van

gezinshereniging bij toegelaten vluchtelingen (B7/17 Vc), alsmede een TBV over de toepassing van DNA-onderzoek in andere procedures. Toepassing van DNA-onderzoek in B7/17 Vc is aan de orde omdat aanvragers vrijgesteld zijn van het legalisatie en verificatievereiste met betrekking tot documenten. In het kader van andere procedures dan B7/17 bestaat in beginsel geen reden om af te wijken van de eis om met gelegaliseerde documenten de identiteit en familierelatie aan te tonen, tenzij anders bepaald in voornoemde circulaire. Indien toch DNA-onderzoek wordt toegepast, is de in deze werkinstructie vastgelegde werkwijze met betrekking tot DNA-onderzoek van toepassing.

In hoofdstuk B7/17.1.1.a Vc. (Vreemdelingencirculaire; N.o.) 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 vragen

Wanneer de gezinsband wel aannemelijk lijkt, maar nog niet 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..."

#### 5. Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire 2000/3 (TBV 2000/3)

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

"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 uitsluitend 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 mvv-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 mvv-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 mvv-aanvraag ingewilligd, tenzij overig bekend geworden gegevens zich tegen inwilliging verzetten.

#### Procedure

1. Een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) kan zowel in Nederland door de referent als door de gezinsleden bij de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in het buitenland worden ingediend.

a. Indien de aanvraag door de in Nederland verblijvende referent bij de Korpschef wordt ingediend, stuurt de Korpschef in alle gevallen de mvv-aanvraag met de overgelegde documenten en voorzien van een uitgebreid advies per model D9 ter verdere behandeling door naar de IND. De Korpschef legt op grond van een verklaring van de referent per model D9 vast of het gaat om kinderen voor wie een biologische afstammingsrelatie is aangegeven dan wel om tot het gezin behorende kinderen voor wie zulks niet het geval is. Tevens wordt vastgesteld of referent en echtgeno(o)t(e) beiden biologische ouders van de aangegeven kinderen zijn, of dat één van beiden de biologische ouder is. Deze gegevens worden aan het dossier toegevoegd.”

#### 6. Werkinstructie 218 van de IND

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

“...In hoofdstuk B7/17 1.1.a Vc wordt het beleid uiteengezet voor toelating van gezinsleden van toegelaten vluchtelingen. In dit hoofdstuk wordt als voorwaarde gesteld dat de gezinshereniging en de familierelatie aannemelijk gemaakt dient te worden. Dit kan blijken uit het departementale dossier van de toegelaten vluchteling en de overgelegde documenten. Gebleken is dat de familierelatie tussen de hier te lande verblijvende referent en diens gezinsleden bij gebrek aan documenten niet zonder meer mag worden aangenomen. Daarnaast is op grond van een evaluatie gebleken dat de werkwijze met identificerende vragen waarmee het feitelijk bestaan van de beweerde gezinsband aannemelijk gemaakt kan worden, onvoldoende fraudebestendig, tijdrovend en arbeidsintensief is. De werkwijze is bovendien niet toepasbaar op kinderen onder de twaalf

jaar.

(...)

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 mvv-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 mvv-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 uitsluitel 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.

(...)

De IND stelt vast aan welke gezinsleden de mogelijkheid van DNA-onderzoek kan worden aangeboden...”