



Rapport

Datum: 9 juli 2002

Rapportnummer: 2002/205

Klacht

Verzoekers, van Roemeense nationaliteit, klagen over de lange duur van de behandeling van hun op 14 juni 2000 bij de Nederlandse ambassade te Boekarest (Roemenië) ingediende aanvragen om verlening van een visum voor kort verblijf voor een bezoek aan Nederland van 14 juli 2000 tot en met 30 juli 2000.

Verzoekers klagen er daarbij over dat het Bureau Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), en de Nederlandse ambassade te Boekarest tegenstrijdige informatie hebben verstrekt over de behandelingsduur van de visumaanvragen en de daarbij geldende termijnen en het moment van beschikken over geldige reisbiljetten en een reisverzekering. Voorts klagen verzoekers erover dat de visa uiteindelijk zijn verstrekt voor een willekeurige termijn van 19 dagen, van 18 augustus tot 5 september 2000.

Beoordeling

I. ten Aanzien van de behandelingsduur van de aanvragen om een visum

Bevindingen

1. Referent, de gemachtigde van verzoekers, was als secretaris van een Nederlandse stichting die een aantal projecten in Roemenië ondersteunt, voornemens om verzoeker en diens zoon uit te nodigen voor een bezoek aan Nederland.

Op zijn verzoek om informatie over de voorwaarden voor visumafgifte en de te volgen procedure zond de Nederlandse ambassade te Boekarest (Roemenië) aan referent bij e-mailbericht van 7 april 2000 algemene visuminformatie, met als bijlagen een in het Engels en Roemeens gestelde instructie over Schengenvisa voor Roemeense burgers.

2. Op 14 juni 2000 dienden verzoekers bij de Nederlandse ambassade te Boekarest aanvragen in om verlening van visa voor een bezoek aan Nederland voor een verblijf van veertien dagen bij referent. In de door referent ten behoeve van deze aanvraag opgestelde uitnodigingsbrief stond aangegeven dat verzoekers voornemens waren in de periode van 14 juli tot en met 30 juli 2000 in Nederland te verblijven.

Daar verzoeker geen duidelijkheid kon geven over zijn solvabiliteit werd de aanvraag - zoals in dergelijke gevallen te doen gebruikelijk - voorgelegd aan het Bureau Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), om na te gaan of referent als voldoende solvabel kon worden aangemerkt om garant te staan voor het verblijf en de terugreis van verzoekers.

3. Op 24 juni 2000 verstreekte referent aan de ambassade aanvullende achtergrondinformatie over de stichting waarvan hij secretaris is en over de samenwerking met de stichting waarvan verzoeker bestuurslid is. Referent meldde tevens in dit bericht dat de tickets ten behoeve van verzoekers reeds waren aangeschaft.

Op 27 juni 2000 zond referent per faxbericht een verzoek om voorrang aan het Bureau Visadienst en aan de ambassade. Op 10 juli 2000 vond op de ambassade een gesprek plaats tussen de tijdelijk zaakgelastigde, een Nederlandse kennis van referent en verzoeker. De tijdens dit gesprek overgelegde documenten over de solvabiliteit van verzoeker zond de ambassade op 1 juli 2000 door naar het Bureau Visadienst.

4. Het Bureau Visadienst zond op 10 juli 2000 aan referent een inlichtingenformulier betreffende de visumaanvraag van verzoeker. Referent retourneerde dit, door hem op 15 juli 2000 ontvangen, formulier op 17 juli 2000. Op 20 juli 2000 retourneerde referent het door hem op die dag ontvangen inlichtingenformulier - gedateerd 12 juli 2000, verzonden op 19 juli 2000 - betreffende de visumaanvraag van verzoekers zoon.

5. Op 7 augustus 2000 gaf het Bureau Visadienst machtiging aan de ambassade te Boekarest om de visa aan verzoekers te verlenen. Op 18 augustus 2000 gaf de ambassade visa af aan verzoekers, met een geldigheidsduur van in totaal 19 dagen (tot en met 5 september 2000).

6. In reactie op de klacht liet de Staatssecretaris van Justitie weten dit onderdeel ongegrond te achten. Zij gaf aan dat de behandeling van beide op 14 juni 2000 ingediende aanvragen op 7 augustus 2000 met een positieve beslissing was afgesloten. Rekening houdend met een opschortende termijn van 10 juli 2000 tot 2 augustus 2000 voor het zenden aan referent en door deze retourneren van het voor het onderzoek noodzakelijke inlichtingenformulier, was volgens de Staatssecretaris binnen de geldende termijn een beslissing genomen.

7. Verzoekers lieten in hun reactie weten dat door onzorgvuldigheden bij de toezending van inlichtingenformulieren door het Bureau Visadienst (twee formulieren op verschillende data, verschil in datering en datum verzending) extra vertraging was ontstaan.

Beoordeling

1. De op 14 juni 2000 bij de ambassade aangevraagde visa voor kort verblijf in Nederland werden op 18 augustus 2000 uitgereikt aan verzoekers, nadat het Bureau Visadienst op 7 augustus 2000 toestemming tot visumverlening had gegeven. Daarmee heeft de duur van de behandeling van de visumaanvragen ruim negen weken bedragen.

2. Voor de behandeling van een visumaanvraag is niet bij wettelijk voorschrift een termijn vastgesteld waarbinnen een beslissing moet worden genomen. Dit betekent dat de

behandeling van visumaanvragen ingevolge het bepaalde in artikel 4:13, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet plaatsvinden binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag. Op grond van het tweede lid van deze bepaling moet de redelijke termijn geacht worden in elk geval te zijn verstreken wanneer acht weken na het indienen van de aanvraag geen beschikking is gegeven, noch de aanvrager een kennisgeving is gedaan als bedoeld in artikel 4:14 van de Awb (zie Achtergrond, onder 2.). De termijn kan met toepassing van artikel 4:5, eerste lid Awb en artikel 4:15 (zie Achtergrond, onder 2.) ter aanvulling van de aanvraag worden opgeschort.

De verlening van de visa op 18 augustus 2000 heeft dan ook binnen genoemde redelijke termijn plaatsgevonden, nadat deze voor het retourneren van de inlichtingenformulieren was opgeschort. Dat enige vertraging is ontstaan bij het verzenden van die inlichtingenformulieren aan referent, maakt dit niet anders.

In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

II. Ten aanzien van tegenstrijdige informatievoorziening

Bevindingen

1. Verzoekers klagen er voorts over dat het Bureau Visadienst en de ambassade tegenstrijdige informatie hebben verstrekt.

2. In de hiervoor (I.1) vermelde algemene visuminformatie over Schengenvisa voor Roemeense burgers staat onder meer vermeld dat wanneer de visumaanvraag ter beoordeling wordt doorgeleid naar het Bureau Visadienst in Nederland, de aanvrager na circa 45 dagen contact kan opnemen met de ambassade om te vragen of antwoord is ontvangen.

De in het Engels gestelde bijlage vermeldt onder 4. "Proof of transport: A return bus, plane- of trainticket (original+copy) with confirmed dates (...). **N.B.** If you are not sure your application will be accepted, you may present only a reservation and come back with the original ticket after approval of your application." Die bijlage vermeldt onder 5. "Medical insurance: Valid for the full validity period of the visa. Valid in the whole Schengenspace (...)." Onder aan die bijlage is een slotpassage opgenomen waarin onder meer is vermeld dat de informatie niet uitputtend is, dat geen rechten kunnen worden ontleend aan die informatie, dat de ambassade altijd kan beslissen om aanvullende informatie te vragen en dat de regels kunnen veranderen.

3. In reactie op dit klachtonderdeel liet de Staatssecretaris weten dat in de door het Bureau Visadienst verstrekte informatie betreffende de behandelingsduur een periode wordt genoemd van zes weken tot drie maanden maximaal. Over het algemeen is de doorlooptijd ruim binnen de Awb-termijn, voor wat betreft de bij de aanvraag over te leggen

documentatie wordt door het Bureau Visadienst in zijn informatieverstrekking benadrukt dat een reservering voldoende is; van de noodzaak te beschikken over een bevestigde ticket wordt geen melding gemaakt, aldus de Staatssecretaris. Eventuele aanvullende vereisten, zoals in dit geval een ziektekostenverzekering, worden door de ambassade aan aanvragers meegedeeld en kunnen van land tot land en van aanvrager tot aanvrager verschillen.

4. De Minister van Buitenlandse Zaken wees in zijn reactie op dit klachtonderdeel op de hiervoor onder I.1 vermelde visum-informatie, waaruit naar voren komt dat behandeling van een visumaanvraag die ter advisering wordt voorgelegd aan het Bureau Visadienst, circa 45 dagen in beslag neemt.

Uit die informatie blijkt niet, aldus de Minister, dat het niet hebben van een geconfirmeerd retourticket evenals een ziektekostenverzekering als algemene voorwaarde geldt voor visumverlening. De ambassade zal eerst om een vervoerbewijs verzoeken, nadat is gebleken dat aan alle overige voorwaarden voor visumafgifte is voldaan, ter voorkoming van onnodige kosten. De Minister achtte de klacht op dit punt dan ook ongegrond.

Ten aanzien van de ziektekostenverzekering geldt, aldus de Minister, dat het ontbreken van die verzekering geen reden kan zijn het visum te weigeren, tenzij het reisdoel is het ondergaan van een medische behandeling. De Schengenlanden achtten het wenselijk dat vreemdelingen beschikken over een dergelijke verzekering. Nederland acht het bezit daarvan eveneens wenselijk, doch stelt het - in tegenstelling tot sommige andere Schengenlanden - niet als voorwaarde voor visumverlening. De door de ambassade op dit punt verstrekte informatie geeft volgens de Minister dan ook aanleiding tot misverstanden. Hij achtte de klacht op dit punt gegrond. De Minister deelde verder mee dat hij de ambassade zou opdragen de informatievoorziening op dit punt aan te passen en te verduidelijken.

Beoordeling

1. Uit het voorgaande blijkt dat in de informatie van de ambassade is vermeld dat behandeling van een visumaanvraag, die ter advisering wordt voorgelegd aan het Bureau Visadienst, enige tijd in beslag neemt: de aanvrager kan na circa 45 dagen contact opnemen met de ambassade om te vragen of antwoord is ontvangen.

In de door het Bureau Visadienst verstrekte informatie betreffende de behandelingsduur wordt een periode genoemd van zes weken tot drie maanden maximaal.

Weliswaar is de aldus verstrekte informatie niet geheel gelijklopend, maar niet zodanig dat gezegd kan worden dat er sprake is van tegenstrijdige informatie op dit punt.

In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

2. Ten aanzien van de noodzaak te beschikken over een bevestigde retourticket, komt uit de bevindingen naar voren dat zowel de ambassade als het Bureau Visadienst in hun informatieverstrekking aangeven dat een reservering voldoende is; een geconfirmeerd retourticket is geen algemene voorwaarde voor visumverlening. De informatieverstrekking op dit punt is dan ook voldoende duidelijk geweest. In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

3. Zoals de Minister heeft erkend, is de informatieverstrekking ten aanzien van de ziektekostenverzekering onvoldoende duidelijk geweest en gaf deze aanleiding tot misverstanden. De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

4. De Nationale ombudsman heeft er evenwel met instemming kennis van genomen dat de Minister heeft toegezegd de ambassade op te dragen om de informatievoorziening over de ziektekostenverzekering aan te passen en te verduidelijken.

III. ten aanzien van de Bepaling van de geldigheidsduur van de visa

Bevindingen

1. Ten slotte klagen verzoekers erover dat de visa uiteindelijk zijn verstrekt voor een willekeurige termijn van 19 dagen, van 18 augustus 2000 tot 5 september 2000.

2. Daar de in eerste instantie aangevraagde vertrekdatum inmiddels was verstreken, heeft de ambassade volgens de Minister op verzoek van verzoeker de visa laten ingaan op 18 augustus 2000 en met een geldigheidsduur van 19 dagen (tot en met 5 september 2000). De Minister achtte de klacht op dit punt ongegrond.

3. Volgens verzoeker is hem eerst na regelmatig telefonisch informeren bij de ambassade op 17 augustus 2000 bekend geworden, dat er een positieve beslissing op de visumaanvragen was genomen; van enig bericht van de zijde van de ambassade aan hem is geen sprake geweest. Omdat hij eerst nog voor een verzekeringsbewijs moest zorgen, kon verzoeker het visum niet eerder ophalen dan 19 augustus 2000. De ingangsdatum is dan ook niet conform zijn verzoek vastgesteld. In verband met een toelatingsexamen van zijn zoon, konden zij niet eerder dan 23 augustus 2000 gebruik maken van de visa.

Beoordeling

Nu de lezingen van verzoeker en de Minister op dit punt tegenover elkaar staan en er bovendien niet is gebleken van feiten of omstandigheden die het ene standpunt meer aannemelijk maken dan het andere, kan niet worden vastgesteld of het bepalen van de ingangsdatum van de visa en de daarmee samenhangende geldigheidsduur van de visa eenzijdig door de ambassade dan wel in overleg met verzoeker heeft plaatsgevonden. De Nationale ombudsman zal daarom geen oordeel geven over de vraag of de visa zijn

verstrekt voor een willekeurige termijn.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Boekarest (Roemenië), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is niet gegrond, behalve ten aanzien van het verstrekken van informatie over de ziektekostenverzekering; op dit punt is de klacht gegrond.

Ten aanzien van het bepalen van de ingangsdatum en de periode van geldigheid van de visa wordt geen oordeel gegeven.

De klacht over de onderzochte gedraging van het Bureau 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 niet gegrond.

Onderzoek

Op 28 juni 2000 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, nader aangevuld op 21 september 2000, van de heer H. en zijn zoon C., ingediend door de referent, de heer Z. te Nieuwegein, met een klacht over een gedraging van de Nederlandse ambassade te Boekarest (Roemenië) en het Bureau Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

Naar deze gedragingen, die worden aangemerkt als respectievelijk een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken en een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie gezamenlijk, werd een onderzoek ingesteld.

Op 6 juli 2000 heeft een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman de klacht over de behandelingsduur van de visumaanvragen telefonisch voorgelegd aan het Bureau Visadienst met de vraag of in deze zaak voor 14 juli 2000 een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld.

Na een telefonisch tussenbericht liet het Bureau Visadienst desgevraagd op 21 augustus 2000 weten dat dit Bureau op 7 augustus 2000 de Nederlandse ambassade te Boekarest had bericht akkoord te zijn met het verlenen van visa aan verzoekers. Op 21 augustus 2000 liet de referent weten dat op 18 augustus 2000 visa waren verstrekt aan verzoekers, maar dat dit voor hem geen reden was om de klacht in te trekken.

Mede gezien de namens verzoekers opgeworpen vragen met betrekking tot de door hen ondervonden problemen, was dit voor de Nationale ombudsman aanleiding het onderzoek

naar de klacht schriftelijk voort te zetten.

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

Daarnaast werd de Minister en de Staatssecretaris gevraagd enkele vragen te beantwoorden.

Tijdens het onderzoek kregen de Minister en de Staatssecretaris, alsmede verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

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

De Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Brieven van de referent aan de Nationale ombudsman, met bijlagen, d.d. 28 juni, 17 juli, 20 juli en 20 september 2000.
2. Reactie op de klacht van de Staatssecretaris van Justitie, d.d. 25 januari 2001, met als bijlage een kopie van de in het informatiesysteem opgenomen gegevens betreffende de visumaanvragen van verzoekers.
3. Reactie op de klacht van de Minister van Buitenlandse Zaken d.d. 19 maart 2001, met als bijlagen algemene visuminformatie van de Nederlandse ambassade te Boekarest en in het Engels (en Roemeens) gestelde 'Schengen Visa instructions for Romanian citizens' van die ambassade.
4. Nadere reactie van de referent d.d. 24 april 2001 op de stukken vermeld onder 2. en 3.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling

Achtergrond

1. Uitvoeringsovereenkomst bij het Akkoord van Schengen (Overeenkomst van 13 juni 1990, Trb. 1990, 145)

Artikel 5, eerste lid:

“1. Aan een vreemdeling die aan onderstaande voorwaarden voldoet, kan toegang worden verleend tot het grondgebied van de Overeenkomstsluitende Partijen voor een verblijf van ten hoogste drie maanden:

a. in het bezit zijn van een geldig grensoverschrijdingsdocument of van de geldige grensoverschrijdingsdocumenten, aangewezen door het Uitvoerend Comité;

b. indien vereist, in het bezit zijn van een geldig visum;

c. het, zo nodig, overleggen van documenten ter staving van het doel van het voorgenomen verblijf en de verblijfsomstandigheden alsmede het beschikken over voldoende middelen van bestaan, zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als voor de terugreis naar het land van oorsprong of voor de doorreis naar een derde Staat, waar de toelating is gewaarborgd, dan wel in staat zijn deze middelen rechtmatig te verwerven;

(...).”

Artikel 15:

“De visa als bedoeld in artikel 10 (visa voor kort verblijf; No) mogen in beginsel slechts worden afgegeven, voor zover de vreemdeling aan de in artikel 5, lid 1, onder a.,b.,c. (...) gestelde voorwaarden voor binnenkomst voldoet.”

2. Algemene wet bestuursrecht (Wet van 4 juni 1992, Stb. 315)

Artikel 4:5, eerste lid:

“1. Indien de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag of indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, kan het bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn de aanvraag aan te vullen.

(...)”

Artikel 4:13:

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

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

Artikel 4:14:

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

Artikel 4:15:

“De termijn voor het geven van een beschikking wordt opgeschort met ingang van de dag waarop het bestuursorgaan krachtens artikel 4:5 de aanvrager uitnodigt de aanvraag aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.”