



Rapport

Datum: 10 oktober 2002
Rapportnummer: 2002/307

Klacht

Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling door de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), van het op 22 november 2001 ingediende bezwaarschrift tegen het niet tijdig beslissen op zijn in december 2000 ingediende aanvraag om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van zijn in Irak verblijvende echtgenote.

Voorts klaagt verzoeker erover dat de op 6 december 2001 door de Visadienst gedane toezegging, dat binnen tien weken na 22 november 2001 op de ingediende aanvraag zou worden beslist, niet is nagekomen.

Beoordeling

A. Ten aanzien van de behandelingsduur

1. Termijnen in het bestuursrecht zijn voor de belanghebbenden doorgaans fatale termijnen. Uit een oogpunt van een op dit punt na te streven gelijkheid tussen overheid en burger en van de geloofwaardigheid van de overheid behoren bestuursorganen zich evenzeer strikt gebonden te achten aan wettelijke voorschriften inzake voor hen geldende termijnen. Dit geldt te meer wanneer de desbetreffende wettelijke voorschriften (enige) ruimte beiden voor het verlengen van de duur van de besluitvorming.

2. Het voorgaande betekent dat de behandeling van bezwaarschriften dient plaats te vinden binnen de wettelijk gestelde termijnen. De Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), dient ingevolge artikel 7:10, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie Achtergrond, onder 1.), namens de Minister van Buitenlandse Zaken, te beslissen binnen zes weken dan wel tien weken (in geval een adviescommissie is ingesteld) na ontvangst van het bezwaarschrift, dit behoudens opschorting van de termijn in verband met verzuimherstel. Op grond van het derde lid van artikel 7:10 Awb kan de beslissing voor ten hoogste vier weken worden verdaagd. De Visadienst dient daarvan schriftelijk mededeling te doen aan de indiener van het bezwaarschrift. Verder uitstel is op grond van artikel 7:10, vierde lid van de Awb alleen mogelijk met instemming van de indiener.

3. Verzoeker diende op 22 november 2001 bij de Visadienst een bezwaarschrift in tegen het uitblijven van een beslissing op de door hem in december 2000 bij de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Rotterdam-Rijnmond ingediende aanvraag tot verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van zijn in Irak verblijvende echtgenote.

4. De totale duur van de behandeling van bezwaarschrift bedroeg tot 10 juli 2002, de dag waarop de Staatssecretaris van Justitie op het door de Nationale ombudsman ingestelde

onderzoek reageerde, ruim zeven maanden. De beslistermijn gegeven in het artikel 7:10, eerste lid Awb is daarmee in ruime mate overschreden. Niet is gebleken dat sprake is geweest van opschorting of een verzoek om instemming met verder uitstel, of van bijzondere omstandigheden die een zodanige overschrijding van de termijn anderszins kunnen rechtvaardigen.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

B. Ten aanzien van de toezegging

1. Nadat verzoeker bij de Visadienst bij brief van 22 november 2001 een bezwaarschrift tegen het uitblijven van een beslissing op de mvv-aanvraag had ingediend, liet de Visadienst hem bij brief van 6 december 2001 weten dat binnen tien weken na 22 november 2001 op de aanvraag zou worden beslist.

2. De Staatssecretaris van Justitie gaf als verklaring voor het niet nakomen van deze toezegging onder meer aan dat uit het departementale dossier was gebleken dat verzoekers huwelijksakte voor nader onderzoek door de gemeente Maassluis was doorgestuurd naar het Bureau Documenten. Het Bureau Documenten had de huwelijksakte voor verdere onderzoek doorgestuurd naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

3. Van de Visadienst mag worden verwacht dat toezeggingen weloverwogen worden gedaan. Dit houdt onder meer in dat de Visadienst beoordeelt of er behoefte is aan nadere stukken of nader onderzoek ten behoeve van een zorgvuldige beslissing voordat een toezegging over de termijn waarop wordt beslist, wordt gedaan. De toezegging waarop de klacht betrekking heeft is kennelijk tot stand gekomen zonder raadpleging van alle relevante stukken, waardoor niet is onderkend dat nader onderzoek nodig was. Om die reden kon de toezegging, naar pas achteraf bleek, niet gestand worden gedaan.

De onderzochte gedraging is ook op dit punt niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Vreemdelingenbeleid en Integratie gezamenlijk, is gegrond.

Onderzoek

Op 19 maart 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer B.

te Maassluis, met een klacht over een gedraging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

De klacht werd door de Nationale ombudsman op 22 maart 2002 telefonisch voorgelegd aan de Visadienst met de vraag of binnen vijf werkdagen de bij brief van 22 november 2001 gedane toezegging, dat binnen tien weken nadien op de aanvraag zou worden beslist, alsnog kon worden nagekomen. Diezelfde dag liet een Visadienst-medewerkster de Nationale ombudsman weten dat de gedane toezegging niet binnen vijf werkdagen kon worden nagekomen.

Het voorgaande vormde aanleiding om onderzoek naar de gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Vreemdelingenbeleid en Integratie gezamenlijk, schriftelijk voort te zetten.

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie bij brief van 17 mei 2002 verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

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

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

De Minister van Buitenlandse Zaken berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. In december 2000 diende verzoeker bij de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Rotterdam-Rijnmond een aanvraag tot verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) in, ten behoeve van zijn in Irak verblijvende echtgenote. Op 9 oktober 2001 stuurde de vreemdelingendienst het inzake de aanvraag opgemaakte advies ter behandeling naar de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

2. Bij brief van 22 november 2001 diende verzoeker bij de Visadienst een bezwaarschrift in tegen het uitblijven van een beslissing op de mvv-aanvraag. In reactie hierop liet de

Visadienst verzoeker bij brief van 6 december 2001 weten dat binnen tien weken na 22 november 2001 op de aanvraag zou worden beslist.

3. Op 19 maart 2002 diende verzoeker bij de Nationale ombudsman een klacht in over de lange duur van de behandeling door de Visadienst van de aanvraag en over het niet nakomen van de door de Visadienst bij brief van 6 december 2001 gedane toezegging.

4. Op 22 maart 2002 legde de Nationale ombudsman de klacht telefonisch aan de Visadienst voor met de vraag of binnen vijf werkdagen de gedane toezegging alsnog zou worden nagekomen. Diezelfde dag liet een Visadienst-medewerkster weten dat de gedane toezegging niet kon worden nagekomen.

B. Standpunt verzoeker

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

C. STANDPUNT staatssecretaris van justitie

In haar reactie op de klacht deelde de Staatssecretaris van Justitie bij brief van 10 juli 2002 onder meer het volgende mee:

“Referent (verzoeker; N.o.) klaagt over de lange behandeling door (...) de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), van de door hem in december 2000 ingediende aanvraag tot verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van zijn echtgenote (*klachtonderdeel 1*).

Voorts klaagt referent erover dat de op 6 december 2001 door de Visadienst gedane toezegging dat binnen tien weken nadien op de ingediende aanvraag zou worden beslist, niet is nagekomen (*klachtonderdeel 2*).

(...)

Klachtonderdeel 1:

Referent heeft op 27 april 2001, op afspraak bij de Korpschef van de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond een verzoek ingediend om ambtshalve advisering omtrent een in te dienen aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf ten behoeve van betrokkene.

Op 22 november 2001 heeft referent een bezwaarschrift ingediend wegens het niet tijdig beslissen op de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf. Hiermee is de eerste aanlegprocedure door referent afgesloten. Onomstreden is dat de behandeling van die aanvraag te lang op zich heeft laten wachten en niet binnen de redelijke termijn van drie maanden op de aanvraag is beslist. De klacht acht ik derhalve gegrond. Hierop kan echter geen vervolgstap komen aangezien de eerste aanlegprocedure reeds is afgesloten.

Voor zover referent bedoelt een klacht in te dienen wegens het uitblijven van een beslissing op het bezwaarschrift van 22 november 2001 is het volgende overwogen.

Op 22 november 2001 heeft referent een bezwaarschrift ingediend wegens het niet tijdig beslissen op de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf. Bij brief van 6 december 2001 is de ontvangst van het bezwaarschrift bevestigd.

Voorts is meegedeeld dat met gebruikmaking van artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht de beslistermijn met vier weken werd verdaagd, wat betekent dat binnen 10 weken na de ontvangst zal zijn beslist op het bezwaarschrift. Thans dient een beslissing te worden genomen op het bezwaar. Uit het departementale dossier is gebleken dat de huwelijksakte van betrokkene en referent op 4 mei 2001 door de gemeente Maassluis is doorgestuurd naar Bureau Documenten voor nader onderzoek. Door Bureau Documenten is de huwelijksakte vervolgens op 29 juni 2001 voor onderzoek doorgestuurd naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Tot op heden is nog geen resultaat ontvangen, na meerdere malen te hebben geïnformeerd naar de stand van zaken. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan geen termijn noemen waarbinnen resultaat te verwachten valt.

Aangezien niet binnen tien weken na 22 november 2001 op het bezwaarschrift is beslist, en referent niet ingevolge artikel 7:10, lid 4 van de Algemene wet bestuursrecht om instemming is gevraagd voor verder uitstel, is ook dit klachtonderdeel gegrond.

Gelet op het feit dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet kan zeggen wanneer het onderzoek zal zijn afgerond en mede gezien de omstandigheid dat de IND zelf sedert medio 2000 geen documenten uit N-Irak meer voor onderzoek naar authenticiteit naar Bureau Documenten doorstuurt zal het onderzoek worden teruggehaald en zullen aan betrokkene en referent identificerende vragen worden gesteld. Aangezien in Irak geen Nederlandse vertegenwoordiging aanwezig is, zal referent worden verzocht welke ambassade in een naburig land zijn voorkeur heeft. De identificerende vragen zullen binnen vier weken na dagtekening van deze brief naar de betreffende ambassade worden doorgestuurd. Aan betrokkene zal een redelijke termijn gegund worden om bij de ambassade te verschijnen teneinde het onderzoek te ondergaan. Binnen vier weken na ontvangst van het resultaat zal een beslissing worden genomen op het door referent ingediende bezwaarschrift.

Klachtonderdeel 2:

Gelet op hetgeen onder klachtonderdeel 1 is overwogen is dit klachtonderdeel eveneens gegrond. Immers, niet binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift op 22 november 2001 is beslist. Voor het vervolg van de procedure verwijs ik graag naar klachtonderdeel 1.”

D. Standpunt minister van buitenlandse zaken

In zijn reactie op de klacht deelde de Minister van Buitenlandse Zaken in zijn brief die de Nationale ombudsman op 30 juli 2002 ontving, onder meer het volgende mee:

“In de reactie van de Staatssecretaris van Justitie d.d. 10 juli 2002 is ingegaan op de gedragingen van de Visadienst, naar welke reactie ik u in deze gaarne wil verwijzen. De Staatssecretaris maakt in haar brief melding van het doorzenden van een huwelijksakte aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor onderzoek. In aanvulling hierop meld ik u dat doorzending niet plaatsvond aan het departement te Den Haag, maar rechtstreeks aan de Nederlandse ambassade te Ankara. Deze doorzending vond plaats op 29 juni 2001, ruim nadat de wettelijke beslistermijn op het bezwaarschrift van de heer B. (verzoeker, N.o.) was verlopen. Dit laat onverlet dat het juist is dat tot op heden geen resultaat ontvangen is, waarvoor ik u mijn excuses aanbied. De situatie in Noord-Irak is van dien aard dat onderzoek naar de geldigheid van documenten zeer moeizaam verloopt. De Staatssecretaris onderkent dit ook en geeft aan dat het onderzoek zal worden teruggehaald. In plaats daarvan zullen aan betrokkene en aan de referent identificerende vragen worden gesteld.”

Achtergrond

1. Machtiging tot voorlopig verblijf (mvv)

Ingevolge artikel 2.3 van het Vreemdelingenbesluit 2000, Besluit van 23 november 2000, Stb. 497, moeten vreemdelingen die zich naar Nederland willen begeven voor een verblijf langer dan drie maanden, in beginsel in het bezit zijn van een paspoort voorzien van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). De mvv is een nationaal visum. De bevoegdheid tot afgifte van een mvv ligt bij de Minister van Buitenlandse Zaken. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft in een groot aantal gevallen van zijn bevoegdheid mandaat verleend aan het hoofd van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Als hoofd van de Visadienst is aangewezen het hoofd van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De mvv kan worden afgegeven door een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging of consulaire vertegenwoordiging in het buitenland voorafgaande machtiging van de Visadienst. De mvv kan ook door een in Nederland verblijvende referent bij de korpschef van het regionale politiekorps worden aangevraagd.

De Vreemdelingenwet bevat geen bepalingen ten aanzien van de duur van de behandeling van aanvragen om mvv. Daarmee is de algemene regeling van artikel 4:13 van Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing, die invulling geeft aan het begrip redelijke termijn (zie hierna onder 2). Het hoofdstuk B.1 van het Vreemdelingencirculaire vermeldt als uitgangspunt voor redelijk termijn voor de behandeling van de mvv-aanvragen

2. Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 7:10:

“1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld - binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift.

(...)

3. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan.

4. Verder uitstel is mogelijk voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden hardoor niet in hun belang kunnen worden geschaad of ermee instemmen.”