



Rapport

Datum: 24 oktober 2002
Rapportnummer: 2002/329

Klacht

1. Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling van zijn verzoeken om ambtshalve advies over door zijn echtgenote en dochter in te dienen aanvragen om afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) door de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Verzoeker diende deze verzoeken om ambtshalve advies in op 11 november 1999.
2. Verzoeker klaagt er verder over dat de Visadienst zijn toezegging van 11 december 2001, te weten om binnen twee weken de gevraagde adviezen alsnog uit te brengen, niet is nagekomen.
3. Verzoeker klaagt er voorts over dat de Visadienst hem niet voor het verstrijken van de toegezegde termijn op de hoogte heeft gebracht van de omstandigheid dat de toezegging van 11 december 2001 niet zou worden nagekomen, de redenen daarvoor en de termijn waarbinnen hij alsnog de ambtshalve adviezen kon verwachten.

Beoordeling

A. Ten aanzien van de lange duur van de behandeling van de mvv-aanvragen

1. Verzoeker diende op 11 november 1999 bij de chef van het regionale politiekorps Hollands Midden te Waddinxveen een verzoek in om ambtshalve advies over door zijn echtgenote en dochter in te dienen aanvragen om afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) (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. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman is gebleken dat pas op 12 februari 2002 een beslissing is genomen op verzoekers aanvragen. Hiermee is de beslistermijn ruimschoots overschreden. De Staatssecretaris van Justitie gaf in haar reactie op de klacht aan deze gegrond te achten. Zij deelde mee dat wegens het zoekraken van de verzoeken bij de vreemdelingendienst, het ingestelde DNA-onderzoek en het onderzoek naar de feitelijke gezinsband, de op 11 november 1999 gevraagde ambtshalve adviezen niet zijn afgegeven binnen de redelijke beslistermijn van drie maanden. Dit vormt weliswaar een verklaring voor de ontstane vertraging, maar kan deze niet rechtvaardigen.
3. Voorts is uit het onderzoek van de Nationale ombudsman gebleken dat de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Haaglanden op 8 maart 2001 het advies inzake de mvv-aanvragen heeft verzonden naar de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Gelet op het feit dat op dat moment de beslistermijn met reeds bijna dertien maanden was overschreden had dit voor de Visadienst aanleiding moeten zijn verzoekers zaak

voortvarend ter hand te nemen. Voorts had het in de rede gelegen dat op dat moment was beoordeeld welke onderzoekshandelingen noodzakelijk waren alvorens een beslissing op de mvv-aanvraag kon worden genomen en daarop aansluitend onmiddellijk was begonnen met deze onderzoekshandelingen. Echter, uit het onderzoek is naar voren gekomen dat pas naar aanleiding van een telefonische interventie door de Nationale ombudsman door de Visadienst aan verzoeker op 11 juli 2001 een DNA-onderzoek (zie Achtergrond, onder 4. t/m 6.) is aangeboden. Hiermee heeft de Visadienst verzoekers aanvragen na de toezending door de vreemdelingendienst onvoldoende voortvarend behandeld.

4. Op 14 november 2001 ontving de Visadienst de resultaten van het DNA-onderzoek. Op dat moment was de beslistermijn met reeds 21 maanden overschreden. Pas op 7 januari 2002 zijn door de Visadienst nadere vragen gesteld aan de Nederlandse ambassade te Teheran (Iran) met betrekking tot de feitelijke gezinsband tussen de echtgenote, verzoekers dochter en verzoeker zelf. Ook hieruit blijkt dat de Visadienst verzoekers aanvragen niet voldoende voortvarend heeft behandeld.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

B. Ten aanzien van de toezegging

1. Verzoeker klaagt er verder over dat de Visadienst zijn toezegging van 11 december 2001, te weten om binnen twee weken de gevraagde adviezen uit te brengen, niet is nagekomen.

2. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat toezeggingen gedaan door een overheidsinstantie worden nagekomen. In dit verband mag van de Visadienst worden verwacht dat toezeggingen weloverwogen worden gedaan. Dit houdt onder andere 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 in acht te nemen beslistermijn wordt gedaan.

3. De Staatssecretaris van Justitie gaf in haar reactie op de klacht aan dat gelet op het feit dat verzoekers dossier niet beslisklaar was, het niet mogelijk was om binnen de toegezegde twee weken een advies uit te brengen. De Staatssecretaris van Justitie gaf aan de klacht ook op dit punt gegrond te achten.

4. Gelet op het hetgeen onder **B.2.** is overwogen, had van de Visadienst mogen worden verwacht dat op het moment dat de toezegging werd gedaan, reeds bekend was dat het dossier nog niet beslisklaar was. De Visadienst heeft de toezegging dan ook te lichtvaardig gedaan.

De onderzochte gedraging is in zoverre eveneens niet behoorlijk.

C. Ten aanzien van het niet informeren omtrent het niet nakomen van de toezegging

1. Verzoeker klaagt er ten slotte over dat de Visadienst hem niet voor het verstrijken van de toegezegde termijn op de hoogte heeft gebracht van de omstandigheid dat de toezegging van 11 december 2001 niet zou worden nagekomen, de redenen daarvoor en de termijn waarbinnen hij alsnog de ambtshalve adviezen kon verwachten.

2. Indien het om bepaalde redenen niet mogelijk is om toezeggingen na te komen, is het noodzakelijk dat betrokkene hiervan zo spoedig mogelijk op de hoogte wordt gesteld, de reden hiervan wordt vermeld en dat wordt aangegeven wanneer de beslissing wel is te verwachten.

3. Uit het onderzoek is gebleken dat verzoeker er niet tijdig van op de hoogte is gesteld dat de toezegging van 11 december 2001 niet kon worden nagekomen. De Staatssecretaris van Justitie gaf in haar reactie op de klacht aan de klacht gegrond te achten en deelde mee dat wegens organisatorische redenen niet eerder dan op 9 januari 2002 een brief was verzonden naar VluchtelingenWerk Delft, waarin werd vermeld dat het noodzakelijk was nadere vragen te stellen aan verzoekers dochter. Zodra dit onderzoek zou zijn afgerond, zou zo spoedig mogelijk een beslissing worden genomen.

Het is niet juist dat dit bericht niet eerder is verzonden. Het is ook niet zorgvuldig dat geen nieuwe concrete termijn in het vooruitzicht is gesteld.

De onderzochte gedraging is ook op dit punt niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedragingen van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst, die wordt aangemerkt als gedragingen van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de Minister van Buitenlandse zaken gezamenlijk, is gegrond.

Onderzoek

1. Op 5 december 2001 ontving de Nationale ombudsman een klacht van (verzoeker; N.o.) te Delft, ingediend door Stichting Vluchtelingenwerk Delft te Delft. Verzoeker klaagde over de lange duur van de behandeling van zijn verzoeken om een ambtshalve advies over de door zijn echtgenote en dochter in te dienen aanvraag om afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Verzoeker diende deze verzoeken in op 11 november 1999 bij de chef van het regionale politiekorps Hollands-Midden.

Op 11 december 2001 heeft een medewerkster van de Nationale ombudsman de klacht van verzoeker telefonisch voorgelegd aan de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), met de vraag of in deze zaak een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. Nog dezelfde

dag zegde een medewerkster van de Visadienst toe dat binnen twee weken nadien de gevraagde adviezen zouden worden uitgebracht.

2. Vervolgens deelde een medewerker van Stichting Vluchelingenwerk Delft de Nationale ombudsman op 8 januari 2002 telefonisch mee dat er tot op dat moment nog geen ambtshalve adviezen waren uitgebracht over de in te dienen mvv-aanvragen en dat een medewerkster van de infolijn van de Visadienst hem die dag had meegedeeld dat het dossier van de echtgenote en dochter van verzoeker waren ingedeeld op een beslismedewerker en dat de gevraagde adviezen nog wel enige weken op zich zouden laten wachten. Dat hierover op 11 december 2001 een andersluidende toezegging was gedaan, deed daaraan niet af.

Deze informatie vormde voor de Nationale ombudsman aanleiding schriftelijk onderzoek in te stellen.

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

Tevens werd de Staatssecretaris van Justitie een aantal specifieke vragen gesteld. Verzoeker werd in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

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

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de Minister van Buitenlandse Zaken deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker diende op 11 november 1999 bij de chef van het regionale politiekorps Hollands Midden te Waddinxveen een verzoek in om ambtshalve advies over door zijn echtgenote en dochter in te dienen aanvragen om afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv).

2. Op 8 maart 2001 zond de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Haaglanden het advies door naar de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

3. De Visadienst bood verzoeker op 11 juli 2001 DNA-onderzoek aan. Op 14 november 2001 ontving de Visadienst de uitslag van het DNA-onderzoek.

4. Naar aanleiding van een telefonische interventie door de Nationale ombudsman zegde de Visadienst op 11 december 2001 toe dat binnen twee weken een beslissing zou worden genomen.

5. De Visadienst informeerde VluchtelingenWerk Delft bij brief van 9 januari 2002 als volgt:

“Bij deze wil ik u en uw cliënt (...) informeren omtrent de voortgang van de behandeling van de door hem ingediende aanvragen.

Met betrekking tot de aanvraag van (verzoekers dochter; N.o.) dient de feitelijke gezinsband nog worden vastgesteld. De Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging te Teheren in Iran zal aan (verzoekers dochter; N.o.) een aantal vragen stellen omtrent de feitelijke gezinsband. Zodra dit onderzoek is afgerond, zal zo spoedig mogelijk een beslissing worden genomen.”

6. Op 12 februari 2002 werd een positief bericht afgegeven op de verzoeken om ambtshalve toetsing om afgifte van een mvv aan verzoekers echtgenote en dochter.

B. Standpunt verzoeker

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

C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

Bij brief van 8 maart 2002 reageerde de Staatssecretaris van Justitie als volgt op de klacht en op de haar bij de opening van het onderzoek gestelde specifieke vragen:

“...De klacht van verzoeker bestaat uit drie componenten:

- a) de lange behandelingsduur van zijn verzoeken om ambtshalve toetsing om afgifte van een mvv aan zijn echtgenote en dochter, ingediend op 11 november 1999;
- b) het niet nakomen van de toezegging van de Visadienst van 11 december 2001 om binnen twee weken de gevraagde adviezen uit te brengen;
- c) het niet op de hoogte brengen door de Visadienst van de omstandigheden dat de toezegging van 11 december 2001 niet zou worden nagekomen, de redenen daarvoor en de termijn waarbinnen hij alsnog de ambtshalve adviezen zou kunnen verwachten.

Aangezien de IND belast is met de uitvoering van de taken van de Visadienst in deze, zal in de verdere brief de Visadienst aangeduid worden als IND.

Beoordeling klacht

De namens verzoeker op 5 december 2001 ingediende klacht is gegrond.

De op 11 november 1999 gevraagde ambtshalve adviezen zijn niet afgegeven binnen de redelijke beslistermijn voor dit soort verzoeken, te weten drie maanden.

Dit is onder meer te wijten aan het zoekraken van de verzoeken bij de vreemdelingendienst, het ingestelde noodzakelijke DNA-onderzoek en het onderzoek naar de feitelijke gezinsband.

De toezegging van de IND van 11 december 2001 om binnen twee weken de gevraagde adviezen uit te brengen is niet nagekomen. Omdat het dossier niet beslist klaar was, was het niet mogelijk om binnen de toegezegde twee weken een advies uit te brengen.

Helaas is verzoeker niet tijdig op de hoogte gesteld van de omstandigheid dat de toezegging van 11 december 2001 niet kon worden nagekomen. Wegens organisatorische omstandigheden is eerst op 9 januari 2002 een brief uitgegaan aan Stichting Vluchtelingenwerk Delft, waarin werd vermeld dat er nadere vragen zouden worden gesteld aan de dochter van de verzoeker. Op respectievelijk 21 januari 2002, 24 januari 2002, 29 januari 2002 en 30 januari 2002 heeft er telefonisch contact plaatsgevonden over de vragenprocedure tussen de IND en de Stichting Vluchtelingenwerk Delft.

Beantwoording nadere vragen

Tevens heeft u een aantal vragen geformuleerd. U heeft mij verzocht deze vragen te beantwoorden.

1. Heeft de Visadienst verzoeker, na het verstrijken van de beslistermijn, middels tussenberichten op de hoogte gebracht van de stand van zaken ten aanzien van de behandeling van zijn verzoeken om ambtshalve advies over de in te dienen mvv-aanvragen en de termijn waarbinnen u verwachtte alsnog het gevraagde advies uit te brengen?

Zo ja:

- Wanneer zijn deze tussenberichten verzonden?
- Zijn deze tussenberichten verzonden op initiatief van de Visadienst?

Zo neen:

- Waarom niet?

2. Ik verzoek u de vragen onder 1. ook te beantwoorden voor zover de verzoeken om ambtshalve advies nog in behandeling waren bij de korpschefs van de regionale politiekorpsen Hollands-Midden en Haaglanden.
3. Welke handelingen zijn sinds de indiening van de verzoeken door de korpschef en de Visadienst verricht ten einde tot het gevraagde advies te komen? Op welke data vonden deze handelingen plaats?
4. Op welke wijze ziet u erop toe dat toezeggingen van de Visadienst worden nagekomen?

Beantwoording van vraag 1 en 2

Uit het feitencomplex blijkt dat de redelijke termijn om advies uit te brengen over de verzoeken van (verzoeker; N.o.) is verstreken, omdat de verzoeken zoekgeraakt waren. De korpschef danwel de IND heeft verzoeker, na het verstrijken van de beslistermijn, niet door middel van tussenberichten op de hoogte gebracht van de stand van zaken ten aanzien van de behandeling van zijn verzoeken om ambtshalve advies over de in te dienen mvv-aanvragen en de termijn waarbinnen werd verwacht alsnog het gevraagde advies uit te brengen. Wel is verschillende malen na het verstrijken van de redelijke beslistermijn telefonisch contact geweest met de Stichting Vluchtelingenwerk Delft. Dit heeft erin geresulteerd dat de procedure opnieuw is opgestart door middel van het toesturen van een inlichtingenformulier op 30 oktober 2000.

Op 8 maart 2001 heeft de korpschef van regiopolitie Haaglanden schriftelijk meegedeeld aan (verzoeker; N.o.) dat hij een advies had uitgebracht aan de IND met betrekking tot de ingediende verzoeken.

Op respectievelijk 11 juli 2001, 30 augustus 2001 en 9 januari 2002 is (verzoeker; N.o.) onderscheidenlijk Stichting Vluchtelingenwerk Delft schriftelijk op de hoogte gesteld van de stand van de procedure.

Op respectievelijk 21 januari 2002, 24 januari 2002, 29 januari 2002 en 30 januari 2002 heeft er telefonisch contact plaatsgevonden over de procedure tussen de IND en de Stichting Vluchtelingenwerk Delft.

Beantwoording van vraag 3

Sinds de indiening van de verzoeken zijn de volgende handelingen door de korpschef en de Visadienst verricht om tot het gevraagde advies te komen:

- *30 oktober 2000*: korpschef van regiopolitie Haaglanden stuurt een inlichtingenformulier aan (verzoeker; N.o.);

- *28 november 2000*: korpschef van regiopolitie Haaglanden stuurt een rappel aan (verzoeker; N.o.);
- *16 februari 2001*: korpschef van regiopolitie Haaglanden stelt (verzoeker; N.o.) in staat om een verzuim te herstellen;
- *8 maart 2001*: korpschef van regiopolitie Haaglanden brengt een advies uit aan de IND met betrekking tot de ingediende verzoeken en stelt (verzoeker; N.o.) hiervan schriftelijk op de hoogte;
- *21 juni 2001*: telefonische interventie bij de IND van de Nationale ombudsman naar aanleiding van een klacht;
- *11 juli 2001*: DNA-onderzoek wordt aangeboden aan (verzoeker; N.o.);
- *30 augustus 2001*: brief aan (verzoeker; N.o.) ter bevestiging van het DNA-onderzoek, waarin uitleg wordt gegeven over de procedure;
- *9 oktober 2001*: DNA wordt afgenomen bij de echtgenote en dochter van (verzoeker; N.o.);
- *14 november 2001*: uitslag DNA-onderzoek komt binnen bij de IND;
- *11 december 2001*: telefonische interventie bij de IND van de Nationale ombudsman naar aanleiding van een klacht. IND-medewerker zegt een beslissing binnen twee weken toe;
- *7 januari 2002*: IND stelt nadere vragen aan de Nederlandse ambassade te Teheran met betrekking tot de feitelijke gezinsband tussen de echtgenote, het kind van betrokkene en referent zelf;
- *9 januari 2002*: Stichting Vluchtelingenwerk Delft wordt per brief op de hoogte gesteld van de nadere vragen;
- *21 januari 2002, 24 januari 2002, 29 januari 2002 en 30 januari 2002*: telefonisch contact tussen de IND en Stichting Vluchtelingenwerk Delft over het verloop van de procedure;
- *10 februari 2002*: uitslag per fax van de Nederlandse ambassade te Teheran over de nadere gestelde vragen;
- *12 februari 2002*: positief advies op de verzoeken om ambtshalve toetsing om afgifte van een mvv aan zijn echtgenote en dochter.

Beantwoording van vraag 4

Het is belangrijk dat toezeggingen worden nakomen. Indien het om redenen niet mogelijk blijkt te zijn om aan de toezegging gestalte te geven, is het noodzakelijk hier zo spoedig mogelijk en met redenen omkleed over te communiceren met degene aan wie de toezegging is gedaan. Dit wordt verwoord in de missie van de IND, waarin tijdigheid, zorgvuldigheid en doelmatigheid centraal staan. Hieruit vloeit het goed en eenduidig informeren van vreemdelingen en overige belanghebbenden voort als één van de strategisch doelen van de IND voor de komende jaren.

Stand van zaken in de procedure

Op 12 februari 2002 is een positief advies afgegeven op de verzoeken om ambtshalve toetsing om afgifte van een mvv aan zijn echtgenote en dochter. Dit advies is zowel aan de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging te Teheran als aan referent verzonden...”

D. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

Bij brief van 27 maart 2002 reageerde de Minister van Buitenlandse Zaken als volgt op de klacht:

“...De klacht betreft de duur van behandeling van verzoeken om ambtshalve advies over door de echtgenote en dochter van (verzoeker; N.o.) in te dienen aanvragen om afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf.

Uit de inhoud van de klacht zelf en uit de door u in aanvulling daarop gestelde vragen blijkt dat de klacht uitsluitend betrekking heeft op gedragingen van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het Ministerie van Justitie.

In de reactie van de Staatssecretaris van Justitie d.d. 8 maart 2002, door mij ontvangen op 22 maart 2002, is ingegaan op de gedragingen van de Visadienst, naar welke reactie ik u in deze gaarne wil verwijzen...”

E. Nadere reactie Staatssecretaris van Justitie

Bij brief van 31 mei 2002 reageerde de Staatssecretaris van Justitie als volgt op de nadere vragen die haar door de Nationale ombudsman bij brief van 16 april 2002 waren gesteld:

“...U heeft twee vragen gesteld.

1. Op welke wijze wordt binnen de regionale directie Zuid-West van de Visadienst/IND concreet invulling gegeven aan de controle op de naleving van toezeggingen die naar aanleiding van een klacht worden gedaan? Bestaat hiervoor bijvoorbeeld een centraal registratiesysteem?

2. Hoe wordt binnen de overige regionale directies van de Visadienst/IND concreet invulling gegeven aan de controle op de nakoming van toezeggingen die naar aanleiding van een klacht worden gedaan?

Ik behandel deze vragen in omgekeerde volgorde. In de eerste plaats ga ik in op de werkwijze omtrent de controle op het nakomen van toezeggingen IND-breed, waarna ik inga op de werkwijze binnen de regionale directie Zuid-West.

Vraag 2

De units in de regionale directies zijn zelf verantwoordelijk voor het nakomen van gedane toezeggingen en het verzorgen van tussenberichten (schriftelijk of telefonisch). De Klachtenbureaus ondersteunen dit door middel van de volgende werkwijze.

Zodra een klacht binnenkomt, wordt deze door een medewerker van het Klachtenbureau geregistreerd in Respond, een elektronisch registratiesysteem. Vervolgens wordt de klacht uitgezet binnen de organisatie. Het Klachtenbureau houdt het verloop van de termijn bij en rappelleert bij een dreigende termijnoverschrijding. De afdoening van de klacht wordt geregistreerd in Respond waarbij tevens een rappeldatum wordt genoteerd als er concrete toezeggingen worden gedaan omtrent het nemen van een substantiële vervolgstap in de procedure danwel een beslissing. Respond voorziet in een signaal indien een afgesproken termijn overschreden dreigt te worden.

Op 1 maart 2002 is op alle Klachtenbureaus een vernieuwde versie van Respond in gebruik genomen. De mogelijkheid om op de Klachtenbureaus het nakomen van toezeggingen te controleren is hiermee gestandaardiseerd. In de oude versie van Respond was deze mogelijkheid nog facultatief aan te brengen. De medewerkers van de Klachtenbureaus hebben een cursus gevolgd van deze vernieuwde versie van Respond. Een gebruikershandleiding wordt op dit moment ontwikkeld.

Vraag 1

De werkwijze van het Klachtenbureau Zuid-West verschilt in principe niet van de werkwijze in de overige regionale directies. Gelet op het grote aantal klachten is het echter thans voor het Klachtenbureau Zuid-West niet mogelijk in alle gevallen daadwerkelijk te controleren of gedane toezeggingen worden nagekomen. Omwille van de tijd en capaciteit bij het Klachtenbureau Zuid-West geschiedt de controle door het Klachtenbureau Zuid-West steekproefsgewijs.

Gelet op de hiervoor geschetste gang van zaken zie ik vooralsnog geen aanleiding nadere maatregelen te treffen. Binnen de IND wordt er nadrukkelijk op gewezen gedane toezeggingen binnen de afgesproken termijn af te handelen. Mocht de termijn dreigen te overschrijden, dan dient er altijd een tussentijdsbericht aan de betrokkene c.q. referent te worden gezonden..."

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 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 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 (oud; per 24 januari 2002 is het tweede lid in die zin gewijzigd dat wordt verwezen naar artikel 4:13, *derde lid*) :

"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 (oud; per 24 januari 2002 is dit het derde lid van het artikel)

"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. 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.

5. 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 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.

Met DNA-onderzoek kan worden vastgesteld of er sprake is van een biologische afstammingsrelatie tussen ouder(s) en kind(eren). Met de bepalingen van de afstammingsrelatie wordt evenwel de juridische familierelatie niet aangetoond. Pas als de juridische familierelatie niet met documenten aannemelijk kan worden gemaakt, worden betrokkenen gewezen op de mogelijkheid van DNA-onderzoek.

Indien dat onderzoek de biologische afstammingsrelatie aantoont, wordt de mvv-aanvraag ingewilligd.

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.

Werkwijze DNA-onderzoek

Wanneer de twijfel aan de familierelatie niet met de beschikbare middelen kan worden weggenomen en daarmee voor betrokken vreemdelingen bewijsnood ontstaat, wordt hen de mogelijkheid van een DNA-onderzoek aangeboden.

De IND stelt vast aan welke gezinsleden de mogelijkheid van DNA-onderzoek kan worden aangeboden. De IND doet dat op grond van de door de referent aan de Korpschef verstrekte informatie over de status van de kinderen (biologisch kind dan wel tot het gezin behorend kind, waarvoor geen biologische afstammingsrelatie wordt aangegeven door de referent) . Vervolgens wordt door de IND aan de in Nederland verblijvende referent schriftelijk gewezen op de mogelijkheid van DNA-onderzoek ten behoeve van de vaststelling van de afstammingsrelatie. Indien de referent hiermee instemt geeft deze door middel van een ondertekend aanvraagformulier (...) toestemming aan de IND om de uitslag van het DNA-onderzoek te gebruiken in de procedure ter verkrijging van een mvv.

De in Nederland verblijvende referent stort ten behoeve van de uitvoering van het DNA-onderzoek een bijdrage op de rekening van het laboratorium. Als de schriftelijke instemming door de referent is verleend en de bijdrage is ontvangen, informeert de IND de referent dat de betrokken gezinsleden zich dienen te melden op de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging.

Afname DNA-materiaal

De verantwoordelijke IND-regio stelt het ministerie van Buitenlandse Zaken en het laboratorium waar het DNA-onderzoek gaat plaatsvinden in kennis van de personen ten behoeve van wie DNA-materiaal zal worden afgenomen en DNA-onderzoek zal worden verricht. Zulks gebeurt door toezending van een afschrift van het aanvraagformulier. De gezinsleden in het buitenland dienen zich in persoon te melden op de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging. Zij tekenen op het verklaringsformulier een verklaring van geen bezwaar alvorens DNA-materiaal wordt afgenomen. Degene die het DNA-materiaal afneemt en de bij de afname aanwezige medewerker van de ambassade tekenen op hetzelfde formulier een verklaring met betrekking tot de afname van het materiaal en de identiteit van betrokkene. Van de betrokken vreemdeling worden polaroidfoto's genomen die door betrokkene aan de achterzijde van een handtekening worden voorzien. Deze foto's worden aan het verklaringsformulier gehecht. Indien betrokkene daarmee instemt, wordt een vingerafdruk van de betrokken vreemdeling op het verklaringsformulier geplaatst.

Nadat het DNA-materiaal is afgenomen bij de gezinsleden in het buitenland, verstuurt de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging het materiaal per diplomatieke post naar het laboratorium in Nederland dat het DNA-onderzoek gaat uitvoeren.

(...)

Nadat het DNA-materiaal bij de gezinsleden in het buitenland is afgenomen, wordt de referent in Nederland door het laboratorium uitgenodigd om DNA-materiaal af te staan. (...)

DNA-onderzoek

De uitslag van het DNA-onderzoek wordt door het laboratorium naar de IND gestuurd. De IND informeert de toegelaten vluchteling schriftelijk over de uitslag van het DNA-onderzoek.

(...)

Werkwijze identificerende vragen

In het geval van een mvv-aanvraag in het kader gezinshereniging bij een toegelaten vluchteling, worden in het geval van een echtgeno(o)t(e) die niet mede ten behoeve van biologische kinderen een mvv-aanvraag indient, identificerende vragen gesteld. Dit is ook het geval bij kinderen, waarvoor geen biologische afstammingsrelatie is aangegeven. Het stellen van identificerende vragen is pas aan de orde wanneer de identiteit en de familierechtelijke relatie niet aan de hand van documenten kunnen worden vastgesteld. De IND verzoekt de desbetreffende Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging schriftelijk om betrokkene aan de hand van door de IND opgestelde identifi

cerende vragen te interviewen...”