



Rapport

Datum: 5 september 2003
Rapportnummer: 2003/295

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Limburg Zuid hem op 28 maart 2000 in het kader van de behandeling van de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van zijn partner van Russische nationaliteit, nogmaals en onnodig heeft verzocht (dezelfde) originele documenten van zijn partner over te leggen, die zijn partner reeds bij haar aanvraag op 23 februari 2000 aan de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in Moskou over had gelegd.

Verzoeker klaagt er verder over dat zowel het Ministerie van Buitenlandse Zaken (bij brief van 10 april 2001), als de betrokken vreemdelingendienst (laatstelijk bij brief van 17 mei 2001) heeft geweigerd de door hem in dit verband gemaakte extra kosten, ten bedrage van f 150, te vergoeden.

Beoordeling

I. Inleiding

Verzoekers partner, van Russische nationaliteit, diende op 23 februari 2000 bij de Nederlandse ambassade te Moskou (Rusland) een aanvraag in om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Daarbij legde zij de benodigde documenten over (geboorteakte en ongehuwdverklaring).

Op 28 maart 2000 legde verzoeker kopieën van deze documenten over bij de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Limburg Zuid te Maastricht. Deze dienst accepteerde deze kopieën niet en verlangde van verzoeker dat hij de originele documenten zou overleggen. Op 31 maart 2000 voldeed verzoeker hieraan. In verband hiermee maakte hij kosten voor verzending van die documenten vanuit Moskou naar Nederland via een koeriersbedrijf.

Zijn schriftelijke verzoeken aan de vreemdelingendienst en het Ministerie van Buitenlandse Zaken om vergoeding van de door hem gemaakte kosten van verzending werden afgewezen.

II. Ten aanzien van het overleggen van documenten

1. In de eerste plaats klaagt verzoeker erover dat hij in het kader van de behandeling van de mvv-aanvraag van zijn partner als referent nogmaals en onnodig (dezelfde) originele documenten van zijn partner moest overleggen bij de vreemdelingendienst, terwijl zijn partner de bewuste documenten reeds had overgelegd bij het indienen van haar aanvraag bij de Nederlandse ambassade in Moskou.

2. Volgens hoofdstuk B1/3.2.2.1 van de Vreemdelingencirculaire 1994 (zie achtergrond, onder **2.**) dienen beide partners ongehuwd te zijn, en dienen zij dat door (gelegaliseerde) officiële bescheiden aan te tonen bij het bestuursorgaan. Indien niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, komt de aanvrager niet voor toelating in aanmerking.

3. De minister van Buitenlandse Zaken en de beheerder van het regionale politiekorps Limburg Zuid stellen zich op het standpunt, althans zo begrijpt de Nationale ombudsman dit standpunt, dat ingevolge het genoemde hoofdstuk van de vreemdelingencirculaire zowel bij het indienen van de mvv-aanvraag in het buitenland door de aanvrager, als bij de vreemdelingendienst door de referent beider officiële bescheiden met betrekking tot het ongehuwd zijn over dienen te worden gelegd. Met het overleggen van kopieën van die bescheiden bij de vreemdelingendienst, aldus de korpsbeheerder kan niet worden volstaan.

Uit de tekst van genoemd hoofdstuk van de Vreemdelingencirculaire kan dit standpunt van de minister en de korpsbeheerder niet zonder meer worden afgeleid.

Een mvv is een nationaal visum dat door een Nederlandse diplomatieke 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 (IND). In deze procedure adviseerde de vreemdelingendienst van de woonplaats van de referent, althans tot 1 april 2003, de Visadienst over de mvv-verlening. De minister van Buitenlandse Zaken is het bestuursorgaan verantwoordelijk voor de beslissing op een mvv-aanvraag en hij heeft het Hoofd van de IND gemandateerd om namens hem te beslissen (zie achtergrond, onder **1.**). De minister is dan ook verantwoordelijk voor het in behandeling nemen van een mvv-aanvraag en uiteindelijk de afgifte van de mvv in het buitenland aan de aanvrager. Wanneer een aanvrager bij een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het buitenland, welke posten vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken, met officiële (gelegaliseerde) bescheiden heeft aangetoond dat hij voldoet aan het vereiste van ongehuwd zijn, heeft hij dit aangetoond bij het verantwoordelijke bestuursorgaan. Van een referent in Nederland kan dan ook niet opnieuw worden gevraagd om die bescheiden, voor zover die de ongehuwde staat betreffen van de partner in het buitenland. De referent dient uiteraard wel met bescheiden aan te tonen dat hij ongehuwd is.

4. Hierbij is nog van belang dat ingevolge artikel 4:2, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (zie achtergrond, onder **3.**) de aanvrager de gegevens en bescheiden verschaft die nodig zijn voor de beslissing op de aanvraag en waarover hij redelijkerwijs kan beschikken.

De opvatting van de minister en de korpsbeheerder over genoemd hoofdstuk van de Vreemdelingencirculaire is dan ook niet juist. Voor zover die opvatting in de praktijk

gangbaar was, maakt dat het voorgaande niet anders.

In hoofdstuk B1/1.1 van de Vreemdelingencirculaire 2000 was de mvv-procedure neergelegd, zoals die gold sinds 1 juli 2002 tot 1 april 2003 (zie achtergrond, onder 4.). In die procedure was een duidelijk onderscheid gemaakt tussen het deel van de mvv-aanvraag door de aanvrager in het buitenland en het deel van de advisering door de vreemdelingendienst met betrekking tot de referent in Nederland. Daarbij was expliciet opgenomen dat de vertegenwoordiging in het buitenland de originele bescheiden van de aanvrager toetste en de vreemdelingendienst toetste of de referent aan de vereisten voldoet. De Visadienst was de beslissende instantie.

5. Volgens de minister controleerde de Nederlandse ambassade in de oude procedure bij de mvv-aanvraag of de benodigde documenten aanwezig waren en of deze, voor zover noodzakelijk, waren geverifieerd en/of gelegaliseerd. De ambassade nam de gecontroleerde documenten niet in. De stukken werden gekopieerd en doorgezonden aan de betreffende vreemdelingendienst. Volgens de minister is aannemelijk dat verzoekers partner originele documenten bij zich had bij het indienen van de mvv-aanvraag op de ambassade te Moskou en dat consulaire medewerkers vervolgens kopieën hebben gemaakt van die documenten, nadat was vastgesteld dat de documenten aan alle vereisten voldeden. Verzoeker heeft dit bevestigd en de Nationale ombudsman gaat hiervan dan ook uit.

Het is dan ook niet juist dat de vreemdelingendienst van verzoeker heeft verlangd dat hij nogmaals de originele documenten van zijn partner in het buitenland diende te overleggen. Het is evenmin juist dat de minister dit niet heeft onderkend en dit onvoldoende in de correspondentie aan verzoeker heeft erkend. Dat genoemde ambassade wellicht de aan de vreemdelingendienst gezonden kopieën van de documenten van verzoekers partner niet heeft gewaarmerkt, maakt het voorgaande niet anders.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

III. Ten aanzien van het niet vergoeden van de kosten

1. Gezien het voorgaande is het niet juist dat de vreemdelingendienst en de minister hebben geweigerd om de kosten te voldoen, die verzoeker heeft moeten maken voor de verzending van de originele documenten van zijn partner naar Nederland.

Op dit punt is de onderzochte gedraging ook niet behoorlijk.

2. Het voorgaande vormt aanleiding tot het doen van een aanbeveling aan de minister van Buitenlandse Zaken als verantwoordelijk bestuursorgaan voor de werkzaamheden van de vreemdelingendiensten met betrekking tot de behandeling van mvv-aanvragen.

In rapport 2003/160 (zie achtergrond, onder 5.) overweegt de Nationale ombudsman dat de minister van Buitenlandse Zaken, het Hoofd van de Visadienst, naast de hiervoor onder **II.3** vermelde bevoegdheid, tevens de bevoegdheid heeft gegeven ondermandaat te verlenen aan de korpschefs van politie en de onder hen ressorterende functionarissen voor zover het gaat om het verrichten van handelingen met betrekking tot de visumverlening. Het Hoofd van de Visadienst heeft dit ondermandaat daadwerkelijk verleend en derhalve is er sprake van een mandaatsverhouding tussen de minister en de vreemdelingendiensten. In het rapport wordt dan ook geconcludeerd dat de betrokkenheid van de minister wat betreft de adviserende taak van de vreemdelingendiensten vaststaat. Dit brengt mee dat de minister, als mandaatverlenend bestuursorgaan, gehouden is het nodige te doen in geval de uitvoering van de gemandateerde taak niet naar behoren verloopt, aldus het rapport.

Hiervan is in verzoekers geval sprake.

De minister wordt dan ook in overweging gegeven om de door verzoeker gemaakte kosten van verzending om redenen van coulance te vergoeden.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Limburg Zuid, die wordt aangemerkt als een gedraging van de beheerder van dat korps (de burgemeester van Maastricht), is gegrond.

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken, is eveneens gegrond.

aanbeveling

De Nationale ombudsman geeft de minister van Buitenlandse Zaken in overweging om de door verzoeker gemaakte kosten van verzending van de documenten van zijn partner om reden van coulance te vergoeden, althans verzoeker in die kosten tegemoet te komen.

Onderzoek

Op 22 mei 2001 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer H. te Ulestraten met een klacht over een gedraging van de Directie Personenverkeer, Migratie en Consulaire Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en een gedraging van de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Limburg Zuid.

Naar deze gedragingen, die worden aangemerkt als respectievelijk een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken en een gedraging van de beheerder van genoemd

politiekorps (de burgemeester van Maastricht) werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werden de minister en de korpsbeheerder verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen de minister, de korpsbeheerder en 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 korpsbeheerder berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

De reactie van verzoeker gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

De minister gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Op 23 februari 2000 diende verzoekers partner, van Russische nationaliteit, bij de Nederlandse ambassade te Moskou (Rusland) een aanvraag in om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Daarbij legde zij de benodigde originele documenten over (geboorteakte en verklaring van ongehuwd zijn).
2. Op 28 maart 2000 legde verzoeker kopieën van deze documenten over bij de vreemdelingendienst te Maastricht. Deze dienst accepteerde deze kopieën niet en verlangde van verzoeker dat hij de originele documenten zou overleggen. Op 31 maart 2000 voldeed verzoeker hieraan. Hiertoe maakte hij kosten voor verzending van die documenten vanuit Moskou naar Nederland via een koeriersbedrijf.
3. Na verdere afhandeling van de procedure was de mvv op 24 april 2000 beschikbaar voor verzoekers partner bij de ambassade in Moskou. Op 25 mei 2000 heeft zij de mvv bij de ambassade afgehaald en vervolgens is zij naar Nederland gereisd.
4. In diverse brieven klaagde verzoeker bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken over de gang van zaken tijdens de mvv-procedure en verzocht hij om vergoeding van door hem gemaakte extra kosten van verzending van de originele documenten.

Bij brief van 10 april 2001 antwoordde het Ministerie van Buitenlandse Zaken als volgt:

“...In uw brief klaagt u over de wijze van handelen van diverse overheidsinstanties met betrekking tot de mvv-aanvraag van (verzoekers partner; N.o.) Twee vragen c.q. opmerkingen raken de Nederlandse ambassade in Moskou nl. 1) dat de ambassade zou hebben verzuimd gewaarmerkte kopieën bij de mvv-aanvraag te voegen en 2) dat de ambassade in plaats van een mvv een gelimiteerd visum zou hebben verstrekt, waarbij vragen niet zouden zijn beantwoord.

Ten aanzien van het onder 1) gestelde kan ik u laten weten dat ik van de ambassade heb vernomen dat de medewerkers van de consulaire afdeling bij een mvv-aanvraag altijd mededelen dat het niet verstandig is originele documenten bij te voegen en dat zij derhalve adviseren fotokopieën over te leggen. Geadviseerd wordt de originele documenten door de referent in Nederland aan de vreemdelingenpolitie te laten overhandigen. Onderhavige mvv-aanvraag is, zoals te doen gebruikelijk, met kopieën van de originele documenten, zoals overgelegd door (verzoekers partner: N.o.), naar de Visadienst in Nederland verstuurd, die voor verdere distributie naar de regionale Immigratie- en Naturalisatiedienst - in dit geval 's Hertogenbosch - zorgdroeg.

Telefonisch werd bevestigd door de Vreemdelingenpolitie in Maastricht dat het in het algemeen voor de behandeling van mvv-aanvragen voldoende is als de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland kopieën van gelegaliseerde documenten meesturen. Zij stellen derhalve niet de eis dat deze kopieën gewaarmerkt dienen te zijn.

Voor wat betreft uw tweede opmerking: op 25 mei 2000 werd door de ambassade een mvv verstrekt. Uw opmerking dat een 'gelimiteerd visum' zou zijn verstrekt is derhalve feitelijk onjuist. Aangezien de visumaanvraagster Russische is, is er door de baliemedewerkers in het Russisch geantwoord en uitleg gegeven bij het overhandigen van het paspoort en de mvv.

Ten aanzien van uw verzoek om schadevergoeding ad NLG 150,-- overweeg ik als volgt. Gelet op het bovenstaande acht ik geen grond aanwezig voor schadevergoeding...”

5. Daarop legde verzoeker zijn verzoek om vergoeding van die extra kosten voor aan de vreemdelingendienst te Maastricht. Bij brief van 17 mei 2001 gaf die dienst het navolgende antwoord:

“... Blijkens Uw schrijven heeft de ambtenaar van mijn bureau verzocht om originele bescheiden omdat men bij de Ambassade van Moskou verzuimde gewaarmerkte kopieën bij de aanvraag te voegen.

In deze verwijst ik naar het gestelde in de vreemdelingencirculaire 1994 deel B hoofdstuk B1 onder 3.2.2.1 (zie achtergrond onder 2.; N.o.) waarbij gesteld wordt dat het overleggen van officiële en gelegaliseerde voorwaarden een zelfstandige voorwaarde is.

Deze gelegaliseerde officiële bescheiden dient men aan te tonen bij het bestuursorgaan.

Indien niet aan deze voorwaarde wordt voldaan komt de aanvrager niet voor toelating in aanmerking.

Voor wat betreft de opmerking in de brief van BuZa d.d. 10.04.2001 (zie hiervóór, onder 4.; N.o.) is niet concreet aangegeven wie welke informatie verstrekt heeft. Tevens wordt niet expliciet op de onderhavige aanvraag ingegaan.

Mijn ambtenaar is verantwoordelijk voor het wel of niet inwilligen van de onderhavige aanvraag en heeft derhalve ook de bevoegdheid om het aantonen van bovengenoemde bescheiden te verlangen.

Gelet op vorenstaande blijf ik bij mijn eerdere stelling dat ik geen grond aanwezig acht voor schadevergoeding...”

B. Standpunt verzoeker

Zie onder Klacht.

C. Standpunt van de minister van buitenlandse zaken

In reactie op de klacht antwoordde de minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 28 mei 2002 als volgt:

“...Het ministerie van Buitenlandse Zaken is bij brief d.d. 10 april 2001 reeds op de klacht van (verzoeker; N.o.) ingegaan (zie hiervóór, onder A.4.; N.o.). Onder verwijzing naar de in deze brief gegeven antwoorden wordt door de Nederlandse ambassade te Moskou desgevraagd nogmaals bevestigd dat de medewerkers van de Consulaire Afdeling van de ambassade een aanvrager van een machtiging tot voorlopig verblijf altijd adviseren geen originele documenten te overleggen, maar kopieën daarvan. Deze kopieën worden vervolgens, niet gewaarmerkt, doorgezonden aan de betreffende vreemdelingendienst.

De ambassade adviseert de aanvrager de originele documenten aan de referent te doen toekomen, opdat deze aan de vreemdelingenpolitie overhandigd kunnen worden. Alleen indien de aanvrager er op staat, worden de originele documenten door de ambassade met de aanvraag meegestuurd.

De ambassade is ervan overtuigd dat (verzoekers partner; N.o.) bij haar aanvraag op correcte wijze is geïnformeerd. Ik ga ervan uit dat zij kon weten dat in Nederland nog naar de originele documenten gevraagd zou kunnen worden door de vreemdelingendienst. Van het nogmaals en onnodig overleggen van dezelfde originele documenten door (verzoeker; N.o.) is voorzover ik kan nagaan geen sprake.

De door de (verzoeker; N.o.) gemaakte kosten komen dan ook niet voor vergoeding in aanmerking.

Gezien het bovenstaande ben ik van mening dat de door (verzoeker; N.o.) ingediende klacht voor wat betreft het handelen van de Nederlandse ambassade te Moskou ongegrond is....”

d. Standpunt van de beheerder van het regionale politiekorps limburg zuid

1. De korpsbeheerder reageerde bij brief van 25 juli 2002 als volgt op de klacht:

“...Met betrekking tot deze klacht werd verzoeker reeds schriftelijk geïnformeerd door de chef bureau vreemdelingenzaken (...).

De vreemdelingencirculaire 1994, deel B, hoofdstuk B onder 3.2.2.1 vereist dat de ongehuwde burgerlijke staat wordt aangetoond aan de hand van officiële en gelegaliseerde bescheiden.

Verzoeker werd hiervan door de chef bureau vreemdelingenzaken schriftelijk in kennis gesteld. (...)

Ik onderschrijf dan ook de opvatting van de plaatsvervangend districtschef Maastricht, zoals verwoord in zijn bijgevoegd schrijven d.d. 17 juni 2002.

Ik acht de klacht van verzoeker niet gegrond en zie geen aanleiding tot enige maatregel of actie ten behoeve van verzoeker, daaronder vergoeding van de door hem extra gemaakte kosten...”

2. De brief van de plaatsvervangend districtschef Maastricht van 17 juni 2002 luidt als volgt:

“... In antwoord op uw verzoek (...) bericht ik u dat het eerder ingenomen standpunt van de Chef van de Vreemdelingendienst (...) zoals verwoord in zijn brief d.d. 17 mei 2001 aan (verzoeker; N.o. zie hiervóór, onder **A.5.**), volledig onderschrijf.

Het overleggen van officiële en gelegaliseerde bescheiden is een zelfstandige voorwaarde die is verwoord in de Vreemdelingencirculaire 1994 deel B, hoofdstuk B onder 3.2.2.1. Kopieën kunnen niet als zodanig worden beschouwd. Een kopie van deze bepalingen is op 1 juni 2001 door de chef vreemdelingendienst ter kennisneming toegezonden aan (verzoeker; N.o.)

Nu de behandelende ambtenaar, naar mijn oordeel, de bevoegdheid had om overlegging van de bedoelde bescheiden te verlangen acht ik geen grond aanwezig voor schadevergoeding, zoals gevraagd door (verzoeker; N.o.)...”

E. Reactie verzoeker

Verzoeker gaf bij brief van 21 augustus 2002 zijn reactie op de standpunten van de minister en de korpsbeheerder. Hij deelde het volgende mee:

“... In de schaakwereld noemt men dit herhaling van zetten

en een ieder onderschrijft uiteraard het standpunt van iedereen.

Nieuw te vermelden de voorgeschiedenis na raadpleging van onze archivering.

Op 10 november 1999 hebben wij (verzoekers partner; N.o.) na afspraak een bezoek gebracht aan de Vreemdelingenpolitie te Maastricht met de vraag of haar visum verlengd kon worden, dat kon behoudens bijzondere omstandigheden niet.

Toen wij vragen stelden omtrent een aanvraag M.V.V. deelde de betrokken functionaris ons mede dat (verzoekers partner; N.o.) (ondanks dat zij alle benodigde documenten bij zich had) niet hier in Nederland kon indienen, maar dat zij die aanvraag in Moskou moest doen, waarbij ze de bedoelde bescheiden nodig zou hebben. (...)

Op 23 november 1999 wilde (verzoekers partner; N.o.) bij de ambassade in Moskou een M.V.V. aanvraag indienen, zij had wederom alle vereiste documenten bij zich, er werd haar slechts verteld dat ze gedurende de procedure niet naar Nederland mocht komen, waarop (verzoekers partner; N.o.) afzag van M.V.V. en een gewoon visum aanvroeg omdat ze met Kerstmis en Nieuwjaar hier wilde zijn.

(Verzoekers partner; N.o.) heeft op 22 februari 2000 in Moskou (niet als illegale hier) een M.V.V. aangevraagd en overeenkomstig B 3.2.2.1 de vereiste bescheiden bij aanvraag overlegd, zijnde gelegaliseerde vertalingen van de originelen en geen kopieën zoals Bu.Za. (Buitenlandse Zaken; N.o.) in haar brief van 28 mei stelt, hetgeen als vaststaand mag worden verondersteld omdat blijktens alinea 3 de aanvraag anders niet in behandeling wordt genomen. Haar zijn toen geen verdere adviezen gegeven behalve dat ze gedurende de procedure geen toegang tot Nederland zou hebben.

Kan Bu.Za. misschien de brochure, handleiding, instructie of schriftelijke richtlijn die zij aan M.V.V. aanvragers verstrekt, overleggen?

Volgens B 3.2.2.1 alinea 1 dienen **beide** partners **hun** gelegaliseerde documenten te overleggen, hetgeen evident gebeurd is. De aanvrager(ster) hoeft niet de inkomens referenties van de referent aan te tonen, evenmin (m.i.) hoeft de referent de burgerlijke staat van de aanvrager(ster) aan te tonen hetgeen zij reeds in Moskou had gedaan...”

f. nadere Reactie minister van buitenlandse zaken

Op verzoekers brief reageerde de minister als volgt bij brief van 25 september 2002:

“(Verzoeker; N.o.) maakt in zijn brief melding van het feit dat (verzoekers partner; N.o.) gelegaliseerde vertalingen van originele documenten heeft overgelegd bij het indienen van haar MVV-aanvraag op de Nederlandse ambassade te Moskou op 22 februari 2000. De ambassade is zonder meer bereid te geloven dat (verzoekers partner; N.o.) originele documenten, en derhalve geen kopieën, bij zich had toen zij zich meldde op de ambassade. Consulaire medewerkers van de ambassade zullen vervolgens kopieën hebben gemaakt van deze documenten, nadat was vastgesteld dat de documenten aan alle vereisten voldeden.

De Nederlandse ambassade te Moskou controleert bij MVV-aanvragen of de benodigde documenten aanwezig zijn en of deze, voor zover noodzakelijk, geverifieerd en/of gelegaliseerd zijn. De ambassade neemt de gecontroleerde documenten evenwel niet in; de stukken worden gekopieerd en doorgezonden aan de betreffende Vreemdelingendienst in Nederland. Deze handelwijze is gebaseerd op het feit dat de ambassade heeft ondervonden dat originele documenten tijdens verzending zoek kunnen raken. Bovendien behoudt de Koninklijke Marechaussee zich het recht voor om aan de grens de toegang tot het Nederlands grondgebied te weigeren, ongeacht of een visum is verleend, wanneer geen originele documenten getoond kunnen worden. De ambassade adviseert visumplichtigen derhalve hun originele documenten steeds bij zich te houden.

De ambassade is onverminderd van mening dat (verzoekers partner; N.o.) bij het indienen van haar MVV aanvraag op de ambassade op correcte wijze is geïnformeerd en dat zij derhalve kon weten dat de originele documenten in Nederland zouden kunnen worden opgevraagd door de Koninklijke Marechaussee en de Vreemdelingendienst...”

g. Nadere reactie korpsbeheerder

De korpsbeheerder reageerde bij brief van 26 september 2002 als volgt:

“...De reactie van (verzoeker; N.o.) brengt m.i. geen nieuwe feiten omtrent de eerder door hem ingediende klacht over de gedragingen van de Vreemdelingendienst van het district Maastricht.

(...)

Ik persisteer dan ook bij mijn eerder ingenomen standpunt, zoals verwoord in mijn reactie aan u, d.d. 25 juli jl...”

h. Nadere reactie verzoeker

Verzoeker reageerde aldus bij brief van 31 oktober 2002:

“...Het gaat in deze om een aanvraag voor M.V.V. die in Moskou is ingediend en niet hier te lande en zeker niet op beide plaatsen tegelijk.

BuZa bevestigt de door mij geschetste gang van zaken bij de ambassade in Moskou en onderschrijft dat aan alle wettelijke vereisten voor M.V.V. aanvraag was voldaan.

Buza is het mij eens dat het onverantwoord is om originele documenten te verzenden en acht het nodig dat de aanvrager(ster) deze bescheiden bij zich houdt i.v.m. een eventuele paspoortcontrole.

Zij nogmaals opgemerkt dat de aanvrager(ster) gedurende de procedure Nederlands grondgebied (m.u.v. de ambassade) niet mag betreden en er dus ook geen visum afgegeven wordt.

Pas als op het M.V.V. verzoek een positief besluit genomen is wordt een beperkt visum verstrekt, kan men Nederland binnen en vindt er paspoortcontrole plaats (Kon. Marechaussee), waarbij de originele documenten (die de betrokkene volgens Buza bij zich dient te hebben) gevraagd kunnen worden.

De M.V.V. wordt daarna in Nederland door de vreemdelingendienst uitgereikt...”

i. Nadere inlichtingen van verzoeker

Daarnaar gevraagd zond verzoeker op 10 juli 2003 per brief een kopie van een stuk van DHL, Worldwide Express, van 29 maart 2000 ter onderbouwing van de door hem gemaakte kosten van verzending op deze datum van de originele documenten van zijn partner vanuit Moskou naar zijn adres in Nederland. Volgens dit stuk bedragen de kosten 1.500 roebel.

Achtergrond

1. Machtiging tot voorlopig verblijf

Ingevolge 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 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 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, welke dienst is ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De bevoegdheid tot afgifte van een mvv ligt bij de minister van Buitenlandse Zaken. De minister heeft in een groot aantal gevallen van zijn bevoegdheid mandaat verleend aan het Hoofd van de Visadienst, zijnde het Hoofd van de 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 worden gestart. 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 betrokkenen op diens aanvraag af te geven.

2. Vreemdelingencirculaire 1994, hoofdstuk B1/3.2.2.1 (oud; vervallen per 1 april 2001)

“3.2.2.1 Beide partners dienen een officieel en gelegaliseerd document over te leggen waaruit hun ongehuwde burgerlijke staat blijkt

(...)

Het ongehuwd zijn en het overleggen van officiële en gelegaliseerde bescheiden zijn twee zelfstandige voorwaarden. Aan beide voorwaarden moet dus worden voldaan.

De partners dienen zowel ongehuwd te zijn en zij dienen dat door gelegaliseerde officiële bescheiden aan te tonen bij het bestuursorgaan.”

3. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:2:

“1. De aanvraag wordt ondertekend en bevat tenminste:

(...)

2. De aanvrager verschaft voorts de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.”

4. Vreemdelingencirculaire 2000, hoofdstuk B1/1 (in werking getreden op 1 april 2001)

“1.1.2 Aanvraag en advies

(...)

Bij het doen van de aanvraag tot het verlenen van een machtiging tot voorlopig verblijf of een verzoek om advies worden betrokkene respectievelijk referent door de Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging respectievelijk de Vreemdelingendienst geïnformeerd welke documenten en gegevens in elk geval dienen te worden verstrekt. Hierbij wordt gebruik gemaakt van gestandaardiseerde brieven “voorwaarden en bescheiden”. Per verblijfsdoel is derhalve sprake van twee brieven, te weten een brief

waarin vermeld staat wat betrokkene dient te overleggen en een brief waarin vermeld staat wat de referent dient te overleggen.

1.1.3 Aanvraagprocedure

(...)

Vervolgens wordt aan de hand van de brief “voorwaarden en bescheiden” die betrekking heeft op het beoogde verblijfsdoel gezien of betrokkene de vereiste gegevens en - gelegaliseerde of van een apostille voorziene - bescheiden heeft ingediend. (...)

Na ommekomst van de termijn voor het completeren van de aanvraag, wordt deze doorgezonden naar de Visadienst.

De Visadienst onderzoekt of betrokkene voldoet aan de eisen op het verblijfsdoel aan hem te stellen toelatingsvoorwaarden. Indien zulks niet het geval is, kan de aanvraag worden afgewezen zonder dat wordt beoordeeld of de referent aan de aan hem te stellen voorwaarden voldoet. Indien betrokken voldoet aan de aan hem te stellen voorwaarden, wordt de referent door de Korpschef van de politieregio waar de vreemdeling verblijft beoogt schriftelijk in de gelegenheid gesteld om binnen twee weken de voor de beoordeling van zijn positie als referent benodigde gegevens en bescheiden te verschaffen. (...)

Na ommekomst van de hersteltermijn informeert de Vreemdelingendienst de Visadienst door middel van model M62 of de positie van de referent zodanig is dat daarmee door betrokkene aan de voorwaarden voor het verlenen van een machtiging tot voorlopig verblijf wordt voldaan. De Visadienst neemt vervolgens een beslissing op de aanvraag.”

5. Rapport van de Nationale ombudsman, 2003/160, pagina 51/52:

X. De rol van de Minister van Buitenlandse Zaken

1. Bij de Minister van Buitenlandse Zaken berust de bevoegdheid tot het verlenen van visa, waaronder de machtiging tot voorlopig verblijf (Soeverein Besluit 1813).

2. De verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) kan niet los worden gezien van de verlening van een verblijfsvergunning. Daarom mandateerde de Minister deze bevoegdheid aan de Visadienst. Deze dienst werd opgericht in 1945 met als doel het bereiken van een goede afstemming tussen het visum- en het vreemdelingenbeleid. De Visadienst werd daarom ook uiteindelijk feitelijk ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), ressorterend onder het Ministerie van Justitie.

3. Wanneer een bestuursorgaan ervoor heeft gekozen om een deel van zijn bevoegdheden en taken door middel van mandaat en machtiging uit te besteden aan

ambtenaren die niet onder hem ressorteren, ontslaat dit het bestuursorgaan niet van de plicht erop toe te zien, en zondig te bewerkstelligen dat die bevoegdheden zodanig worden aangewend en die taken zodanig voortvarend worden uitgevoerd dat zij binnen de daartoe door wet of circulaire gestelde termijn zijn afgerond.

4. Uit de reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken en uit verklaringen van zijn ambtenaren kan met name worden opgemaakt dat de Minister afstand neemt van de problemen die zich rond de mvv-procedure hebben voorgedaan. Samengevat komen deze reactie en verklaringen op het volgende neer.

De Minister van Buitenlandse Zaken acht zich formeel verantwoordelijk voor de mvv-verlening en voor de werkzaamheden die de Visadienst verricht. Voor de voorbereidende werkzaamheden die de vreemdelingendiensten in dit verband verrichten, is naar zijn oordeel echter de Minister van Justitie verantwoordelijk. De Minister is van mening dat zijn verantwoordelijkheid zich beperkt tot hetgeen zich rond de indiening van een aanvraag om een mvv en de afgifte van een mvv afspeelt op de Nederlandse vertegenwoordigingen.

5. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft het Hoofd van de Visadienst naast de hiervoor onder 2. genoemde bevoegdheid, tevens de bevoegdheid gegeven ondermandaat te verlenen aan de korpschefs van politie en de onder hen ressorterende functionarissen voor zover het gaat om het verrichten van handelingen met betrekking tot de visumverlening. Het Hoofd van de Visadienst heeft dit ondermandaat daadwerkelijk verleend. In zoverre is er derhalve sprake van een mandaatsverhouding tussen de Minister en de vreemdelingendiensten. Dit brengt mee dat de Minister, als mandaatverlenend bestuursorgaan, gehouden is het nodige te doen in geval de uitvoering van de gemandateerde taak niet naar behoren verloopt.

In dit opzicht kan de Minister niet worden gevolgd in zijn standpunt dat hij niet verantwoordelijk is voor de voorbereidende werkzaamheden van de vreemdelingendiensten.

Daarbij komt dat de Minister gehouden is al het mogelijke te doen teneinde de betrokken vreemdelingendienst zodanig tijdig te doen adviseren, dat de Minister op zijn beurt tijdig op een aanvraag kan beslissen.

Ook in zoverre draagt de Minister verantwoordelijkheid voor de werkzaamheden van de vreemdelingendiensten met betrekking tot de behandeling van mvv-aanvragen.

De betrokkenheid van de Minister wat betreft de adviserende taak van de vreemdelingendiensten staat daarmee vast.“