



Rapport

Datum: 9 september 2003
Rapportnummer: 2003/304

Klacht

Verzoekster 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 de ambtshalve verzoeken van haar neefje om advies over door zijn ouders en drie broers in te dienen aanvragen om machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Deze verzoeken om ambtshalve advies werden in oktober 2001 ingediend bij de korpschef van het regionale politiekorps Hollands Midden en door hem doorgezonden naar de korpschef van het regionale politiekorps Haaglanden.

Beoordeling

1. Termijnen in het bestuursrecht zijn voor de belanghebbende 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 bieden voor het verlengen van de duur van de besluitvorming. Hierbij is het nog van belang om te benadrukken dat een zorgvuldige voorbereiding van een beslissing op bijvoorbeeld een aanvraag om verlening van een vergunning tot verblijf niet aan een voortvarende behandeling van zo'n aanvraag in de weg behoort te staan. Voortvarendheid vormt juist één van de wezenlijke onderdelen van een zorgvuldige behandeling. Het is ook aan het betrokken bestuursorgaan om te voorkomen dat een gebrek aan voortvarendheid leidt tot een schending van de zorgvuldigheidsnorm.

2. Voor de behandeling van een verzoek om ambtshalve advies is niet bij wettelijk voorschrift een termijn vastgesteld waarbinnen moet worden beslist of een verklaring van geen bezwaar dient te worden afgegeven. Daarom zijn de in de artikelen 4:13 en 4:14 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie achtergrond, onder 1.) genoemde termijnen op deze verzoeken om ambtshalve advies van toepassing.

Voor de behandeling van deze verzoeken wordt in de Vreemdelingencirculaire een termijn van drie maanden redelijk genoemd (zie achtergrond, onder 3.).

3. Verzoekster 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 de verzoeken van haar neefje om ambtshalve advies met betrekking tot door zijn ouders en drie broers in het buitenland in te dienen aanvragen tot afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Deze verzoeken om ambtshalve advies werden op 14 juni 2001 ingediend bij de korpschef van het regionale politiekorps Hollands Midden.

4. In zijn reactie van 28 februari 2003 deelde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie mee dat er nog niet was beslist op de verzoeken om ambtshalve advies,

aangezien eerst moest worden beslist of de verblijfsstatus van het neefje van verzoekster diende te worden ingetrokken. Verder gaf de minister een overzicht van de te ondernemen acties die in beide gevallen vooraf dienden te gaan aan de beslissingen op de verzoeken om ambtshalve advies. De behandeling van de verzoeken om ambtshalve advies had op het moment dat de minister reageerde al meer dan twintig maanden in beslag genomen. De in de Vreemdelingencirculaire als redelijk genoemde termijn van drie maanden is daarmee ruimschoots overschreden.

5. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman is gebleken dat de behandeling van de verzoeken om ambtshalve advies van 14 juni 2001 stil is komen te liggen omdat de dossierstukken met de overdracht van de verzoeken van de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Hollands Midden aan de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Haaglanden verloren waren gegaan. Nadat namens verzoeker in juli 2002 opnieuw verzoeken om ambtshalve advies waren ingediend, heeft de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Haaglanden uiteindelijk op 20 september 2002 een advies over de nog in te dienen mvv-aanvragen ter behandeling naar de Visadienst gezonden. De Visadienst had de verzoeken om ambtshalve advies op 28 februari 2003 nog niet beoordeeld omdat inmiddels de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie overwoog om de verblijfsvergunningen van verzoekster en haar neefje in te trekken.

6. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie deelde in zijn reactie op de klacht mee dat hij de klacht wat betreft de lange duur van de behandeling van de verzoeken om ambtshalve advies gegrond achtte omdat de daartoe gestelde beslistermijn ruimschoots was overschreden. De minister van Buitenlandse Zaken volstond in zijn reactie van 21 maart 2003 met een verwijzing naar de reactie van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Uit het onderzoek uit eigen beweging van de Nationale ombudsman naar het functioneren van de vreemdelingendiensten in de periode van 1 januari 2001 tot 1 april 2002, dat resulteerde in rapport 2003/160 is gebleken dat het bij de behandeling van, onder andere, verzoeken om ambtshalve advies door de vreemdelingendiensten, aan een centraal gestuurde regie heeft ontbroken. Zo was bijvoorbeeld geen van de bij behandeling van de verzoeken om ambtshalve advies betrokken diensten in staat, dan wel gemotiveerd, om de voortgang van de behandeling van deze verzoeken en aanvragen te bewaken en bleek een gemeenschappelijk registratiesysteem te ontbreken evenals een postregistratiesysteem bij elk van de onderzochte vreemdelingendiensten. Deze omstandigheden tezamen met te grote werkvoorraden bij de vreemdelingendiensten hebben ook in het nadeel van de burger gewerkt. De Nationale ombudsman concludeerde dat de staatssecretaris van Justitie (thans: minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie) de regie van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid al met al niet stevig genoeg ter hand had genomen. Ten aanzien van de minister van Buitenlandse Zaken oordeelde de Nationale ombudsman dat hij zich onvoldoende had ingespannen om een bijdrage te leveren aan de oplossing van de problematiek samenhangend met de

beoordeling van mvv-aanvragen en verzoeken om ambtshalve advies.

7. Tenslotte diende de Visadienst verzoekster als gemachtigde van haar neefje na het verstrijken van de in de Vreemdelingencirculaire als redelijk genoemde termijn van drie maanden door middel van tussenberichten en op eigen initiatief in te lichten over de voortgang van de behandeling van de verzoeken om ambtshalve advies. In dit verband mocht van de Visadienst worden verwacht dat hij in ieder geval iedere drie maanden een tussenbericht aan verzoekster stuurde.

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie deelde in zijn brief van 28 februari 2003 mee dat aan verzoekster (dan wel haar neefje) geen tussenberichten waren gestuurd na het verstrijken van de termijn als bedoeld in artikel 4:13 Awb (zie achtergrond onder 1.), en bood hiervoor zijn verontschuldiging aan. De Visadienst heeft daarmee niet voldaan aan het vereiste van een actieve informatieverstrekking.

Gelet op het bovenstaande is de Visadienst tekort geschoten vanuit het oogpunt van een voortvarende behandeling van de verzoeken om ambtshalve advies en de informatieverstrekking daarover.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van 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 Vreemdelingenzaken en Integratie gezamenlijk, is gegrond.

Onderzoek

Op 7 november 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw E. te Den Haag, met een klacht over een gedraging van Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werden de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verzocht op de klacht te reageren.

Tevens werden de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een aantal specifieke vragen gesteld.

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

De minister van Buitenlandse Zaken deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen.

Verzoekster gaf binnen de gestelde termijn geen inhoudelijke reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Op 14 juni 2001 diende verzoekster namens haar neefje, die onder haar voogdij stond, bij de korpschef van het regionale politiekorps Hollands Midden een verzoek in om ambtshalve advies over door de ouders en broers van haar neefje in Pakistan te dienen aanvragen tot afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Omdat op 9 juli 2002 daarop nog altijd niet was beslist, wendde verzoekster zich tot de Nationale ombudsman. Op 25 juli 2002 werd haar klacht ter behandeling doorgezonden naar de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

B. Standpunt verzoekster

Het standpunt van verzoekster staat hiervoor samengevat weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

1. Bij brief van 28 februari 2003 reageerde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie onder meer als volgt op de klacht van verzoekster.

“Uit het dossier is gebleken dat (het neefje van verzoekster; N.o.) - aan wie met ingang van 19 maart 2000 een voorwaardelijke vergunning tot verblijf is verleend - ten behoeve van zijn ouders en broers op 14 juni 2001 bij de Korpschef van politieregio Hollands-Midden een verzoek om ambtshalve advies inzake de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf (heeft; N.o.) ingediend. In verband met de verhuizing van (het neefje van verzoekster; N.o.) naar Den Haag, is het verzoek ter verdere behandeling doorgezonden naar de Korpschef van politieregio Haaglanden. Nadat de tante en verzorger van (het neefje van verzoekster; N.o.), (verzoekster; N.o.), bij u een klacht had ingediend, is gebleken dat deze stukken nimmer zijn ontvangen.

(Het neefje van verzoekster; N.o.) heeft op 24 juli 2002 een nieuw verzoek om ambtshalve advies inzake de mvv-aanvraag ten behoeve van zijn ouders en broers ingediend. De klacht van (verzoekster; N.o.) is bij brief van 20 september 2002 gegrond verklaard, onder gelijktijdige toezegging dat uiterlijk in week 40 het verzoek om ambtshalve advies zou worden doorgezonden naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Daarop heeft (verzoekster; N.o.) aangegeven dat haar klacht naar tevredenheid was afgehandeld en als afgedaan kon worden beschouwd. De brief van 20 september 2002 is reeds in uw bezit.

Voorts heeft (verzoekster; N.o.) in week 45 opnieuw een klachtbrief aan u gezonden.

Een medewerkster van uw bureau heeft op 13 november 2002 telefonisch om informatie gevraagd bij de Visadienst. Op 25 november 2002 is daarop geantwoord dat gewacht diende te worden op een (nieuwe) instructie ten aanzien van asielzoekers van Afghaanse nationaliteit, waarna het verzoek om ambtshalve advies van (het neefje van verzoekster; N.o.) zou worden beoordeeld. De termijn daarvan kon niet concreet worden aangegeven.

(...)

Gelet op de behandelingsduur van het verzoek om ambtshalve advies, inmiddels ruim twintig maanden, acht ik de klacht wat dat betreft gegrond.

(...)

1. Op 20 september 2002 is het verzoek om ambtshalve advies door de Vreemdelingendienst voorgelegd aan de Visadienst. Zoals u in uw brief van 24 januari 2003 al heeft aangegeven, heeft een medewerker van de Visadienst op 25 november 2002 aan uw bureau kenbaar gemaakt dat gewacht diende te worden op nieuwe instructies ten aanzien van Afghaanse asielzoekers. Vermoed wordt dezerzijds dat de medewerker doelde op TBV 2002/36 (zie Achtergrond, onder 4.) en de gelijktijdig verschenen (interne) werkinstructie. Deze nieuwe richtlijnen voor het behandelen van Afghaanse zaken - welke al op 10 september 2002 zijn verschenen en onder meer sinds 16 september 2002 van kracht zijn - houden onder meer in het intrekken van zogeheten d-statussen (artikel 29, eerste lid, onder d van de Vreemdelingenwet) (zie achtergrond onder 2.; N.o.) van Afghaanse vreemdelingen, alsmede het afwijzen van mvv-aanvragen van personen die verblijf beogen bij een Afghaanse vreemdeling in bezit van een d-status. Per 1 februari 2003 is de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie begonnen met het intrekken van deze d-statussen van Afghaanse vreemdelingen.

(...)

3. Het verzoek om ambtshalve advies is nog niet beoordeeld. Reden hiervoor is dat dient te worden gezien of de verblijfsstatus van (het neefje van verzoekster; N.o.) voor intrekking in aanmerking komt. Zoals hiervoor is aangegeven is de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie per 1 februari 2003 begonnen met het intrekken en

herzien van verblijfsvergunningen van Afghanen. Het dossier van (het neefje van verzoekster; N.o.) zal in deze maand - dus in februari 2003 - worden bekeken. Indien de Minister voornemens is de status van (het neefje van verzoekster; N.o.) in te trekken, zal daarbij tevens worden aangegeven dat het verzoek om ambtshalve advies inzake de mvv-aanvraag zal worden opgeschort totdat zekerheid bestaat of de intrekking een feit wordt. Dat zal minimaal tien weken later zijn, omdat (het neefje van verzoekster; N.o.) in staat wordt gesteld schriftelijk zijn zienswijze op de intrekking van zijn status in te dienen en hij voorts in de gelegenheid wordt gesteld te worden gehoord. Als wordt besloten de intrekking door te zetten, zal (het neefje van verzoekster; N.o.) tegelijk met de intrekking een afwijzende beschikking aangaande het verzoek om ambtshalve advies ontvangen. Indien er aanleiding bestaat om af te zien van intrekking, zal (het neefje van verzoekster; N.o.) binnen twee weken daarna bericht ontvangen dat het verzoek om ambtshalve advies inhoudelijk zal worden behandeld, waarbij tevens een concrete termijn zal worden genoemd.

4. Voorzover bekend is na het verstrijken van de termijn als genoemd in artikel 4:13 Awb en de Vreemdelingencirculaire (zie achtergrond, onder 1. en onder 3.), geen tussenbericht gestuurd aan (het neefje van verzoekster; N.o.) omtrent de stand van zaken met betrekking tot zijn verzoek om ambtshalve advies. De reden voor het uitblijven van een tussenbericht is niet bekend. Bij deze wordt hiervoor excuses aangeboden.”

D. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

1. In zijn reactie van 21 maart 2003 verwees de minister van Buitenlandse Zaken naar de reactie van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 28 februari 2003.

E. NADERE informatie VAN DE VISADIENST

1. Op 1 april 2003 deelde een medewerker van de Visadienst telefonisch onder meer mee dat nog niet was beslist op de verzoeken om ambtshalve advies.

2. Op 25 augustus 2003 deelde een medewerker van de Visadienst telefonisch mee dat op 4 augustus 2003 was beslist over de verblijfsstatus van verzoekster en haar neefje en dat op 14 augustus 2003 was beslist op de verzoeken om ambtshalve advies.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:13

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

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

Artikel 4:14

“1. Indien een beschikking niet binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn kan worden gegeven, deelt het bestuursorgaan dit aan de aanvrager mede en noemt het daarbij een zo kort mogelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien.

2. Het eerste lid is niet van toepassing indien het bestuursorgaan na het verstrijken van de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn niet langer bevoegd is.

3. 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.”

2. Vreemdelingenwet

artikel 29, eerste lid, aanhef en onder d

“1. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan worden verleend aan de vreemdeling:

d. voor wie terugkeer naar het land van herkomst naar het oordeel van Onze Minister van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar, (...)”

3. Vreemdelingencirculaire

B 1.1.1

“...Er is voor mvv-aanvragen geen wettelijke beslistermijn. Ingevolge artikel 4:13 juncto 4:14 Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) dient binnen een redelijke termijn te worden beslist. Een termijn van drie maanden wordt redelijk geacht. In elk geval wordt binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag bericht binnen welke termijn een beslissing kan worden verwacht (artikel 4:14 Awb)...”

4. TBV 2002/36

Gepubliceerd in Staatscourant 13 september 2002, nr. 176 / pag. 9.

Geldig van 16 september 2002 tot 16 september 2003.

“Inleiding

Bij brief van 9 september 2002 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bericht dat het besluit- en het vertrekmoratorium ten aanzien van Afghaanse asielzaken, die aflopen op 15 september 2002, niet worden verlengd. Voorts heeft de Minister bericht dat het Kabinet heeft besloten het categoriaal beschermingsbeleid ten aanzien van asielzoekers van Afghaanse nationaliteit te beëindigen.

Als gevolg van deze beëindiging komen asielzoekers van Afghaanse nationaliteit niet langer in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, eerste lid, onder d, Vreemdelingenwet 2000 (onder de oude wet voorwaardelijke vergunningen tot verblijf). Geldende verblijfsvergunningen die op deze grond zijn verleend worden ingetrokken.

(...)

Aanvragen van vreemdelingen om (een mvv ten behoeve van) gezinshereniging met een Afghaanse houder van een verblijfsvergunning op grond van artikel 29, eerste lid, onder d, Vreemdelingenwet, worden evenmin ingewilligd.

Deze beleidswijziging ziet enkel toe op de moratoria en het categoriale beschermingsbeleid. Dit betekent dat verblijfsvergunningen verleend op grond van een andere dan voornoemde gronden niet zonder meer zullen worden ingetrokken of aanvragen om verlenging hiervan niet inwilligbaar zijn...”