



Rapport

Datum: 4 februari 1998

Rapportnummer: 1998/017

KLACHT

1. Op 24 december 1996 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw E. te Leusden met een klacht over een gedraging van de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) en een gedraging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie. Naar deze gedragingen werd een onderzoek ingesteld. De gedraging van de Nederlandse ambassade wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken. De gedraging van de Visadienst wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie gezamenlijk.

2. Op grond van de door verzoekster verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoekster klaagt over de wijze waarop de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) en de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), de visumaanvraag hebben afgehandeld, die door haar Pakistaanse echtgenoot was ingediend op 30 juli 1996. Zij klaagt er met name over dat:

de Visadienst onnodige kosten heeft veroorzaakt en tevens heeft verhinderd dat haar echtgenoot aanwezig kon zijn bij de geboorte van hun kind op 26 september 1996, door de visumaanvraag aanvankelijk zonder onderzoek af te wijzen; de Visadienst het desbetreffende dossier, nadat bezwaar was ingediend tegen de afwijzing, op 23 september 1996 nog niet ter behandeling had doorgezonden naar het kantoor van deze dienst te 'sHertogenbosch, ondanks een desbetreffende telefonische mededeling aan verzoeksters advocaat op 4 september 1996; medewerkers van de Nederlandse ambassade te Islamabad in eerste instantie ten onrechte hebben ontkend dat de ambassade een fax van 26 september 1996 had ontvangen van de Visadienst waarin werd meegedeeld dat tegen verlening van het gevraagde visum geen bezwaar bestond, en het visum vervolgens pas hebben afgegeven op 1 oktober 1996. **ACHTERGROND**

1. Artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) luidt als volgt:

"Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken (...) na ontvangst van het bezwaarschrift."

2. Artikel 3:2 Awb luidt als volgt:

"Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen."

3. Artikel 4:16 Awb luidt als volgt:

"Een beschikking dient te berusten op een deugdelijke motivering."

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking

hebben. Ook de Minister van Justitie werd verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. De Staatssecretaris van Justitie antwoordde. Tijdens het onderzoek kregen de betrokken Ministers en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Verzoekster, de Minister van Buitenlandse Zaken, en de Staatssecretaris van Justitie werden nadere vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De Ministers van Buitenlandse Zaken en van Justitie deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. Verzoekster gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

1. Feiten

- 1.1. Op 30 juli 1996 vroeg verzoeksters echtgenoot van de Pakistaanse nationaliteit bij de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) een visum aan voor een verblijf van drie maanden bij verzoekster. Bij de aanvraag legde hij een brief van verzoekster over waarin zij meedeelde dat haar echtgenoot voornemens was in de eerste week van september 1996 naar Nederland te reizen om aanwezig te zijn bij de bevalling van hun tweede kind.
- 1.2. De ambassade legde de aanvraag op 31 juli 1996 voor aan de Visadienst. Op 5 augustus 1996 besliste de Visadienst afwijzend op de aanvraag. De ambassade ontving dit bericht op 12 augustus 1996, en stelde verzoeksters echtgenoot daarvan op 13 augustus 1996 in kennis.
- 1.3. Op 26 augustus 1996 diende verzoeksters intermediair een bezwaarschrift in tegen de afwijzing van de visumaanvraag. In het bezwaarschrift werd onder meer aangegeven dat de geboorte van verzoeksters kind werd verwacht omstreeks 24 september 1996.
- 1.4. Op 26 augustus 1996 vroeg verzoeksters intermediair de president van de arrondissementsrechtbank te 'sGravenhage een voorlopige voorziening te treffen. De intermediair wees daarbij op het spoedeisende belang in verband met de te verwachten geboorte omstreeks 24 september 1996.
- 1.5. Op 4 september 1996 nam verzoeksters intermediair telefonisch contact op met de Visadienst in verband met de spoedeisendheid van de zaak. Vervolgens deelde hij het district ZuidOost van de IND bij brief van 4 september mee dat de Visadienst hem die dag telefonisch had meegedeeld dat Unit 86 van dat district vermoedelijk zou worden belast met de behandeling van het bezwaarschrift van 26 augustus 1996. De intermediair drong aan op een spoedige behandeling, en legde stukken over die op de zaak betrekking hadden.
- 1.6. Bij brief van 23 september 1996 rappelleerde verzoeksters intermediair het hoofd van

de Visadienst, en verzocht het dossier met spoed ter behandeling over te dragen aan Unit 86 van district ZuidOost. Bij brief van gelijke datum rapelleerde verzoeksters intermediair ook de genoemde Unit.

1.7. Op 26 september 1996 zond de Visadienst de Nederlandse ambassade een brief per fax. De Visadienst deelde daarin mee dat geen bezwaar meer bestond tegen afgifte van het visum aan verzoeksters echtgenoot, en machtigde de ambassade het visum af te geven onder de voorwaarden dat verzoeksters echtgenoot in het bezit was van een retourticket, en zich binnen 72 uur na aankomst in Nederland zou melden bij het Hoofd Plaatselijke Politie. Verzoekster ontving een afschrift en informeerde haar echtgenoot.

1.8. Verzoekster beviel op 26 september 1996 van haar kind.

1.9. Verzoeksters echtgenoot meldde zich op 26 september 1996 bij de Nederlandse ambassade om het visum in ontvangst te nemen. Hem werd echter meegedeeld dat de ambassade geen machtiging had ontvangen van de Visadienst.

1.10. Op 29 september 1996 meldde verzoeksters echtgenoot zich weer bij de ambassade, en legde een afschrift over van de machtiging van de Visadienst, alsook een retourticket met vertrekdatum 4 oktober 1996.

1.11. Op 1 oktober 1996 nam verzoeksters echtgenoot het visum in ontvangst.

1.12. Bij brief van 1 november 1996 diende verzoekster bij het hoofd van de Visadienst een klacht in, waarvan de inhoud gelijk was aan die van de onderhavige klacht. Het hoofd van de Visadienst wees de klacht bij brief van 22 november 1996 af.

2. Standpunt van verzoekster Het standpunt van verzoekster is weergegeven onder **KLACHT**.

3. Standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken

3.1. In zijn reactie van 7 april 1997 op de klacht deelde de Minister van Buitenlandse Zaken onder meer mee dat verzoekster de ambassade erover had geïnformeerd dat zij in verwachting was. Juist om deze reden had het vermoeden bestaan dat verzoeksters echtgenoot zich zou vestigen bij zijn echtgenote in Nederland, en was de aanvraag voor nader onderzoek voorgelegd aan de Visadienst.

3.2. De Minister deelde verder mee dat de ambassade op 26 september 1996, toen verzoeksters echtgenoot zich meldde om het visum af te halen, niet op de hoogte was van de beschikking. Op de ambassade was een positief bericht van de Visadienst van 26 juli 1996 niet traceerbaar. Hoewel verzoeksters echtgenoot een afschrift kon tonen van de beschikking die de Visadienst had gezonden aan verzoekster, had de ambassade verzoeksters echtgenoot toch gevraagd om een afschrift van de machtiging van de Visadienst tot afgifte van het visum, om te kunnen nagaan welke voorwaarden werden gesteld aan daadwerkelijke afgifte.

3.3. De minister gaf aan dat verzoeksters echtgenoot het verlangde afschrift had getoond op 29 september 1996. De ambassade was inmiddels per faxbericht ook in het bezit gesteld van die machtiging. Verzoeksters echtgenoot had geen bezwaar gemaakt toen hem was verzocht het visum af te halen op 1 oktober 1996.

4. Standpunt van de Staatssecretaris van Justitie In haar reactie van 21 april 1997 deelde

de Staatssecretaris van Justitie onder meer het volgende mee:

"De (...) ingediende aanvraag van 30 juli 1996 is, zoals gebruikelijk bij het voorleggen van een visumaanvraag, per computer door het Bureau Visadienst ontvangen. Naar aanleiding van de informatie verkregen via de visumaanvraag van de Nederlandse vertegenwoordiging te Islamabad heeft de medewerker van het Bureau Visadienst geoordeeld dat een nader onderzoek in dit geval niet noodzakelijk was en dat direct op de aanvraag kon worden beslist. Hierbij is van belang dat op de aanvraag "echtgenote" staat vermeld. Hieruit heeft de medewerker van het Bureau Visadienst

geconcludeerd dat vestiging werd beoogd. Uit het bericht dat het Bureau Visadienst van de Nederlandse vertegenwoordiging te Islamabad ontving, blijkt op geen enkele wijze dat het doel van betrokkene was om zijn echtgenote te bezoeken om de bevalling van hun tweede kind mee te maken. Hierbij merk ik op dat, indien bovengenoemde aanvullende informatie wel bekend zou zijn geweest een nader onderzoek niet zou zijn ingesteld, maar dat direct positief zou zijn beslist. Op 24 september 1996 is het bezwaarschrift, gericht tegen de weigering aan betrokkene een visum te verlenen, in behandeling genomen en is komen vast te staan wat het werkelijke doel van het bezoek van betrokkene aan Nederland was en dat betrokkene reeds eerder in Nederland heeft verbleven. Op 26 september 1996 heeft een medewerker van het Bureau Visadienst contact opgenomen met de Nederlandse vertegenwoordiging te Islamabad en verzocht om de aanvraagformulieren met bijlagen per fax toe te zenden. Uit de aldus gevraagde informatie bleek dat betrokkene op het aanvraagformulier heeft aangegeven bij de geboorte van zijn tweede kind aanwezig te willen zijn. Een medewerker van de Vreemdelingenpolitie te Veghel deelde desgevraagd mee dat betrokkene inderdaad eerder in Nederland heeft verbleven en zich destijds na binnenkomst heeft aangemeld bij de Vreemdelingenpolitie. Tevens is vastgesteld dat hij, nadat de periode waarbinnen het hem was toegestaan in Nederland te verblijven, Nederland weer heeft verlaten. Hierop heeft het Hoofd van het Bureau Visadienst besloten zijn eerdere beslissing van 5 augustus 1996 te herzien en geen bezwaar te maken tegen afgifte van een visum aan betrokkene. Deze beslissing is per fax op 26 september 1996 aan de Nederlandse vertegenwoordiging te Islamabad verzonden. Gelet op het bovenstaande acht ik de klacht (...) met betrekking tot de behandeling van de visumaanvraag (...) gegrond. (...) Aangezien inmiddels het visum zou worden ingewilligd heeft het Bureau Visadienst het dossier niet naar het districtskantoor van de Immigratie en Naturalisatiedienst te Den Bosch verzonden, dit in tegenstelling tot de toezeggingen aan de gemachtigde van betrokkene."

5. Reactie en nadere inlichtingen van verzoekster

5.1. Naar aanleiding van de reactie op de klacht van de Staatssecretaris van Justitie merkte verzoekster op dat de Staatssecretaris niet was ingegaan op de grief dat het dossier bijna een maand buiten behandeling was gebleven, ondanks een toezegging daarover aan haar gemachtigde. 5.2 Naar aanleiding van nadere vragen van de Nationale ombudsman deelde verzoekster onder meer mee dat haar echtgenoot op 29 september

1996 akkoord was gegaan met het afhalen van het visum op 1 oktober 1996, omdat hij geen verdere moeilijkheden wilde hebben na hetgeen al was voorgevallen. Verzoekster merkte daarbij op dat de ambassade haars inziens meevoelender zou zijn opgetreden, wanneer het visum nog dezelfde dag had kunnen worden afgehaald. Zij wees erop dat haar echtgenoot in verband met de visumaanvraag al herhaaldelijk de afstand van 250 km. naar de ambassade had moeten afleggen en dat de ambassade ervan op de hoogte was geweest dat sprake was van spoedeisendheid.

6. Nadere inlichtingen van de Minister van Buitenlandse Zaken Naar aanleiding van nadere vragen van de Nationale ombudsman deelde de Minister van Buitenlandse Zaken onder meer mee, dat de Nederlandse ambassade te Islamabad de Visadienst bij het voorleggen van de visumaanvraag per computer heeft meegedeeld dat verificatie van verzoekster gewenst was in verband met mogelijk vestigingsgevaar. De Minister gaf aan dat het niet nodig had geleken om in het computerbericht te vermelden dat verzoekster in verwachting was, omdat de originele aanvragen met bijlagen per reguliere koerier worden nagezonden aan de Visadienst. De Minister merkte daarbij op dat verzoeksters echtgenoot zijns inziens noch bij het doen van de aanvraag, noch bij latere bezoeken aan de ambassade had aangedrongen op een spoedige behandeling van de aanvraag om hem in staat te stellen de bevalling bij te wonen.

7. Nadere inlichtingen van de Staatssecretaris van Justitie Naar aanleiding van nadere vragen van de Nationale ombudsman deelde de Staatssecretaris van Justitie onder meer mee dat de originele visumaanvraag alleen wanneer daar om wordt verzocht, wordt voorgelegd aan de Visadienst. In dit geval had de Visadienst de ambassade pas op 26 september 1996 verzocht om de originele visumaanvraag met bijlagen per fax te doen toekomen. Na ontvangst van de aanvraag werd de inhoud daarvan betrokken bij de besluitvorming. Vóór dat moment was de Visadienst niet op de hoogte geweest van de werkelijke reden van het bezoek aan Nederland van verzoeksters echtgenoot.

BEOORDELING

. Ten aanzien van het zonder onderzoek afwijzen van de visumaanvraag

1. Op 30 juli 1996 vroeg verzoeksters Pakistaanse echtgenoot bij de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) een visum aan voor een verblijf van drie maanden in Nederland. Bij de aanvraag legde hij een brief van verzoekster over. In die brief deelde verzoekster de ambassade mee dat haar echtgenoot voornemens was in de eerste week van september 1996 naar Nederland te komen in verband met haar aanstaande bevalling.

2. De ambassade nam niet zelf een beslissing, maar legde de aanvraag op 31 juli 1996 voor aan de Visadienst. Verzoekster klaagt er in de eerste plaats over dat de Visadienst vervolgens op 5 augustus 1996 zonder onderzoek afwijzend op de aanvraag heeft beslist.

3. De Staatssecretaris van Justitie deelde hierover onder meer mee dat de Visadienst de aanvraag, zoals gebruikelijk, van de ambassade had ontvangen per computerbericht. Daardoor was de behandelend medewerker van de Visadienst niet op de hoogte geweest van de reden voor de aanvraag. Omdat op de aanvraag was vermeld dat het een verblijf bij echtgenote betrof, had de betrokken medewerker geconcludeerd dat vestiging werd

beoogd, en dat derhalve zonder nader onderzoek op de aanvraag kon worden beslist.

4. De Minister van Buitenlandse Zaken deelde op dit punt onder meer mee dat de ambassade bij het overleggen van de aanvraag op 31 juli 1996 aan de Visadienst had opgemerkt dat verificatie van de referente (verzoekster) gewenst was in verband met mogelijk vestigingsgevaar. De ambassade had het echter niet nodig geacht in het computerbericht te vermelden dat verzoekster in verwachting was, noch om in dat verband aan te dringen op spoedige behandeling, aangezien de originele aanvraag met bijlagen per koerier zou worden nagezonden aan de Visadienst, en voorts omdat verzoeksters echtgenoot niet had verzocht om spoedige behandeling van de aanvraag opdat hij aanwezig kon zijn bij de bevalling.

5. Op 26 augustus 1996 diende verzoeksters intermediair een bezwaarschrift in tegen de afwijzing van de aanvraag. Pas in het kader van de behandeling van dit bezwaarschrift stelde de Visadienst een onderzoek in. De ambassade werd verzocht om toezending van de originele aanvraag met bijlagen, en de plaatselijke vreemdelingendienst werd om informatie verzocht. Uit dit onderzoek bleek dat er, onder meer gelet op het reisdoel van verzoeksters echtgenoot en diens opstelling tijdens eerdere bezoeken aan Nederland, geen bezwaren bestonden tegen de afgifte van het aangevraagde visum. Op het bezwaarschrift werd dan ook positief beslist.

6. Uit het voorgaande vloeit voort dat de aanvraag niet in eerste instantie zou zijn afgewezen wanneer het gebruikelijke onderzoek direct was verricht. Aangezien de Visadienst echter heeft beslist zonder dat toereikend onderzoek was verricht, is gehandeld in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht; daarmee schiet ook de motivering van deze afwijzing tekort (zie **ACHTERGROND**, onder 2.). De onderzochte gedraging van de Visadienst is op dit punt niet behoorlijk.

7. Ten overvloede wordt overwogen dat de door de Minister van Buitenlandse Zaken genoemde argumenten op grond waarvan de ambassade

geen achtergrondinformatie heeft verstrekt bij het voorleggen van de aanvraag aan de Visadienst, niet kunnen overtuigen. Immers, de ambassade was op de hoogte van de spoedeisendheid van de zaak, terwijl de originele visumaanvraag kennelijk niet is nagezonden. II. Ten aanzien van de behandeling van het bezwaarschrift

1. Verzoekster klaagt er voorts over dat de Visadienst het bezwaarschrift op 23 september 1996 nog niet ter behandeling had doorgezonden.

2. Ingevolge artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht moet binnen zes weken worden beslist op een bezwaarschrift (zie **ACHTERGROND**, onder 1.). In dit geval is de beslissing genomen op 26 september 1996. Daarmee heeft de behandeling van het bezwaarschrift niet langer geduurd dan wettelijk is toegestaan.

3. De aanvraag was echter spoedeisend van karakter. Daarvan was ook de Visadienst op de hoogte, nadat verzoeksters intermediair daarover op 4 september 1996 telefonisch contact had opgenomen.

4. Volgens verzoeksters niet weersproken lezing heeft de Visadienst haar intermediair in het telefoongesprek op 4 september 1996 meegedeeld dat het dossier betreffende de

aanvraag ter behandeling zou worden gezonden aan district ZuidOost van de IND. Toen de intermediair op 23 september 1996 informeerde naar de stand van zaken in de behandeling, bleek echter dat het dossier nog niet was doorgezonden.

5. Gelet op de spoedeisendheid had de Visadienst dat echter wel moeten doen, of hij had zelf eerder dan op 26 september 1996 een beslissing op het bezwaarschrift moeten nemen.

6. Doordat in eerste instantie zonder onderzoek afwijzend op de aanvraag is beslist, en het bezwaarschrift vervolgens onvoldoende voortvarend is behandeld, heeft verzoeksters echtgenoot, ondanks een tijdige aanvraag van het visum, de bevalling, die plaatsvond op 26 september 1996, niet kunnen bijwonen.

7. De onderzochte gedraging van de Visadienst is op dit punt eveneens niet behoorlijk. III. Ten aanzien van de afgifte van het visum

1. De Visadienst zond het positieve besluit op het bezwaarschrift aan verzoekster, en machtigde de Nederlandse ambassade te Islamabad per faxbericht van 26 september 1996 om het gevraagde visum af te geven. Verzoekster informeerde haar echtgenoot. Deze meldde zich op 26 september 1996 bij de ambassade om het visum in ontvangst te nemen.

2. Verzoekster klaagt erover dat de ambassade vervolgens heeft ontkend dat het faxbericht met de machtiging was ontvangen, en heeft geweigerd het visum af te geven. Haar echtgenoot was weliswaar in het bezit van een afschrift van het besluit op het bezwaarschrift, maar de ambassade verzocht hem om een afschrift van het bericht waarmee de Visadienst de ambassade had gemachtigd tot afgifte, omdat daarin de voorwaarden voor de daadwerkelijke afgifte waren vermeld.

3. Gezien het feit dat dit correspondentie betrof tussen de Visadienst en de ambassade, en ook gelet op de spoedeisendheid van de zaak, was het echter niet juist dat de ambassade verzoeksters echtgenoot, in reactie op diens komst, heeft verzocht om een afschrift van het faxbericht. Veeleer had het op de weg van de ambassade gelegen om zelf contact op te nemen met de Visadienst, en een en ander te verifiëren.

4. Verzoeksters echtgenoot legde het gevraagde afschrift op 29 september 1996 over, evenals een retourticket met als vertrekdatum 4 oktober 1996. Inmiddels was de ambassade ook per faxbericht op de hoogte gesteld van de machtiging. Verzoekster klaagt erover dat de ambassade haar echtgenoot toen te kennen gaf dat hij het visum op 1 oktober 1996 in ontvangst kon nemen.

5. De Minister van Buitenlandse Zaken deelde hierover mee dat verzoeksters echtgenoot de ambassade niet had laten blijken dat hij bezwaar had tegen de datum van 1 oktober 1996. Hij wees er voorts op dat de vertrekdatum op het ticket 4 oktober 1996 was geweest. Verzoekster kan echter worden gevolgd in haar mening dat in de gegeven omstandigheden van de ambassade had mogen worden verwacht dat het visum nog op dezelfde dag, 29 september 1996, zou zijn gereedgemaakt.

6. De onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Islamabad is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht van de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond. De klacht over de onderzochte gedraging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie, welke gedraging wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie gezamenlijk, is eveneens gegrond.