



# Rapport

**Datum: 17 juni 2003**

**Rapportnummer: 2003/177**

## 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 op 8 september 1998 ingediende aanvraag tot verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van haar twee in Pakistan verblijvende minderjarige kinderen;
- de lange duur van de behandeling van het op 12 februari 2001 ingediende bezwaarschrift tegen de afwijzende beslissing van de Minister van Buitenlandse Zaken op de aanvraag tot verlening van een mvv ten behoeve van haar in Pakistan verblijvende echtgenoot;
- de wijze waarop de Visadienst haar klachten van respectievelijk 6 februari 2002 en 4 juni 2002 over de lange duur van de behandeling heeft afgedaan. In dit verband klaagt verzoekster erover dat de Visadienst:
  1. op haar klacht over de lange duur van de behandeling van de aanvraag tot verlening van mvv ten behoeve van de kinderen beide keren geheel niet heeft gereageerd;
  2. naar aanleiding van haar klacht over de lange duur van de behandeling van het bezwaarschrift van haar echtgenoot, hoewel die klacht voor de derde keer gegrond was verklaard, na haar klacht van 4 juni 2002 opnieuw geen passende maatregel in het vooruitzicht heeft gesteld.

## Beoordeling

I. Ten aanzien van de behandeling van de verzoeken om ambtshalve advies

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 verzoek om ambtshalve advies of een bezwaarschrift 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. In geval van een verzoek om ambtshalve advies ten behoeve van een in te dienen aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) is niet bij wettelijk voorschrift een termijn vastgesteld waarbinnen moet worden beslist of een verklaring van geen bezwaar tegen de afgifte van de mvv dient te worden gegeven. 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 4.).

3. Verzoekster klaagt in de eerste plaats over de lange duur van de behandeling door de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) die zij op 8 september 1998 bij de korpschef van het regionale politiekorps Haaglanden had ingediend ten behoeve van door haar beide stiefzoons in Pakistan in te dienen mvv-aanvragen.

4. Bij beschikkingen van 6 december 2002 verklaarde de Minister van Buitenlandse Zaken geen bezwaar te maken tegen afgifte van een mvv aan de beide stiefzoons van verzoekster. De behandeling van de verzoeken om ambtshalve advies heeft daarmee bijna vier jaar en drie maanden in beslag genomen. De in de Vreemdelingencirculaire als redelijk genoemde termijn van drie maanden is daarmee ruimschoots overschreden.

5. Gelet op het belang van een zorgvuldige en goed gemotiveerde beslissing is het op zichzelf begrijpelijk dat de Minister zich ervan wilde vergewissen dat onder andere de identiteit van de stiefzoons voldoende vast stond, en dat hij de beslissing op de verzoeken afhankelijk stelde van het onderzoek daarnaar. Echter, uit het door de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verstrekte overzicht van de acties die ten behoeve van de behandeling van deze verzoeken om ambtshalve advies door de Visadienst zijn ondernomen, is niet gebleken dat er in de periodes van 9 september 1998 tot 16 april 1999, van 24 november 1999 tot 1 maart 2001, van 28 maart 2001 tot 7 november 2001 en van 8 november 2001 tot 6 december 2002 inhoudelijke stappen zijn gezet. Uit het onderzoek is niet gebleken van omstandigheden die het achterwege blijven van de nodige actie kunnen rechtvaardigen.

6. De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie deelde in zijn reactie op de klacht mee dat hij de klacht voor wat betreft de lange duur van de behandeling van de verzoeken om ambtshalve advies gegrond achtte omdat de daartoe gestelde beslistermijn ruimschoots was overschreden en de Visadienst lange tijd geen of onvoldoende actie had ondernomen om tot een beslissing op de verzoeken te komen. Uit de reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken van 21 januari 2003 blijkt dat hij zich hierbij aansluit.

7. Tenslotte diende de Visadienst verzoekster 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 haar 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 had gestuurd.

De Visadienst heeft verzoekster slechts bij brieven van 19 mei 2000 een tussenbericht gestuurd, ruim één jaar en vijf maanden na het verstrijken van de beslistermijn van drie maanden. Verdere tussenberichten zijn uitgebleven.

De Visadienst heeft daarmee niet voldaan aan het vereiste van een actieve informatieverstrekking.

8. Door de redelijke termijn van drie maanden, voornamelijk als gevolg van het uitblijven van actie, met bijna vier jaren te overschrijden is in strijd gehandeld met het bepaalde in de artikelen 4:13 en 4:14 Awb.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

## II. Ten aanzien van de behandeling van het bezwaarschrift

1. Hetgeen hiervoor onder I.1 is overwogen betekent dat de behandeling van bezwaarschriften dient plaats te vinden binnen de wettelijk gestelde termijnen. De Visadienst dient ingevolge artikel 7:10, eerste lid Awb (zie Achtergrond, onder 1.) te beslissen binnen zes weken dan wel (in geval een adviescommissie is ingesteld) binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift, dit behoudens opschorting van de termijn in verband met verzuimherstel. Op grond van het derde lid van artikel 7:10 Awb kan de beslissing voor ten hoogste vier weken worden verdaagd. De Visadienst dient daarvan binnen de in artikel 7:10, eerste lid Awb genoemde termijn schriftelijk mededeling te doen aan de indiener van het bezwaarschrift. Verder uitstel is op grond van artikel 7:10, vierde lid, Awb alleen mogelijk met instemming van de indiener.

2. Verzoekster klaagt over de lange duur van de behandeling van haar bezwaarschrift van 12 februari 2001 door de Visadienst. Het bezwaarschrift richtte zich tegen de beschikking van 2 februari 2001 van de Minister van Buitenlandse Zaken waarbij afwijzend werd beslist naar aanleiding van het verzoek om ambtshalve advies over een door de echtgenoot van verzoekster in Pakistan in te dienen mvv-aanvraag. Uit onderzoek van de Nationale ombudsman is gebleken dat de Visadienst de brief van verzoekster van 12 februari 2001 niet als bezwaarschrift heeft (h)erkend en het bezwaarschrift dat de advocaat van verzoekster namens haar op 1 maart 2001 heeft ingediend in behandeling heeft genomen. Niet is gebleken dat hiertegen door of namens verzoekster bij de Visadienst is geprotesteerd, zodat in hierna wordt uitgegaan van 1 maart 2001 als datum van indiening van het bezwaarschrift.

3. Bij brief van 7 juni 2001 bevestigde de Visadienst de ontvangst van het bezwaarschrift en deelde mee gebruik te maken van de hem in artikel 7:10, derde lid Awb gegeven mogelijkheid om de beslissing voor vier weken te verdagen. Echter, op 7 juni 2001 waren reeds veertien weken sinds de indiening van het bezwaarschrift verstreken. Daarom heeft de Visadienst de beslissing niet tijdig verdaagd. Voorts is niet gebleken dat de Visadienst overeenkomstig artikel 7:10, vierde lid Awb om verder uitstel heeft verzocht. Gelet op het voorgaande bedroeg de beslistermijn daarom zes weken. Niet is gebleken dat het herstellen van enig verzuim als bedoeld in 6:6 Awb (zie Achtergrond, onder 1.) aan de orde is geweest. Al met al dient dan ook te worden geconcludeerd dat de wettelijke beslistermijn van artikel 7:10 Awb ruimschoots is overschreden. Immers, op het moment dat de Minister van Buitenlandse Zaken op het bezwaarschrift besliste was ruim anderhalf jaar verstreken. De Visadienst is daarmee tekort geschoten vanuit het oogpunt van een voortvarende behandeling van openstaande procedures.

4. Gelet op het belang van een zorgvuldige en goed gemotiveerde beslissing is het op zichzelf begrijpelijk dat de Minister zich ervan wilde vergewissen dat de echtgenoot van verzoekster zich niet schuldig had gemaakt aan handelingen als bedoeld in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag (zie Achtergrond, onder 5.). Echter, uit het door de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verstrekte overzicht van de acties die ten behoeve van de behandeling van dit bezwaarschrift door de Visadienst zijn ondernomen, is niet gebleken dat met name in de periodes van 1 maart 2001 tot 7 juni 2001, van 8 juni 2001 tot 20 september 2001, van 25 januari 2002 tot omstreeks 19 april 2002 en van 8 mei 2002 tot 30 juli 2002 enige actie is ondernomen om tot een beslissing op het bezwaarschrift te komen. Uit het onderzoek is niet gebleken van omstandigheden die het achterwege blijven van de nodige actie kunnen rechtvaardigen.

5. De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie deelde in zijn reactie op de klacht mee dat hij de klacht voor wat betreft de lange duur van de behandeling van het bezwaarschrift gegrond achtte, omdat de beslistermijn ruimschoots was overschreden en het bezwaarschrift onvoldoende voortvarend was behandeld. De Minister van Buitenlandse Zaken sloot zich hierbij aan.

De onderzochte gedraging is ook op dit punt niet behoorlijk.

### III. Ten aanzien van de wijze van klachtbehandeling

#### A. Met betrekking tot de verzoeken om ambtshalve advies

Verzoekster diende op 16 augustus 2001 een klacht in bij de Visadienst over de lange duur van de behandeling van de verzoeken om ambtshalve advies ten behoeve van haar stiefzoons en over de lange duur van de behandeling van het bezwaarschrift dat ten behoeve van haar echtgenoot was ingediend.

Bij brief van 3 september 2001 werd deze klacht afgedaan.

Verzoekster diende op 6 februari 2002 opnieuw klacht in bij de Visadienst.

Ook diende zij een klacht in op 4 juni 2002.

1. Zij klaagt er in de eerste plaats over dat de Visadienst in reactie op de klachten van 6 februari 2002 en 4 juni 2002 niet is ingegaan op het klachtonderdeel met betrekking tot

de lange duur van de behandeling van de verzoeken om ambtshalve advies van 8 september 1998.

2. Aangezien de klachten van 6 februari 2002 en 4 juni 2002 mondeling werden ingediend kan achteraf niet meer precies worden vastgesteld wat de inhoud daarvan was. Gelet op de klachtbrief van 16 augustus 2001 waarin ook het dossiernummer en de CRV-nummers van de stiefzoons van verzoekster werden genoemd, alsook gelet op de omstandigheid dat noch op 6 februari 2002 noch op 4 juni 2002 op de verzoeken om ambtshalve advies die ten behoeve van hen waren ingediend, was beslist, moet het ervoor worden gehouden dat de klachten van 6 februari 2002 en 4 juni 2002 ook betrekking hadden op de behandelingsduur van de verzoeken om ambtshalve advies.

3. Ingevolge artikel 9:2 Awb (zie Achtergrond, onder 1.) dient het bestuursorgaan zorg te dragen voor een behoorlijke behandeling van klachten over zijn gedragingen.

4. Uit de reacties van 15 februari 2002 en 12 juli 2002 op de eerdergenoemde klachten is gebleken dat de Visadienst alleen is ingegaan op de klachten voor zover die betrekking hadden op de lange duur van de behandeling van het bezwaarschrift van de echtgenoot van verzoekster. De Visadienst is daarmee tekort geschoten vanuit het oogpunt van een behoorlijke klachtbehandeling.

5. In zijn reactie van 3 januari 2003 deelde de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie hierover mee dat ten onrechte niet was onderkend dat verzoekster ook had willen klagen over het uitblijven van een beslissing op de verzoeken om ambtshalve advies. De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie achtte de klacht van verzoekster op dit onderdeel daarom gegrond. De Minister van Buitenlandse Zaken sloot zich hierbij aan.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

B. Met betrekking tot de passende maatregelen

1. Verzoekster klaagt er verder over dat de Visadienst in de brief van 12 juli 2002 opnieuw heeft nagelaten een passende maatregel in het vooruitzicht te stellen, hoewel haar klacht de klacht over de lange duur van de behandeling van het bezwaarschrift van haar

echtgenoot voor de derde keer gegrond werd verklaard.

2. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman is gebleken dat de Visadienst verzoekster in reactie op haar eerste klacht, van 16 augustus 2001, op 3 september 2001 een hoorzitting door de ambtelijke commissie op 20 september 2001 in het vooruitzicht heeft gesteld. In de reactie op de klacht werd verder geen toezegging gedaan over de termijn waarbinnen na de hoorzitting een volgende substantiële stap in de procedure zou worden gezet. Verder is gebleken dat de Visadienst verzoekster naar aanleiding van de tweede klacht bij brief van 15 februari 2002 heeft toegezegd dat haar echtgenoot binnen drie maanden zou worden gehoord. Ook in die brief werd verder niet ingegaan op de vraag welke substantiële stap(pen) na de ontvangst van het verslag van dat gehoor nog zou(den) moeten worden gezet om tot een beslissing op het bezwaarschrift te komen.

In reactie op de derde klacht van verzoekster deelde de Visadienst haar bij brief van 12 juli 2002 mee dat binnen vier weken zou worden beoordeeld of er aanwijzingen waren dat artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag van toepassing was en, zo ja, dat dan mogelijk een onderzoek door de Minister van Buitenlandse Zaken zou dienen plaats te vinden. Daarna zou in dat geval binnen een niet nader genoemde termijn een beslissing worden genomen op het bezwaarschrift. Welke stap de Visadienst zou zetten, en wanneer, in geval er geen aanwijzingen waren voor toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag werd in de brief in het midden gelaten.

3. De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie achtte de klacht van verzoekster ook op dit punt gegrond omdat ten aanzien van de behandeling van het bezwaarschrift onvoldoende voortvarend was opgetreden, waardoor bij verzoekster het gevoel kon ontstaan dat er geen passende maatregelen werden getroffen.

4. Het is een vereiste van adequate klachtbehandeling dat een bestuursorgaan naar aanleiding van een gegronde klacht maatregelen treft die gelet op de aard van de klacht passend zijn en daarvan adequaat kennis geeft. Hierbij kan in geval van een gegronde klacht over de lange duur van de behandeling van een bezwaarschrift worden gedacht aan het voortvarend voortzetten van de behandeling.

5. Gelet op de klachtafdoeningsbrieven van respectievelijk 3 september 2001, 15 februari 2002 en 12 juli 2002 is dit niet gebeurd. In de brief van 3 september werd slechts verwezen naar de hoorzitting van 20 september 2001, die al was vastgesteld vóór het indienen van de klacht.

In de brief van 15 februari 2002 zegde de Visadienst slechts toe een substantiële vervolgstap te zetten binnen drie maanden. Gelet op deze termijn kan ook deze maatregel niet als passend worden aangemerkt. Immers, overeenkomstig de afspraken met de Nationale ombudsman dient bij een gegronde klacht te worden toegezegd dat een maatregel binnen vier weken zal worden getroffen. Niet is gebleken van omstandigheden

die een afwijking van deze afspraak rechtvaardigen.

Naar aanleiding van de derde klacht zegde de Visadienst weliswaar toe binnen vier weken een tussenbeoordeling te maken, maar liet in het midden binnen welke termijn de volgende substantiële stap in het kader van de behandeling van het bezwaarschrift zou worden gezet, en ging in het geheel niet in op het te volgen traject bij een voor de echtgenoot van verzoekster positieve tussenbeoordeling.

6. Gelet op het voorgaande wordt geconcludeerd dat de Visadienst, ook na herhaaldelijk ingediende klachten, geen passende maatregelen heeft genomen. De Visadienst is daarmee tekort geschoten vanuit een oogpunt van een zorgvuldige klachtbehandeling.

De onderzochte gedraging is op dit punt eveneens niet behoorlijk.

7. Ten overvloede wordt opgemerkt dat, in strijd met hetgeen daarover in de Vreemdelingencirculaire wordt voorgeschreven (zie Achtergrond, onder 4.) verzoekster in geen van de genoemde klachtafdoeningsbrieven is gewezen op de mogelijkheid om naar aanleiding van de afhandelingsbrief een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman of de Commissie voor de Verzoekschriften van de Eerste of Tweede Kamer.

## **Conclusie**

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

## **Onderzoek**

Op 20 september 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw A. te Wateringen, met een klacht over een gedraging van de 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 gezamenlijk, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gezamenlijk verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werden aan beide Ministers een aantal specifieke vragen gesteld.



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

De Ministers voor Vreemdelingenzaken en Integratie en van Buitenlandse Zaken berichtten dat het verslag hun geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### A. feiten

1. Verzoekster, een erkend vluchteling van Afghaanse nationaliteit, diende op 8 september 1998 ten behoeve van haar twee stiefzonen verzoeken in bij de korpschef van het regionale politiekorps Haaglanden om ambtshalve advies over door hen in Pakistan in te dienen aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv).

2. Bij brief van 16 april 1999 verzocht de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), verzoekster nadere informatie te verstrekken.

3. Op 5 augustus 1999 diende verzoekster bij de korpschef van het regionale politiekorps Haaglanden ook een verzoek in om ambtshalve advies ten behoeve van een door haar echtgenoot in te dienen mvv-aanvraag.

4. Op 10 november 1999 verzocht de Visadienst verzoekster om informatie met betrekking tot het verzoek ten aanzien van haar echtgenoot, en deelde mee dat de identiteitsbewijzen van de kinderen "zeer wel mogelijk niet authentiek" waren bevonden. Bijna twee weken later ontving de Visadienst een reactie van verzoekster op de brief van 10 november 1999.

5. Bij brief van 30 november 1999 berichtte de Visadienst verzoekster in het kader van de behandeling van het verzoek om ambtshalve advies ten behoeve van haar echtgenoot onder meer als volgt:

"Naar aanleiding van mijn verzoek van 10 november 1999 heeft u documenten aan mij toegezonden om de identiteit van uw echtgenoot en uw huwelijk aan te tonen.

Heden heb ik de door u overgelegde documenten voor onderzoek doorgezonden na het Bureau Documenten in Zwolle.

De ervaring heeft geleerd dat een dergelijk onderzoek geruime tijd kan duren. Het Bureau heeft maatregelen genomen om de behandeltijd zoveel mogelijk te beperken.

U ontvangt in ieder geval zo spoedig mogelijk bericht."

6. Vervolgens zond de Staatssecretaris van Justitie verzoekster op 19 mei 2000 een drietal tussenberichten met betrekking tot de drie verzoeken om ambtshalve advies. Zij erkende dat de verzoeken om ambtshalve advies niet binnen de daartoe gestelde termijn waren behandeld en bood daarvoor haar verontschuldigingen aan. Verder deelde zij mee dat zij ernaar streefde om de verzoeken om ambtshalve advies nog dat jaar af te handelen en beloofde verzoekster opnieuw te informeren als de door haar genoemde behandeltermijn substantieel zou wijzigen.

7. Bij beschikking van 2 februari 2001 werd vervolgens het verzoek om ambtshalve advies ten behoeve van de echtgenoot van verzoekster afgewezen door de Minister van Buitenlandse Zaken. In de brief waarbij de beschikking aan verzoekster werd aangeboden werd, werd tevens de vraag gesteld of verzoekster de verzoeken om ambtshalve advies ten behoeve van haar stiefzoons wenste te handhaven.

8. Verzoekster antwoordde hierop bevestigend bij brief van 12 februari 2001. Zij schreef verder in de brief:

“...Omdat ik wist dat deze kinderen nog leefden heb ik zo spoedig mogelijk een verzoek tot gezinshereniging ingediend. Van mijn man wist ik niet of hij nog in leven was. Dat is de reden dat ik het verzoek tot gezinshereniging met mijn man niet binnen de door u gestelde termijnen heb ingediend.

Ik vertrouw erop dat mijn bezwaar tegen uw beschikking van 2 februari 2001, waarbij u aan mijn man een machtiging tot voorlopig verblijf weigert, wordt gehonoreerd.

(...)

Geachte (behandelend ambtenaar van de Visadienst; N.o.), deze brief is geschreven door een wanhopige echtgenote en moeder zonder juridische ondersteuning. Ik doe dit om te voorkomen dat de door u gestelde termijnen worden overschreden. Mijn advocaat, mr (...) heb ik uw brieven en deze brief gestuurd. Het (is; N.o.) zeer wel mogelijk dat er aanvullend van zijn zijde een beter juridisch onderbouwd schrijven u nog wordt toegezonden...”

9. Vervolgens berichtte de Visadienst verzoekster bij brief van 1 maart 2001 met betrekking tot de verzoeken om ambtshalve advies ten behoeve van haar stiefzoons onder meer dat de Nederlandse Vertegenwoordiging te Islamabad (Pakistan) nader onderzoek diende te verrichten naar de identiteit van haar stiefzoons en de gezinsband tussen hen en verzoekster.

10. Eveneens op 1 maart 2001 diende de gemachtigde van verzoekster (nogmaals) een bezwaarschrift in tegen de beschikking van 2 februari 2001 waarbij het verzoek om ambtshalve advies werd afgewezen.

11. De Visadienst bevestigde de ontvangst van dit bezwaarschrift bij brief van 7 juni 2001. In deze ontvangstbevestiging werd tevens vermeld:

“... Artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie Achtergrond, onder 1.; N.o.) stelt regels over de termijn waarbinnen ik op het bezwaarschrift behoor te hebben beslist. Aangezien ik gebruik maak van de mij in dit wetsartikel gegeven mogelijkheid om mijn beslissing te verdagen betekent dit dat ik binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift daarop behoor te hebben beslist.

Voordat ik beslis, stel ik u in de gelegenheid te worden gehoord. U ontvangt van mij hierover nader bericht...”

12. Op 16 augustus 2001 diende verzoekster een klacht in bij de Visadienst. In het briefhoofd vermeldde zij de dossiernummers van haar echtgenoot en van haar twee stiefzoons, evenals hun zogeheten CRV-nummers. In de klachtbrief stond onder meer:

“Hierbij dien ik een klacht in over Uw Visadienst, omdat U de gemaakte afspraak tussen de staatssecretaris van Justitie en de Nationale Ombudsman niet na komt.

(...)

De afspraak was dat de beslissingstermijn voor een MVV-aanvraag drie maanden is.

(...),

kunt U zien dat U en Uw Visadienst al vier keer de termijn overschreden heeft. U stelt wel een vaste termijn waarbinnen documenten overlegd, bezwaarschriften of beroepschriften ingediend moeten zijn. Bij termijnoverschrijding wordt de zaak niet ontvankelijk verklaard. Welke sanctie volgt er voor de Visadienst als ze een termijn overschrijden? Directe toekenning van de MVV-aanvraag?

Ook staat in (...) dat Uw Visadienst binnen acht weken na (indiening van de; N.o.) MVV-aanvraag een bericht moet sturen binnen welke termijn een beslissing verwacht wordt, dit is door Uw Visadienst nagelaten.

Tevens Uw ontvangstbevestiging van 7 juni 2001, meer dan drie maanden na indienen van (het; N.o.) bezwaarschrift, waarin U de beslissingstermijn verlengt maar niet aangeeft voor hoelang? En U mij in de gelegenheid stelt te worden gehoord, wat pas op 20 september 2001 gebeurt.

(...)

Graag ontvang ik van U binnen een week een ontvangstbevestiging van deze klacht van U. En binnen zes weken na datum deze brief verwacht ik een reactie van U op mijn klacht.”

13. De Visadienst reageert bij brief van 3 september 2001 als volgt op de klacht:

“...Naar aanleiding van uw brief van 16 augustus 2001, waarin u zich beklagt over het uitblijven van een beslissing op het door mr (...) namens de hierboven genoemde vreemdeling (...) (bedoeld wordt de echtgenoot van verzoekster; N.o.) ingediende bezwaarschrift, deel ik u het volgende mee.

Door bijzondere omstandigheden is tot op heden niet beslist op het bezwaarschrift van (de echtgenoot van verzoekster; N.o.). Hiervoor bied ik u mijn verontschuldigen aan.

In verband met nieuwe feiten en omstandigheden, heb ik aanleiding gezien om u en mr (...), als gemachtigde, uit te nodigen voor een hoorzitting van de ambtelijke commissie. Inmiddels is mr (...) hiervan bij brief van 27 juli 2001 in kennis gesteld en bent u beiden uitgenodigd om op donderdag 20 september 2001 om 15:45 uur in persoon te verschijnen voor de eerdergenoemde commissie. Ik raad u aan om contact op te nemen met mr (...), indien u hiervan nog niet op de hoogte was...”

14. Na de hoorzitting van 20 september 2001 vroeg de Visadienst verzoekster bij brief van 23 oktober 2001 om aanvullende stukken. Bij brief van 14 november 2001 deelde de Visadienst verzoekster mee dat de Visadienst het Nederlands Consulaat-Generaal te Karachi (Pakistan) was gevraagd een onderzoek in te stellen ter identificatie van de echtgenoot van verzoekster.

15. Verzoekster diende vervolgens op 6 februari 2002 mondeling een klacht in bij de Visadienst over de lange duur van de behandeling van de verzoeken om ambtshalve advies van 8 september 1998 en van het bezwaarschrift dat ten behoeve van haar echtgenoot was ingediend. De Visadienst behandelde deze klacht bij brief van 15 februari 2002 als volgt:

“...Op 6 februari 2002 heeft u zich namens uw echtgenoot beklagd over de lange behandelingsduur van zijn bezwaarschrift.

In reactie hierop deel ik u het volgende mee.

Uw klacht acht ik gegrond. Ik bied dan ook mijn verontschuldigen aan voor de lange behandeling van het bezwaarschrift.

Echter het dossier is op 25 januari 2002 voor behandeling overgedragen aan unit 1F (zie Achtergrond onder 5.; N.o.) van de regionale directie Zuid-West. Redengevend hiervoor is dat het dossier aanwijzingen bevat dat op uw echtgenoot mogelijk het bepaalde in artikel 3.77 Vb lid 1 (zie Achtergrond onder 3.; N.o.) aanhef en onder a van toepassing is:

(...)

In het kader van het onderzoek hiernaar zal uw echtgenoot worden gehoord. Dit zal binnen drie maanden plaatsvinden. Naar aanleiding hiervan zal een verslag worden gemaakt. Dit verslag zal vervolgens naar de unit 1F worden gezonden ter beoordeling. Naar aanleiding van de beoordeling ontvangt u bericht via uw gemachtigde, mr. (...).

(...)

Ik neem aan u hiermee voorlopig voldoende te hebben geïnformeerd.”

15. Omdat op 4 juni 2002 nog niet was beslist op de verzoeken om ambtshalve advies en het bezwaarschrift, diende verzoekster hierover nogmaals telefonisch een klacht in bij de Visadienst. De Visadienst handelde deze klacht af bij brief van 12 juli 2002 en deelde onder andere mee:

“Op 4 juni 2002 heeft u een klacht ingediend wegens de lange behandelingsduur van het bezwaarschrift van uw echtgenoot.

In reactie hierop deel ik u het volgende mede.

Uw klacht acht ik gegrond. Tevens bied ik u mijn excuses aan voor het feit dat ik nu pas op uw klacht reageer.

(Uw echtgenoot; N.o.) is op 19 februari jl. gehoord op de Nederlandse ambassade te Islamabad. In de fase waarin het dossier zich nu bevindt, zal beoordeeld moeten worden of er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat de vreemdeling zich schuldig heeft gemaakt aan gedragingen als bedoeld in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. Indien dit het geval is, kan de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden afgewezen wegens gevaar voor de openbare orde. Dit is bepaald in artikel 16, eerste lid, onder d (van de Vreemdelingenwet, zie Achtergrond onder 2.; N.o.).

Ik zeg hierbij toe dat binnen vier weken beoordeeld zal worden of er aanwijzingen zijn dat artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag van toepassing is. Indien dergelijke aanwijzingen bestaan, dient te worden bezien of nader onderzoek geïndiceerd is hetgeen onder meer onderzoek door de Minister van Buitenlandse Zaken kan inhouden. Vervolgens zal een beslissing op het bezwaarschrift worden genomen.”

16. Bij beschikkingen van 6 december 2002 werd beslist op het bezwaarschrift en de twee verzoeken om ambtshalve advies die ten behoeve van respectievelijk de echtgenoot van verzoekster en haar stiefzoons waren ingediend.

#### B. Standpunt verzoekster

Het standpunt van verzoekster staat hierboven samengevat weergegeven onder Klacht.

#### C. Standpunt Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

1. Bij brief van 3 januari 2003 reageerde de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie onder meer als volgt op de klacht van verzoekster.

“Op 1 maart 2001 is aan de referente medegedeeld dat dezerzijds aan de Nederlandse vertegenwoordiging te Islamabad (Pakistan) verzocht is om de kinderen te horen inzake de vaststelling van de gestelde identiteit. Zij zijn op 27 maart 2001 gehoord. Bij brief van 7 november 2001 is aan de referente medegedeeld dat de identiteitsbewijzen van de kinderen nog steeds in onderzoek waren. Nadien is inzake de aanvragen van de kinderen dezerzijds helaas niets meer ondernomen.

(...)

Het bezwaarschrift gericht tegen mijn beslissing van 2 februari 2001 is ingediend op 1 maart 2001. Bij brief van 16 augustus 2001 heeft de referente een klacht ingediend over het uitblijven van een beslissing op het genoemde bezwaarschrift. Bij brief van 3 september 2001 zijn aan de referente excuses gemaakt voor het feit dat nog niet beslist was. Tevens is hierbij uitgelegd dat de gemachtigde van de referente reeds op de hoogte was gesteld van het feit dat de referente gehoord zou gaan worden. Op 20 september 2001 is de referente gehoord door een ambtelijke hoorcommissie in verband met het bezwaarschrift van haar echtgenoot. Bij brief van 23 oktober 2001 zijn aan de referente aanvullende stukken gevraagd.

Bij brief van 14 november 2001 is aan de gemachtigde van (de echtgenoot van verzoekster; N.o.) medegedeeld dat dezerzijds aan het Consulaat-Generaal van Nederland te Karachi (Pakistan) verzocht is om identificatieonderzoek uit te voeren, teneinde de identiteit van (de echtgenoot van verzoekster; N.o.) genoegzaam vast te kunnen stellen. Op 4 december 2001 zijn aan (de echtgenoot van verzoekster; N.o.) identificerende vragen gesteld. Op 5 december 2001 zijn de antwoorden op deze vragen aan de IND gezonden. Hierna is de zaak opnieuw beoordeeld. Hierbij rees het vermoeden dat mogelijk sprake was van door (de echtgenoot van verzoekster; N.o.) verrichte handelingen als bedoeld in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. Op 25 januari 2002 is het dossier dan ook overgedragen naar de unit 1F met het verzoek dit nader te onderzoeken.

(...)

Op 19 april 2002 is (de echtgenoot van verzoekster; N.o.) gehoord op de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan). Op 7 mei 2002 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken het verslag hiervan aan de unit 1F opgestuurd.

(...)

Vervolgens is op 30 juli 2002 een aantal vragen voorgelegd aan de Gemeenschappelijke Kennis Groep (GKG) van de IND. Aan de gemachtigde van referente is medegedeeld dat het onderzoek in ieder geval drie maanden zou gaan duren. Op 17 oktober 2002 heeft de

GKG laten weten dat de vragen niet beantwoord konden worden.

Op 16 september 2002 is de referente in verband met de mvv-procedure van (haar echtgenoot; N.o.), inzake haar gezinssituatie, aanvullend gehoord. Het rapport van dit aanvullend gehoor is tezamen met de lijst van vragen en antwoorden van 4 december 2001 en het verslag van het 1F-gehoor van 19 april 2002 op 16 oktober 2002 aan referente opgestuurd. Aan referente is toen medegedeeld dat zij binnen twee weken correcties en aanvullingen kan indienen en dat na genoemde periode verdere actie zou worden ondernomen.

(...)

Bij brief van 21 november 2002 is dezerzijds medegedeeld dat er besloten is dat er vooralsnog onvoldoende informatie bekend is op grond waarvan handelingen als bedoeld in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag aan (de echtgenoot van verzoekster; N.o.) tegengeworpen kunnen worden. Het dossier is overgedragen aan een reguliere unit met het verzoek om binnen twee weken een beslissing te nemen op het bezwaarschrift.

(...)

Het klachtonderdeel over de lange behandelingsduur van de aanvragen van de twee kinderen acht ik gegrond. Immers, de wettelijke beslistermijn is ruimschoots overschreden en dezerzijds is gedurende lange tijd geen of onvoldoende actie ondernomen.

Het klachtonderdeel over de lange behandelingsduur van het bezwaarschrift van (de echtgenoot van verzoekster; N.o.) acht ik eveneens gegrond. Immers, de wettelijke beslistermijn is ook hier ruimschoots overschreden en het bezwaarschrift is onvoldoende voortvarend behandeld.

Het klachtonderdeel van de referente dat er na haar klachten van 6 februari 2002 en

4 juni 2002 niet is gereageerd op de situatie van de twee bedoelde kinderen acht ik ook gegrond. Ten onrechte is niet onderkend dat (verzoekster; N.o.) ook heeft willen klagen over het uitblijven van actie op de aanvragen van de twee kinderen.

De klacht dat aan de referente geen passende maatregel in het vooruitzicht is gesteld in geval van het bezwaarschrift van (de echtgenoot van verzoekster; N.o.) acht ik tenslotte ook gegrond. Immers, hoewel dezerzijds in de periode van 12 juli 2002 tot 21 november 2002 herhaaldelijk actie is ondernomen, waarbij de referente op de hoogte is gehouden van het verdere verloop van de procedure, is in deze zaak onvoldoende voortvarend omgegaan met de behandeling van het bezwaarschrift. Dat hierdoor bij de referente het gevoel is gerezen dat er geen passende maatregelen werden genomen, begrijp ik en ik bied haar ook mijn excuses aan voor het feit dat in deze zaak niet voortvarend is behandeld...”

## D. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

1. In zijn reactie van 21 januari 2003 verwees de Minister van Buitenlandse Zaken naar de reactie van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 3 januari 2003.

### **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.”

##### Artikel 6:5

“1. Het bezwaar- of beroepschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:

- a. de naam en het adres van de indiener;
- b. de dagtekening;
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar of beroep is gericht;
- d. de gronden van het bezwaar of beroep.



2. Bij het beroepschrift wordt zo mogelijk een afschrift van het besluit waarop het geschil betrekking heeft, overgelegd.

3. Indien het bezwaar- of beroepschrift in een vreemde taal is gesteld en een vertaling voor een goede behandeling van het bezwaar of beroep noodzakelijk is, dient de indiener zorg te dragen voor een vertaling.”

#### Artikel 6:6

“Indien niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, kan dit niet-ontvankelijk worden verklaard, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.”

#### Artikel 7:10

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

2. De termijn wordt opgeschort met ingang van de dag waarop de indiener is verzocht een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 te herstellen, tot de dag waarop het verzuim is hersteld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

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

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

#### Artikel 9:2

“Het bestuursorgaan draagt zorg voor een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten over zijn gedragingen en over gedragingen van bestuursorganen die onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam zijn.”

#### 2. Vreemdelingenwet

##### Artikel 16, eerste lid, aanhef en onder d

“1 Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 kan worden afgewezen indien:

d. de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid.”

### 3. Vreemdelingenbesluit

#### Artikel 3.77

“1 De aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Wet, kan op grond van artikel 16, eerste lid, onder d, van de Wet worden afgewezen wegens gevaar voor de openbare orde, indien:

a. er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat de vreemdeling zich schuldig heeft gemaakt aan gedragingen als bedoeld in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag;

(...)”

### 4. Vreemdelingencirculaire

#### A7.3.7

“Overeenkomstig toezeggingen aan de Nationale Ombudsman bevat een afhandelingsbrief van de IND gericht aan een klagende burger een aanhef (Geachte heer/mevrouw...) en een slot (Hoogachtend). De brief geeft aan of de gedraging behoorlijk is of niet behoorlijk is. Op grond hiervan oordeelt de IND namens de Staatssecretaris van Justitie of de klacht ongegrond of gegrond is en geeft in het laatste geval aan welke actie naar aanleiding van de klacht is of wordt ondernomen.

Het oordeel over de klacht is geen besluit en dus niet vatbaar voor het instellen van een rechtsmiddel. In de afdoeningsbrief dient de burger echter wel te worden gewezen op de mogelijkheid om zich, als hij niet tevreden is over de klachtafdoening door de staatssecretaris te wenden tot de Nationale ombudsman dan wel met een verzoekschrift tot de Commissie voor de Verzoekschriften van de Eerste of Tweede Kamer. De standaardtekst voor deze verwijzing, die als voettekst wordt opgenomen onder de ondertekening van de afdoeningsbrief, luidt:

'Indien u over de (wijze van) afhandeling van uw klacht door het ministerie van Justitie niet tevreden bent, kunt u binnen een jaar na bekendmaking van deze brief de Nationale ombudsman als extern klachtbehandelaar schriftelijk verzoeken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop het ministerie zich in onderhavige kwestie heeft gedragen. Het verzoekschrift bevat uw naam en adres, een omschrijving van de gedraging en mededeling wie zich aldus heeft gedragen en jegens wie de gedraging heeft plaatsgevonden, de grieven met betrekking tot de gedraging alsmede de wijze waarop een klacht is ingediend en de bevindingen van het onderzoek door het ministerie van Justitie naar uw klacht. Het postadres van de Nationale ombudsman luidt: Nationale ombudsman, Postbus 93122, 2509 AC Den Haag. U kunt zich ook wenden tot de Commissie voor de Verzoekschriften van de Eerste of Tweede Kamer.'”

### 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)...”

5. Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (Verdrag van 28 juli 1951, Trb. 1954/88; doorgaans aangeduid als het Vluchtelingenverdrag)

Artikel 1. Definitie van de term "vluchteling"

"(...)

F. De bepalingen van dit Verdrag zijn niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen, dat:

(a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten welke zijn opgesteld om bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen;

(b) hij een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten;

(c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties."