



# Rapport

**Datum: 17 maart 2004**

**Rapportnummer: 2004/087**

## Klacht

1. Verzoeker 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 het verzoek van 24 april 2002 om ambtshalve advies over een in te dienen aanvraag tot afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van de echtgenote/partner van verzoeker.
2. Verzoeker klaagt er tevens over dat hij door toedoen van de Visadienst en/of het Nederlandse Consulaat-Generaal te Karachi (Pakistan) in een vicieuze cirkel terecht is gekomen doordat de Visadienst hem bij brief van 7 januari 2003 heeft laten weten dat hij (dan wel zijn echtgenote/ partner) pas een afspraak kon maken bij het Consulaat-Generaal te Karachi als hun dossier een individueel ambtsbericht bevatte, terwijl het onderzoek dat tot het individueel ambtsbericht moest leiden alleen tijdens een afspraak met het eerdergenoemde Consulaat-Generaal kon worden aangevraagd.
3. Verzoeker klaagt er ten slotte over dat de Visadienst hem in reactie op zijn klacht van 15 januari 2003 geen passende maatregel in het vooruitzicht heeft gesteld.

## Beoordeling

I. Ten aanzien van de behandelingsduur van het verzoek om advies over een in te dienen mvv-aanvraag

1. Verzoeker 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 van het verzoek van 24 april 2002 om advies over een in te dienen aanvraag tot afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) door zijn echtgenote/partner. Zowel verzoeker als zijn echtgenote/partner hebben de Afghaanse nationaliteit.

Volgens verzoeker is het verzoek ingediend in april 2002. Hij onderbouwde dit met een kopie van een "Kennisgeving Aanvulling Aanvraag" van 7 mei 2002. Deze kennisgeving was ondertekend door een medewerker van de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Gelderland-Midden. In de kennisgeving staat vermeld dat verzoeker op 25 april 2002 een mvv-aanvraag had ingediend.

2. In haar reactie van 8 mei 2003 ontkende de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie dat verzoeker op 24 april 2002 het verzoek om advies had ingediend en stelde dat de vreemdelingendienst pas op 29 oktober 2002 een door verzoeker op 28 oktober 2002 ondertekende "aanvraag adviesverzoek referent" had ontvangen. In haar nadere reactie van 23 september 2003 stelde de minister dat de "Kennisgeving Aanvulling Aanvraag" in het kader van de procedure ter voorkoming van schijnhuwelijken (zie

Achtergrond, onder 2.) door een medewerker van de vreemdelingendienst was opgemaakt en dat deze medewerker abusievelijk de zin "een aanvraag ingediend om een machtiging tot voorlopig verblijf" in de standaardbrief had laten staan. Tevens zond zij een kopie toe van het door verzoeker op 28 oktober 2002 ondertekende verzoek om advies over een door zijn partner/echtgenote in het buitenland in te dienen mvv-aanvraag.

3. Er is geen reden om aan te nemen dat de minister met het bovenstaande een onjuiste voorstelling van zaken heeft gegeven. Dit brengt mee dat het ervoor moet worden gehouden dat verzoeker pas op 29 oktober 2002 een verzoek om advies over een in te dienen mvv-aanvraag heeft ingediend.

4. Bij het afsluiten van dit onderzoek op 21 januari 2004 was het gevraagde advies nog niet uitgebracht. De behandeling had op dat moment al één jaar en drie maanden geduurd. Zoals ook de beide betrokken ministers tijdens het onderzoek als aangaven, is dit veel te lang.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

## II. Ten aanzien van de vicieuze cirkel

1. Bij brief van 2 december 2002 deelde de Visadienst aan verzoeker mee dat de behandeling van het door hem ingediende verzoek om advies werd aangehouden omdat de Nederlandse vertegenwoordiging te Islamabad (Pakistan) in verband met de dreigende oorlogssituatie tijdelijk was gesloten. De Visadienst zegde toe de behandeling van het advies te zullen hervatten nadat de Nederlandse vertegenwoordiging te Islamabad weer zou zijn opengesteld. De Visadienst deelde tevens mee dat verzoeker een individueel ambtsbericht zou moeten laten opstellen door de Nederlandse vertegenwoordiging in Pakistan, waaruit moest blijken dat zijn huwelijk in Pakistan had plaatsgevonden. Hierop vroeg de gemachtigde van verzoeker bij brief van 11 december 2002 aan de Visadienst wanneer de desbetreffende ambassade naar verwachting weer zou worden opengesteld en of het mogelijk was om het verzoek om advies verder te laten behandelen door het Consulaat-Generaal te Karachi (Pakistan). In reactie daarop ontving zij van de Visadienst de schriftelijke mededeling dat het Consulaat-Generaal te Karachi bereid was om de procedure over te nemen, maar dat met het ministerie van Buitenlandse Zaken was afgesproken om zaken selectief door te zenden zodat de Visadienst haar geen termijn kon noemen waarbinnen de procedure van verzoeker zou worden doorgezonden. Tevens wees de Visadienst de gemachtigde erop dat het eerder genoemde individuele ambtsbericht over het huwelijk in het dossier van de Visadienst aanwezig moest zijn voordat een afspraak zou kunnen worden gemaakt met het Consulaat-Generaal te Karachi. Verzoeker klaagt erover dat hij aldus door toedoen van de Visadienst en/of het Nederlandse Consulaat-Generaal te Karachi procedureel klem is komen te zitten.

2. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie deelde in haar reactie van 8 mei 2003 mee dat verzoeker, dan wel zijn gemachtigde, de Nederlandse vertegenwoordiging te Karachi kon vragen een individueel ambtsbericht op te maken. De minister van Buitenlandse Zaken bevestigde in zijn reactie van 13 juni 2003 dat de Nederlandse vertegenwoordiging te Karachi in staat was een eventueel verzoek van verzoeker tot het opstellen van een individueel ambtsbericht in behandeling te nemen. De minister van Buitenlandse Zaken achtte de klacht van verzoeker dan ook ongegrond.

Bij brief van 10 oktober 2003 deelde de minister van Buitenlandse Zaken echter mee dat het voor verzoeker in afwachting van de hervatting van consulaire taken door de ambassade te Islamabad toch niet mogelijk was geweest om zijn huwelijksakte te laten legaliseren en verifiëren. Inmiddels was de Nederlandse vertegenwoordiging te Islamabad echter alweer zo ver op orde dat met de gemachtigde van verzoeker afspraken waren gemaakt over de legalisatieprocedure van het document van verzoeker.

3. Gelet op de mededeling van de minister van Buitenlandse Zaken van 10 oktober 2003 houdt de Nationale ombudsman het ervoor dat het vanwege de sluiting van de Nederlandse ambassade te Islamabad voor verzoeker niet mogelijk is geweest om bij het Consulaat-Generaal te Karachi, dan wel een andere Nederlandse vertegenwoordiging, een aanvraag om een individueel ambtsbericht in te dienen en door dit Consulaat-Generaal te laten opstellen. Hierdoor is het voor verzoeker niet mogelijk geweest de behandeling van zijn verzoek om advies over een in te dienen mvv-aanvraag vlot te trekken.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

### III. Ten aanzien van het treffen van een passende maatregel

1. Naar aanleiding van de situatie zoals hiervoor onder II.1. beschreven, diende de gemachtigde van verzoeker bij brief van 15 januari 2003 een klacht in bij de Visadienst omdat de mvv-procedure zou worden aangehouden totdat verzoeker een individueel ambtsbericht zou overleggen aan het Consulaat-Generaal te Karachi, terwijl het ook het Consulaat-Generaal te Karachi was dat het individuele ambtsbericht diende op te stellen.

2. De klacht van verzoeker van 15 januari 2003 diende te worden behandeld overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie Achtergrond, onder 1.). Zowel verzoeker als de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie deelde tijdens het onderzoek mee dat de Visadienst naar aanleiding van de klacht telefonisch contact had opgenomen en had herhaald dat er geen mogelijkheden waren om het verzoek in behandeling te nemen. Afgezien van de vraag of de Visadienst uit het verloop van dat telefoongesprek kon afleiden dat op grond van artikel 9:5 Awb verdere behandeling van de klacht achterwege kon blijven, is het volgende van belang.

3. Zoals hiervóór onder II. is vastgesteld betekende de sluiting van de Nederlandse vertegenwoordiging te Islamabad voor verzoeker dat de behandeling van zijn verzoek om advies over een in te dienen mvv-aanvraag van 29 oktober 2002 kwam stil te liggen. Tevens betekende het dat hij niet in de gelegenheid was deze situatie te doorbreken doordat het Consulaat-Generaal te Karachi niet in staat was het benodigde individuele ambtsbericht op te stellen.

Dit betekent dat zijn klacht van 15 januari 2003 gegrond was. Dat brengt in beginsel mee dat het op de weg van de Visadienst, althans op die van de minister van Buitenlandse Zaken, had gelegen om ten behoeve van verzoeker een passende maatregel te treffen. Het is immers een vereiste van adequate klachtbehandeling dat het betrokken bestuursorgaan naar aanleiding van een gegronde klacht maatregelen treft die, gelet op de aard van de gedragingen waarover is geklaagd, passend zijn.

4. In zijn reactie van 13 juni 2003 heeft de minister van Buitenlandse Zaken meegedeeld dat de consulaire afdeling van de Nederlandse ambassade te Islamabad sinds eind mei 2002 was gesloten vanwege de algehele veiligheidssituatie in Pakistan en die van de locatie van de kanselarij in het bijzonder. Uit brieven die de minister op 11 december 2002 en 15 april 2003 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal zond (zie Achtergrond, onder 3.), blijkt dat met de sluiting van de ambassade de uitvoering van een veelheid van consulaire taken kwam stil te liggen en dat het slechts in beperkte mate mogelijk was om het Consulaat-Generaal te Karachi een aantal van deze taken te laten overnemen.

De Nationale ombudsman heeft er begrip voor dat de ambassade te Islamabad vanwege de veiligheidssituatie ter plaatse werd gesloten voor het publiek, zodat daar geen verzoeken om individuele ambtsberichten in behandeling konden worden genomen. Ook heeft hij er begrip voor dat het Consulaat-Generaal te Karachi onvoldoende capaciteit had om de behandeling van dergelijke verzoeken uit het ressort Islamabad gedurende de sluiting over te nemen. Hij concludeert daarom dat het niet mogelijk was om in reactie op de klacht van 15 januari 2003 een passende maatregel te treffen.

De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk.

## **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, behoudens wat betreft het niet nemen van een passende maatregel; op dit punt is de klacht niet gegrond.

De klacht over de onderzochte gedraging van het Consulaat-Generaal te Karachi (Pakistan), die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond.

## Onderzoek

Op 28 februari 2003 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer J. te Arnhem, ingediend door Stichting Het Interlokaal te Nijmegen, met een klacht over een gedraging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en een gedraging van het Consulaat-Generaal te Karachi (Pakistan).

De gedraging van de Visadienst wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gezamenlijk. De gedraging van en het Consulaat-Generaal te Karachi wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken.

Naar deze gedragingen werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verzocht op de klacht te reageren. Daarnaast werd aan de ministers een aantal specifieke vragen gesteld.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Daarna werden de ministers in de gelegenheid gesteld op de reactie van verzoeker te reageren. Tevens werd aan hen nog een aantal nadere vragen gesteld.

Verzoeker werd in de gelegenheid gesteld op de verstrekte nadere inlichtingen te reageren.

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

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

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

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

## A. feiten

1. Verzoeker, een vreemdeling van Afghaanse nationaliteit, diende in 2002 een verzoek in om advies over een door zijn Afghaanse echtgenote/partner in Pakistan in te dienen aanvraag in tot afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv).

2. Bij brief van 2 december 2002 deelde de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst, verzoeker het volgende mee:

“...Op 13 november 2002 heeft u een aanvraag ingediend voor afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf voor uw echtgenote.

Tot mijn spijt heb ik echter bericht ontvangen van Buitenlandse Zaken, dat de Nederlandse Vertegenwoordiging te Islamabad tijdelijk is gesloten, dit in verband met de dreigende oorlogssituatie in Pakistan.

Zodra ik bericht heb ontvangen van Buitenlandse Zaken over de openstelling van de Nederlandse Vertegenwoordiging in Islamabad zal de procedure verder in behandeling worden genomen.

Evenwel zult u een individueel ambtsbericht moeten laten opstellen door de Nederlandse Vertegenwoordiging in Pakistan, waaruit blijkt dat uw huwelijk in Pakistan heeft plaatsgevonden...”

3. Hierop stelde de gemachtigde van verzoeker bij brief van 11 december 2002 de vraag wanneer naar verwachting de Nederlandse vertegenwoordiging te Islamabad weer zou worden opengesteld. Tevens vroeg zij namens verzoeker of de Nederlandse vertegenwoordiging te Karachi (Pakistan) de behandeling van het verzoek om advies kon overnemen.

4. De Visadienst antwoordde bij brief van 7 januari 2003 als volgt:

“...In mijn brief van 2 december 2002 aan uw cliënt heb ik vermeld dat de Nederlandse Vertegenwoordiging in Islamabad tijdelijk gesloten is, het Consulaat Generaal in Karachi is evenwel bereid om de procedure over te nemen. Gezien de geringe capaciteit is er met Buitenlandse Zaken afgesproken om selectief zaken door te zenden. Derhalve kan ik u geen termijn geven waarop deze procedure kan worden doorgezonden.

Voorts moet ik u erop wijzen dat, alvorens een afspraak kan worden gemaakt in Karachi, het individuele ambtsbericht in het dossier aanwezig moet zijn...”

5. De gemachtigde reageerde bij brief van 15 januari 2003 als volgt op de brief van de Visadienst van 7 januari 2003:

“Cliënt (...) heeft in mei 2002 een mvv-aanvraag ingediend. Tot dusver is ten behoeve van deze aanvraag niets gebeurd. In uw brief laat u weten dat `selectief' zaken worden doorgezonden naar Karachi in verband met de `geringe capaciteit' bij het consulaat te Karachi. Ik neem aan dat dit betekent dat zaken een voor een naar Karachi gaan; niet valt te voorspellen wanneer cliënts aanvraag aan de beurt is.

Tegelijkertijd wordt door u als voorwaarde gesteld dat het individuele ambtsbericht inzake het huwelijk in het dossier aanwezig moet zijn voordat een afspraak gemaakt kan worden met het consulaat; echter, dit ambtsbericht dient nu juist opgesteld te worden door het consulaat te Karachi! Als cliënt moet wachten op behandeling van de mvv-aanvraag door het consulaat te Karachi totdat het ambtsbericht er is, kan hij dus wachten tot hij een ons weegt.

Cliënt begrijpt dat er onder moeilijke omstandigheden gewerkt wordt in Pakistan. Mvv-aanvragers behoeven hier echter niet de dupe van te worden. Het is mogelijk naar oplossingen te zoeken; waarom zou bijvoorbeeld het personeel te Islamabad - dat gesloten is - niet tewerk gesteld kunnen worden in Karachi?

Kortom, cliënt ziet in de inhoud van uw brief d.d. 7-1-2003 aanleiding terzake een klacht in te dienen.”

6. De IND bevestigde bij brief van 27 januari 2003 de ontvangst van de klacht en zegde toe deze conform de eisen van de Algemene wet bestuursrecht te behandelen, en vóór 26 februari 2003 te berichten over de afhandeling.

#### B. Standpunt verzoeker

1. Het standpunt van verzoeker staat hiervoor samengevat weergegeven onder Klacht.

2. De gemachtigde van verzoeker deelde in het verzoekschrift van 27 februari 2003 onder meer het volgende mee:

“In een brief d.d. 7-1-2003 (...) heeft de IND laten weten dat er geen termijn genoemd kan worden waarop de aanvraag door het consulaat te Karachi behandeld kan worden en dat bovendien voordat een afspraak gemaakt kan worden met het consulaat er een individueel ambtsbericht moet zijn opgesteld door ditzelfde consulaat. Naar aanleiding hiervan is bij schrijven d.d.d 15-1-2003 (...) een klacht bij de IND ingediend. Hierop is een ontvangstbevestiging ontvangen, alsook een telefonische reactie waarbij de heer (...) voor de IND meedeelde dat hij geen mogelijkheden ziet voor versnelling van de procedure.”

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

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie reageerde bij brief van 8 mei 2003 als volgt op de klacht van verzoeker. Zij schreef onder meer:



“Voor een goed begrip van de zaak, begin ik mijn reactie met een korte schets van het feitencomplex.

Op 29 oktober 2002 - en niet op 24 april 2002, zoals u in uw klachtomschrijving stelt - is bij de vreemdelingendienst te Arnhem een op 28 oktober 2002 door (verzoeker; N.o.) ondertekende aanvraag adviesverzoek referent (M138) ontvangen. Het betreft een adviesverzoek ten behoeve van de afgifte van een (mvv) aan de echtgenote van (verzoeker; N.o.). Laatstgenoemde heeft bij de aanvraag verzocht om een eventuele positieve reactie op de aanvraag te melden aan de Nederlandse Vertegenwoordiging in Islamabad (Pakistan).

Op 13 november 2002 is door genoemde vreemdelingendienst een advies (model M62) voor de Visadiens opgesteld. Dit model is op 18 november 2002 ontvangen door de IND.

(...)

Op 15 januari 2003 wordt door de gemachtigde een klacht ingediend bij de IND over de inhoud van de brief van 7 januari 2003. Op 24 februari 2003 is hierover telefonisch contact geweest met de gemachtigde. Bij deze gelegenheid is nogmaals uitgelegd dat de post in Karachi niet de capaciteit heeft om alle procedures bestemd voor Islamabad direct te verwerken. Derhalve is in overleg met het Ministerie van Buitenlandse Zaken een planningslijst opgesteld. De behandeling van de procedure van referent komt echter nog niet voor op die planningslijst.

(...)

Hoewel de adviesaanvraag niet van 24 april 2002, maar van 29 oktober 2002 dateert, moet worden geconstateerd dat de als redelijk aan te merken behandeltermijn van drie maanden is overschreden. Dit hangt samen met het feit dat tot op heden wordt gewacht op een individueel ambtsbericht van de Nederlandse vertegenwoordiging te Pakistan waaruit blijkt dat het huwelijk tussen (verzoeker; N.o.) en zijn echtgenote feitelijk is voltrokken. De huwelijksakten van in Pakistan gesloten huwelijken tussen Afghanen kunnen namelijk niet gelegaliseerd worden. Het ambtsbericht dient als substituut hiervoor, waardoor vervolgens aan het beleid voor niet-huwelijkse partners kan worden getoetst.

(...)

Inderdaad is niet gebleken dat naar aanleiding van de klacht van 15 januari 2003 een passende maatregel in het vooruitzicht is gesteld.

(..)

Inderdaad bevat de brief van 7 januari 2003 de door u beschreven vicieuze cirkel.

Hierdoor is een onnodige vertraging opgetreden in de behandeling van de aanvraag.

(...)

Abusievelijk is in de brief van 2 december 2002 de datum vermeld van het opmaken van het advies (M62) door de vreemdelingendienst. De aanvraagdatum die vermeld had moeten worden is 29 oktober 2002.

(...)

Er is nog niet op de aanvraag beslist. Er kan eerst beslist worden na ontvangst van het gevraagde individuele ambtsbericht. Zodra dit bericht is ontvangen zal zo spoedig mogelijk, doch in ieder geval binnen twee weken, een beslissing worden genomen.

(...)

Op 2 december 2002 is aan (verzoeker; N.o.) een brief gezonden. In deze brief is echter verzuimd te vermelden dat in afwachting van het ambtsbericht de beslissing met een redelijke termijn wordt opgeschort.

(...)

Door de IND worden dossiers waarin een beslissing is genomen aangemeld bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dat ministerie geeft vervolgens aan of en wanneer die zaken voor behandeling aangemeld worden bij het Consulaat Generaal te Karachi. Hierbij wordt gewerkt volgens het fifo-systeem. Dus de oudste aanvragen worden als eerste ingedeeld. Vanuit de IND wordt regelmatig geïnformeerd bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar de stand van zaken met betrekking tot de indeling.

Gelet op het voorgaande acht ik de klacht op alle onderdelen gegrond. Inmiddels is aan de gemachtigde duidelijk gemaakt dat de in de brief van 7 januari 2003 opgenomen cirkelredenering op een misverstand berust: zij kan de post te Karachi verzoeken een individueel ambtsbericht op te maken. Ik heb begrepen dat dit verzoek de post inmiddels heeft bereikt.”

#### D. Standpunt minister van Buitenlandse Zaken

Bij brief van 13 juni 2003 verwees de minister van Buitenlandse Zaken naar de reactie van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie voor zover de klacht betrekking heeft op de lange duur van de behandeling van het verzoek om advies. Voor zover verzoeker erover klaagt dat hij door toedoen van het Consulaat-Generaal te Karachi in een vicieuze cirkel terecht was gekomen, reageerde de minister van Buitenlandse Zaken onder meer als volgt:

“De consulaire afdeling van de Nederlandse ambassade te Islamabad is sinds 27 mei 2002 gesloten vanwege de algehele veiligheidssituatie in Pakistan en die van de locatie van de kanselarij in het bijzonder. Mvv-aanvragen voor Afghaanse gezinsherenigingzaken uit geheel Pakistan worden door het CG (Consulaat-Generaal; N.o.) Karachi in behandeling genomen. Ook worden verzoeken tot DNA-onderzoek en het stellen van identificerende vragen ten behoeve van het opstellen van een individueel ambtsbericht afgehandeld door het CG Karachi. Het CG Karachi is zodoende in staat om de mvv-aanvraag van de echtgenote van (verzoeker; N.o.) en het verzoek tot het opstellen van een individueel ambtsbericht in behandeling te nemen. Het 'first in-first out' principe waar in de brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie naar wordt verwezen en waarbij de oudste aanvragen met voorrang werden behandeld heeft slechts betrekking op verzoeken tot DNA-onderzoek en het stellen van identificerende vragen. Omdat de achterstanden die bestonden op dit gebied grotendeels zijn weggewerkt wordt deze werkwijze sinds april van dit jaar niet langer gevolgd en worden alle verzoeken direct in behandeling genomen.

In brieven aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 11 december 2002 en 15 april jl. (zie Achtergrond, onder 3.; N.o.) wordt nader ingegaan op de situatie in Pakistan en de gevolgen hiervan voor de dienstverlening op consulaire gebied. Ter informatie zijn kopieën van deze brieven bijgesloten.

Gezien het voorgaande is naar mijn oordeel de klacht, voor zover die het Ministerie van Buitenlandse Zaken betreft, ongegrond.”

#### E. Reactie verzoeker

1. Bij brief van 8 juli 2003 van zijn gemachtigde reageerde verzoeker onder meer als volgt:

“De IND betwist dat (verzoeker; N.o.) op 25-4-2002 de mvv-aanvraag heeft gedaan. Ik voeg bij een `Kennissegeving Aanvulling Aanvraag' van de politie Gelderland-Midden. Hieruit blijkt dat (verzoeker; N.o.) zich op 25-4-2002 bij de politie gemeld heeft om een mvv-aanvraag in te dienen.

Bij die gelegenheid is hem meegedeeld voor 7-6-2002 de aanvraag aan te vullen met een gelegaliseerde (!) huwelijksakte (welke i.c. geen betekenis heeft en vervangen moet worden door een individueel ambtsbericht).

De berichtgeving van het ministerie van BuiZa is heel positief: het fifo-systeem zou zijn verlaten bij de Nederlandse vertegenwoordiging te Karachi omdat er geen achterstanden meer zouden zijn. Echter, de treurige waarheid is dat tot op de dag van vandaag cliënts vrouw geen uitnodiging van het consulaat heeft gekregen.”

2. Bij haar reactie voegde de gemachtigde een kopie van een “Kennissegeving Aanvulling Aanvraag” van 7 mei 2002 van de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Gelderland-Midden:

“ Op 25/04/2002 is door of ten behoeve van de vreemdeling:

Naam : (naam van echtgenote van verzoeker; N.o.)

Geboortedatum : (geboortedatum van echtgenote van verzoeker; N.o.)

Nationaliteit : Afghaanse

een aanvraag ingediend om een machtiging tot voorlopig verblijf

met als doel

VERBLIJF BIJ PARTNER --; ARBEID VRIJ TOEGESTAAN, (naam van verzoeker; N.o.)

Teneinde deze aanvraag in behandeling te kunnen nemen, dan wel op deze aanvraag te kunnen beslissen, bent u op 25/04/2002 in de gelegenheid gesteld om voor 07/06/2002 de aanvraag aan te vullen

met :

HUWELIJKSAKTE (VERTAALD)

Bijzonderheden: Een gelegaliseerde huwelijksakte (vertaald)”

F. Reactie minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

1. Bij brief van 23 september 2003 reageerde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie op een aantal nadere vragen. Zij schreef onder meer het volgende:

“Aan de "Kennisgeving Aanvulling Aanvraag" ligt geen mvv-aanvraag ten grondslag.

Hiertoe valt het volgende op te merken.

Op 11 april 2002 is via de GBA van de gemeente Arnhem het verzoek binnengekomen bij de vreemdelingendienst Gelderland-Midden om een advies (M46) met betrekking tot het huwelijk van (verzoeker; N.o.) en zijn echtgenote (...). Dit advies is verplicht zodat de GBA kan toetsen of het huwelijk op verzoek van (verzoeker; N.o.) kan worden ingeschreven.

Om een volledig advies te kunnen opmaken heeft de vreemdelingendienst (verzoeker; N.o.) schriftelijk verzocht om een huwelijksakte (vertaald) te overleggen.

Bij deze handeling, het uitgaan van die brief, heeft de medewerker van de vreemdelingendienst gebruik gemaakt van het VreemdelingenAdministratieSysteem (VAS) door fictief een procedure aan te klikken, de betreffende brief uit te draaien om vervolgens de aangeklikte procedure niet te bevestigen.

De betreffende medewerker heeft verzuimd om in de verzonden brief de zinsnede "*een aanvraag ingediend om een machtiging tot voorlopig verblijf*" door te halen.

Overigens, indien (verzoeker; N.o.) inderdaad een mvv-aanvraag zou hebben ingediend, was hij in het bezit geweest van een kopie van die aanvraag.

Op 23 oktober 2002 heeft de gemachtigde van (verzoeker; N.o.), (...), een brief gezonden aan de vreemdelingendienst en medegedeeld, dat de huwelijksakte niet gelegaliseerd kon worden. Daarom deed zij het verzoek om de eis van een gelegaliseerde akte te heroverwegen.

Uit de verdere inhoud van de brief heeft de vreemdelingendienst de conclusie getrokken dat (verzoeker; N.o.) kennelijk een mvv-aanvraag wenste in te dienen.

Op 24 oktober 2002 is derhalve door de vreemdelingendienst een M138 aan (verzoeker; N.o.) toegezonden. Op 29 oktober 2002 is de M138 retour ontvangen bij de vreemdelingendienst.

(...)

Op de op 29 oktober 2002 ontvangen mvv-aanvraag is nog geen beslissing genomen aangezien tot op heden het individuele ambtsbericht nog niet is ontvangen. Zodra dat bericht is ontvangen zal onmiddellijk het dossier ter hand worden genomen voor de nadere beoordeling c.q. het nemen van een beslissing.

(...)

Het bedoelde individuele ambtsbericht is nog niet ontvangen. Ik verkeerde in de veronderstelling dat de gemachtigde van verzoeker het ambtsbericht had aangevraagd, maar navraag bij (de gemachtigde; N.o.) leerde dat dat nog niet was gedaan. Aan (de gemachtigde; N.o.) is nogmaals uitgelegd hoe deze procedure loopt en dat betrokkene deze aanvraag moet doen.

Met betrekking tot uw verzoek om een kopie te overleggen van een aantal met name genoemde stukken kan ik u het volgende mededelen.

Een kopie van het gevraagde (formulier; N.o.) (M138) en (formulier; N.o.) (M62) gaan als bijlagen bij deze brief. Een kopie van (de aanvraag die aan de "Kennisgeving Aanvulling Aanvraag" van 7 mei 2002 ten grondslag ligt en, voor zover relevant, het besluit dat op deze aanvraag is gevolgd dan wel de verklaring waarbij de mvv-aanvraag werd ingetrokken; N.o.) kan niet worden bijgevoegd aangezien die stukken er niet zijn.

Stukken met betrekking tot de contacten tussen de IND en ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn evenmin aanwezig. Het aanleveren van een individueel

ambtsbericht is, zoals hierboven reeds is aangegeven, een zaak tussen betrokkenen en de Nederlandse vertegenwoordiging in Pakistan (Karachi). Door de IND wordt daarin geen navraag gedaan. Normaliter is een dergelijke procedure ook meestal al afgerond alvorens er een mvv-aanvraag wordt ingediend, zodat tijdens de mvv-aanvraag direct beschikt kan worden over het individuele ambtsbericht.”

2. Bij haar reactie zond de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie onder meer een door verzoeker ingevuld verzoek om advies over een door zijn echtgenote/partner in te dienen mvv-aanvraag welke hij op 28 oktober 2002 had ondertekend. Blijkens een stempel van de vreemdelingendienst was dit verzoek aldaar op 29 oktober 2002 ontvangen.

#### G. Reactie minister Buitenlandse Zaken

Bij brief van 10 oktober 2003 reageerde de minister van Buitenlandse Zaken als volgt op een aantal nadere vragen van de Nationale ombudsman:

“...Het Consulaat-Generaal (CG) te Karachi is in staat om een individueel ambtsbericht op te stellen dat is gebaseerd op identificerende vragen voor alle in Afghanistan gehuwde Afghanen die zich in Pakistan bevinden.

Dergelijke berichten worden opgesteld wanneer vreemdelingen die een mvv-aanvraag voor verblijf bij echtgenoot indienen, niet in staat zijn op basis van documenten aan te tonen dat een huwelijk heeft plaatsgevonden.

Het CG stelt ook individuele ambtsberichten op ter legalisatie en verificatie van huwelijksaktes van Afghaanse echtparen die in Pakistan zijn getrouwd. Het CG Karachi kan deze dienst alleen leveren aan Afghanen die zijn getrouwd in het ressort van het CG. Het huwelijk van (verzoeker; N.o.) heeft plaatsgevonden in het ressort van de ambassade Islamabad. In afwachting van de hervatting van consulaire taken door de ambassade te Islamabad was het voor een echtpaar met de Afghaanse nationaliteit niet mogelijk om een dergelijke huwelijksakte te laten legaliseren en verifiëren.

In mijn brief van 13 juni jl. is kennelijk niet duidelijk aangegeven dat de huwelijksakte van (verzoeker en zijn echtgenote; N.o.) niet kan worden gelegaliseerd door CG Karachi, althans zijn verwachtingen gewekt dat dat het geval is. Inmiddels is de post Islamabad zo ver op orde dat onder bepaalde voorwaarden weer kan worden gelegaliseerd. Om tegemoet te komen aan de gewekte verwachting heb ik aan uw medewerkster (...) een voorstel gedaan over het bespoedigen van de legalisatie en verificatie van de huwelijksakte van (verzoeker en zijn echtgenote; N.o.) door de ambassade te Islamabad. Naar aanleiding van dit voorstel is contact opgenomen met de gemachtigde van (verzoeker; N.o.), (...), en zijn afspraken gemaakt over de legalisatieprocedure...”

#### H. Nadere reactie verzoeker

1. De gemachtigde van verzoekster reageerde bij brief van 20 november 2003 onder meer als volgt op de reacties van beide ministers:

“Ter kennisneming zend ik u in opgemelde zaak een kopie van mijn brief van heden aan de IND.

Naar aanleiding van de stukken die u mij (...) hebt toegestuurd, met name de reactie van de IND, kan ik u meedelen dat cliënt erbij blijft dat hij reeds in het voorjaar van 2003 (lees: 2002; N.o.) een mvv-aanvraag heeft ingediend of althans heeft willen indienen. Er is natuurlijk door hem ook gevraagd om inschrijving van de huwelijksakte bij de gemeente met het oog op een mvv-aanvraag.

(...): ik zou het individueel ambtsbericht moeten aanvragen: ik heb hier eerder contact over gehad met het consulaat te Karachi; er is mij toen meegedeeld dat ik geen individueel ambtsbericht kan aanvragen doch dat dit alleen aangevraagd kan worden door de IND.

De IND heeft mij bij een andere gelegenheid (...) uitgelegd dat het individueel ambtsbericht het beste tegelijk met de mvv-aanvraag kan worden aangevraagd; de eigenlijke aanvrager, i.c. (de echtgenote van verzoeker; N.o.), moet zich hiervoor bij het consulaat melden.”

2. Als bijlage bij haar brief van 20 november 2003 zond de gemachtigde van verzoeker een brief van dezelfde datum, gericht aan een ambtenaar van de IND. Hierin staat vermeld:

“...17 oktober jl. hebt u mij gebeld in opgemelde zaak. Er is toen gesproken over het door cliënten gesloten huwelijk dat niet erkend kan worden en waarvoor een individueel ambtsbericht moet worden opgesteld. Dit laatste is nog niet gebeurd o.m. omdat onduidelijk was welke vertegenwoordiging daarmee belast was.

Cliënten zijn door de gehele gang van zaken ten einde raad geraakt; cliënt heeft afgelopen najaar zijn partner opgezocht en heeft ditmaal een rechtsgeldig huwelijk met haar gesloten.

De huwelijksakte is gelegaliseerd in Afghanistan alsook door het Afghaans consulaat te Amsterdam en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Kopieën hiervan zijn 17 november jl. naar de IND gefaxt; desgewenst kunnen de originelen worden overgelegd. (...)

Ik verzoek u de gefaxte stukken bij de besluitvorming te betrekken en thans een beslissing te nemen. Er behoeft dan geen individueel ambtsbericht meer te worden opgesteld/afgewacht...”

I. Nadere informatie ministerie van Buitenlandse Zaken

Een medewerker van het ministerie van Buitenlandse Zaken deelde op 19 januari 2004 telefonisch mee dat de Nederlandse ambassade te Islamabad vanaf die dag weer in staat was alle consulaire taken uit te voeren.

#### J. Nadere informatie van de Visadienst

Een medewerker van de Visadienst deelde op 21 januari 2004 telefonisch mee dat op dat moment het gevraagde advies nog niet was uitgebracht.

#### K. Nadere informatie verzoeker

Op 24 februari 2004 ontving de Nationale ombudsman het bericht van de gemachtigde van verzoeker dat de minister van Buitenlandse Zaken op 22 januari 2004 een positief advies had uitgebracht met betrekking tot de door de echtgenote van verzoeker in te dienen mvv-aanvraag.

## 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, derde lid

“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 9:5

“Zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, vervalt de verplichting tot het verder toepassen van dit hoofdstuk.”

#### Artikel 9:12, eerste lid

“1. Het bestuursorgaan stelt de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt.”

### 2. 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). De Algemene Termijnenwet is van toepassing.”

### B.2.3.1

“Op 1 november 1994 is de Wet voorkoming schijnhuwelijken (Wet van 2 juni 1994 tot wijziging van Titel 4 en Titel 5 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: Boek 1 BW) en van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (hierna: Wet GBA; Stb. 1994, 405) in werking getreden. Deze regeling maakt het mogelijk om zowel preventief als repressief op te treden tegen het sluiten van een schijnhuwelijk in Nederland en tegen de registratie van een buiten Nederland gesloten schijnhuwelijk in de registers van de burgerlijke stand te 's-Gravenhage dan wel in de GBA. Effectieve uitvoering van deze wet verlangt een goede samenwerking tussen de ambtenaar van de burgerlijke stand/ambtenaar belast met het bijhouden van de GBA (hierna: GBA-ambtenaar) en de korpschef.”

### B 2.3.2. De verklaring op grond van artikel 44, eerste lid onder k, Boek 1 BW

“Als ten minste één van de aanstaande echtgenoten of geregistreerde partners niet de Nederlandse nationaliteit bezit, mag de ambtenaar van de burgerlijke stand pas meewerken aan het opmaken van een akte van huwelijksaangifte of een akte van registratie van een partnerschap, en aan de voltrekking van een huwelijk of de aangifte van registratie van een partnerschap, indien hij beschikt over een verklaring van de korpschef.

(...)

Naast de vermelding van de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling bevat deze verklaring een advies van de korpschef aan de ambtenaar van de burgerlijke stand met het oog op diens beslissing om al dan niet medewerking te verlenen aan het opmaken van een akte van huwelijksaangifte/aangifte van registratie van een partnerschap dan wel de huwelijksvoltrekking/partnerschapsregistratie. Deze verklaring heeft een geldigheidsduur van zes maanden.

Ook ingeval de ambtenaar van de burgerlijke stand van de Gemeente 's-Gravenhage wordt verzocht om inschrijving van een buiten Nederland gesloten huwelijk of geregistreerd partnerschap in de onder hem berustende registers van de burgerlijke stand, of de GBA-ambtenaar wordt verzocht om inschrijving van een buiten Nederland gesloten huwelijk of geregistreerd partnerschap in de GBA, dient de desbetreffende ambtenaar te beschikken over deze verklaring.”

### 3. Brieven van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Brief van 11 december 2002 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 19 637, nr. 702)

“...wil ik u hierbij graag informeren over de stand van zaken met betrekking tot de werkzaamheden van de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen in Pakistan op het gebied van personenverkeer, migratie, vreemdelingen- en consulaire zaken.

#### **Achtergrond**

De consulaire afdeling van de Nederlandse ambassade te Islamabad is sinds 27 mei 2002 gesloten vanwege de algehele veiligheidssituatie in Pakistan en die van de locatie van de kanselarij in het bijzonder. De kanselarij was op dat moment gevestigd in het gebouw van de Pakistaanse luchtvaartmaatschappij PIA en de veiligheid van het ambassadepersoneel kon aldaar niet langer gewaarborgd worden. Dit gebouw bleek onvoldoende veilig en ook niet beveiligbaar. Een zeer beperkte ambasadestaf houdt sindsdien kantoor in een hotel in Islamabad, verricht onder meer consulaire werkzaamheden van zuiver intern-administratieve aard, doch is niet geopend voor de gebruikelijke publiekstaken. Voor de goede orde meld ik dat in Islamabad én Karachi alle werkzaamheden in het kader van de consulaire bijstand en dienstverlening aan Nederlanders worden uitgevoerd.

Een locatie voor een nieuwe kanselarij is aangewezen. Naar het zich thans laat aanzien zal de ambassade, indien zich geen onvoorziene omstandigheden voordoen, in de tweede helft van 2003 haar publiekstaken op deze nieuwe locatie kunnen hervatten. Een voorwaarde hierbij is wel dat het benodigde consulaire personeel, dat voor een hardship post als Islamabad moeilijk te werven is, tegen die tijd is aangesteld.

(...)

Karachi, visumverlening voor lang verblijf (machtigingen tot voorlopig verblijf, mvv)

Het CG neemt op dit moment geen nieuwe mvv-aanvragen van Pakistaanse onderdanen in behandeling, omdat de hiervoor vereiste verificatie en legalisatie van documenten niet mogelijk is. Eerst nadat het CG de legalisatieaanvragen van Pakistaanse onderdanen weer in behandeling kan nemen, naar verwachting begin 2003, kunnen Pakistaanse mvv-aanvragen uit het ressort van het CG worden ingediend bij het CG.

Mvv-aanvragen voor Afghaanse gezinsherenigingzaken uit geheel Pakistan worden door het CG in behandeling genomen.

De IND stuurt de beslissingen op de mvv-aanvragen aan CG Karachi, waarop het CG de betrokken personen schriftelijk informeert. De wijze van afgifte van de mvv is dezelfde als bij de visa kort verblijf: de aanvrager in Pakistan wendt zich tot een van de 18 kantoren van

Federal Express, alwaar de formele aanvraag wordt ingediend.

Paspoort, mvv-aanvraag en legesgelden worden door Federal Express afgeleverd bij het CG Karachi. Het paspoort; voorzien van de mvv, wordt vervolgens door Federal Express aan de betrokken vreemdeling uitgereikt.

Islamabad, visumverlening voor kort en lang verblijf

(...)

Verificatie en legalisatie

Nieuwe legalisatieverzoeken kunnen op dit moment niet worden ingediend bij de Nederlandse vertegenwoordigingen in Pakistan. De reeds voor de sluiting van de ambassade ingediende legalisatieaanvragen worden door de ambassade afgehandeld met een vertraging van gemiddeld 4 tot 6 maanden. Naar verwachting zal het CG Karachi begin 2003 wederom kunnen starten met verificatie- en legalisatie van Pakistaanse documenten, beperkt tot het eigen ressort (provincies Sindh en Baluchistan).

Personen van Nederlandse nationaliteit kunnen Pakistaanse documenten ter verificatie en legalisatie aanbieden op het departement in de Den Haag. Deze zullen op volgorde van binnenkomst ter behandeling worden doorgeleid aan de ambasadestaf in Islamabad.”

Brief van 15 april 2003 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 19 637, nr. 736)

“Met betrekking tot de vraag van de commissie naar de gebruikelijke andere consulaire dienstverlening door de Nederlandse vertegenwoordigingen in Pakistan, verwijs ik naar mijn brief d.d. 11 december 2002 aan de Kamer. Hierin heb ik de Kamer uitvoerig geïnformeerd over alle gebruikelijke consulaire taken, die momenteel in Islamabad en Karachi al dan niet kunnen worden uitgevoerd. Wel kan ik u thans melden dat het CG Karachi per 18 maart 2003 de verificatie- en legalisatiewerkzaamheden, beperkt tot het eigen ressort (provincies Sindh en Baluchistan), heeft hervat.

Zowel de betreffende afdelingen van mijn ministerie in Den Haag als de diplomatieke vertegenwoordigingen in Islamabad en Karachi ontvangen klachten vanuit Pakistan en de Pakistaanse gemeenschap in Nederland over de beperkte dienstverlening op het gebied van vreemdelingen- en visumzaken en legalisatie van Pakistaanse documenten. Bij de behandeling van deze klachten wordt uitleg gegeven over de beperkte mogelijkheden tot het verrichten van consulaire werkzaamheden door de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen in Pakistan.

Ik voorzie niet dat de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen in Pakistan op korte termijn hun consulaire taken kunnen uitbreiden. Het CG kan vanwege de precaire veiligheidssituatie in Karachi en het hiermee gepaard gaande beperkte bezoekersaantal

niet meer consulaire taken verrichten dan nu het geval is. Eerst op het moment dat de nieuwe kanselarij in Islamabad in gebruik kan worden genomen, kunnen de consulaire taken zoals gebruikelijk ook in Islamabad worden uitgevoerd. Thans wordt alles in het werk gesteld om de noodzakelijke verbouwing van de nieuwe kanselarij te verrichten opdat de consulaire afdeling van de ambassade haar volledige consulaire takenpakket zo spoedig mogelijk in de tweede helft van dit jaar kan hervatten.

Ten slotte kan ik u melden dat het CG Karachi op dit moment voortvarend werkt aan de afhandeling van een ontstane achterstand bij DNA- en identificerende onderzoeken van zowel het eigen ressort als van het ressort Islamabad. In de afgelopen periode is dit, zoals in mijn brief van 11 december 2002 geschetst, zoveel mogelijk geschied overeenkomstig het principe 'first in-first out', op basis van een door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) opgestelde inventarisatielijst. Deze werkwijze wordt sinds kort niet meer gevolgd. Het betreft oude zaken, waarin de IND de referenten heeft moeten benaderen voor het verkrijgen van de actuele adres- en telefoongegevens, zodat het CG in Karachi aan de in Pakistan verblijvende gezinsleden een uitnodiging voor DNA-afname of identificerend onderzoek kan doen toekomen. In een niet onaanzienlijk aantal dossiers zijn deze gegevens (nog) niet van de referent verkregen. Daarom is het 'first in-first out' principe losgelaten en worden nu alle complete dossiers door het CG Karachi in behandeling genomen. Op deze wijze wordt de voor dit doel beschikbare menskracht bij het CG Karachi optimaal benut. De verwachting is dat, tenzij zich bijzondere omstandigheden voordoen, de achterstand binnen twee à drie maanden is weggewerkt.”