



IND-WERKINSTRUCTIE NR. 161

Aan

Regiodirecteuren IND
Hoofd UPV
c.c. Hoofd DVB
Landsadvocaat
ACV
De korpachefs van alle regiopolitiekorpsen
Ministerie van Buitenlandse Zaken/DPC

Van

Hoofd IND

Doorkiesnummer

(070) 370 3122

Datum

1 maart 1998

Vindplaats

EDS Raadplegen, trefwoord "MvV", "gezinshereniging", "toegelaten vluchteling", objecttype "Werkinstructie";

Onderwerp

afdoening MvV-aanvragen om gezinshereniging bij een tot Nederland toegelaten vluchteling

Inleidende

In hoofdstuk B7/17.1.1.a Vc. wordt het uitzonderingsbeleid uiteengezet voor toelating van gezinsleden van toegelaten vluchtelingen in het kader van gezinshereniging. In dit hoofdstuk wordt ondermeer de voorwaarde gesteld dat de gezinshereniging en de gezinsband aannemelijk gemaakt dienen te worden. Dit kan blijken uit het departementale dossier van de toegelaten vluchteling en overgelegde documenten. Gebleken is dat vooral de gezinsband tussen hier te lande verblijvende toegelaten vluchtelingen en hun familieleden niet te snel mag worden aangenomen. Deze werkinstructie biedt nadere handvatten voor de vaststelling van het feitelijk bestaan van de beweerde gezinsband.

Bewijslast

Bij de MvV-aanvraag dienen officiële documenten, zoals trouw- en/of geboorteakten, te worden overgelegd om de gezinsband aan te tonen. Deze documenten moeten - in geval van twijfel - ter verificatie worden voorgelegd aan het Bureau Documenten van de IND in Zwolle. Indien wordt geconstateerd dat er falsificaten zijn overgelegd, moet de aanvraag om gezinshereniging op grond van het verstrekken van onjuiste gegevens worden afgewezen.

Indien er twijfel is aan de authenticiteit van de overgelegde documenten of er kunnen geen documenten worden overgelegd, dient de identiteit van de gezinsleden en de familiërelatie tussen de gezinsleden en de in Nederland verblijvende referent op andere wijze aannemelijk te worden gemaakt. Het algemene uitgangspunt hierbij is dat de bewijslast bij de vaststelling van de gezinsband en de identiteit primair bij de betrokken vreemdelingen ligt.

In het geval dat er geen (originele) documenten zijn overgelegd en de gezinsband niet aannemelijk is geworden uit het departementale dossier van de toegelaten vluchteling, moet de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf daarom direct worden afgewezen. Uiteraard moet het departementale dossier wel voldoende informatie bevatten om het bestaan van de beweerde gezinsband al op die grond in twijfel te trekken.

Identificerende vragen

Wanneer de gezinsband wel aannemelijk lijkt, maar nog niet onomstotelijk vast staat, worden in een brief aan de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging een verzoek om onderzoek gedaan aan de hand van een aantal "identificerende vragen" met bijbehorende antwoorden.

In deze brief wordt de contactpersoon IND (degene die de vragen concipieert) vermeld, met direct telefoonnummer en faxnummer.

De identificerende vragen kunnen worden geformuleerd met behulp van de gegevens uit het departementale dossier van de toegelaten vertegenwoordiging en/of hetgeen is verklaard in het kader van de MVV-aanvraag (uit D9 of een eventueel na te zenden inlichtingenformulier). Het kunnen uiteenlopende vragen zijn met betrekking tot bijvoorbeeld het uiterlijk van betrokkene of het laatste contact dat heeft plaatsgevonden tussen de betrokkenen.

**Melden
in persoon**

De identificerende vragen kunnen zowel in de referentprocedure als in de MVV-procedure, die bij een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging wordt ingesteld, worden gebruikt. Voorwaarde is echter dat de gezinsleden die overkomt wensen zich in persoon melden bij de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging om aldaar een MVV-aanvraag te ondertekenen. Zij kunnen vervolgens terugkomen bij de vertegenwoordiging om de beslissing op hun MVV af te halen. Zodoende verschijnen de gezinsleden in persoon bij de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging en is er gelegenheid om (identificatie)onderzoek te doen. Een aantal diplomatieke vertegenwoordigingen zal hiervoor worden versterkt door immigratiemedewerkers.

Werkwijze

De brief aan de Nederlandse vertegenwoordiging met de identificerende vragen wordt in afschrift meegezonden aan de korpschef van de woonplaats waar de vreemdeling zich beoogt te vestigen.

In de brief aan de referent en de raadsman of rechtshulporganisatie wordt vermeld, dat de gevraagde MVV eerst kan worden afgegeven, als het gezinslid dat overkomt wenst, antwoord kan geven op een aantal identificerende vragen, die zullen worden gesteld door de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging. Begadrukt dient te worden dat slechts indien naar aanleiding van de beantwoording van de vragen geen twijfel meer bestaat omtrent de identiteit en de gezinsband, de gevraagde MVV aan het gezinslid zal worden afgegeven. Het ondernemen van de reis naar een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging door de gezinsleden, terwijl zij ervan op de hoogte zijn dat er twijfel bestaat omtrent de gezinsband met het in Nederland verblijvende gezinslid en/of hun identiteit, is daarom voor eigen risico. Ter informatie wordt aan de Nederlandse vertegenwoordiging in afschrift de brief aan de referent en de raadsman of rechtshulporganisatie meegezonden. De Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen zijn geïnstrueerd om vragen met betrekking tot de procedure en de voortgang daarvan door te verwijzen naar de behandelend IND-Regio Directie.

Beslissing

Na de beantwoording van de vragen door de betrokkenen, maakt de diplomatieke dienst hiervan een rapport van bevindingen op en zendt dit met spoed (per fax) aan de contactpersoon bij de IND.

Indien de beantwoording van de identificerende vragen geen twijfels over de identiteit en de gezinsband overlaten, zorgt de contactpersoon van de IND dat per fax akkoord tot afgifte van de MVV wordt gegeven aan de diplomatieke vertegenwoordiging.

Wanneer de twijfel echter niet is weggenomen, dient de in Nederland verblijvende referent op grond van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht in de gelegenheid te worden gesteld om op korte termijn hierover zijn zienswijze naar voren te brengen. In de afwijzende beschikking van het hoofd van de Vissdienst in eerste aanleg (eventueel in de bezwaarfase), worden de (tegenstrijdige) verklaringen, het rapport van bevindingen van de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging en de reactie daarop van referent bij de besluitvorming betrokken.

Tot slot

Bovengenoemde werkwijze is neergelegd in de brieven van de procedure "MNV gezinshereniging bij toegelaten vluchteling" in INDIS (bijlage IV). Hierin is ook een evaluatieformulier opgenomen, dat na elke beslissing ingevuld dient te worden en verzonden dient te worden aan het op het formulier vermeldde adres.

Bij twijfel over de identiteit en de gezinsband kan de aanvraag niet per telex worden afgedaan!!

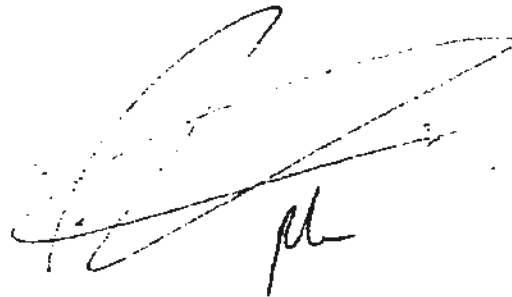
Bijlagen

De bijlagen, behorend bij deze werkinstructie, zijn niet openbaar.

Bij deze werkinstructie is een stroomschema opgenomen, waarin de procedure verkort in beeld wordt gebracht (Bijlage I).

De Minister van Buitenlandse Zaken heeft naar aanleiding van de werkinstructie een Memorandum opgesteld ten behoeve van de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen (Bijlage II).

Tot slot is een lijst bijgevoegd met daarin de aanspreekpunten (Bijlage III).

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke.

Evaluatie Werkinstructie 161

1. Inleiding

Op 1 maart 1998 is werkinstructie 161 met betrekking tot de afdoening van aanvragen MVV gezinshereniging bij toegelaten vluchtelingen verschenen. Er is door de Staatssecretaris van Justitie en de minister van Buitenlandse Zaken toegezegd dat de werkwijze van werkinstructie 161 (en de corresponderende werkinstructie van het ministerie van Buitenlandse Zaken), in september 1998 zou worden geëvalueerd.

2. Opzet van de evaluatie

De evaluatie moest op drie vragen een antwoord geven:

1. Wordt door de nieuwe werkwijze het misbruik van de mvv-procedure tegengegaan?
2. Heeft de nieuwe werkwijze een signaalfunctie (bijv. t.a.v. mensensmokkelorganisaties)?
3. Sluit deze werkwijze aan bij de ons omringende landen?

Aangezien geen nulmeting is gedaan voor de introductie van de werkinstructie is het niet mogelijk puur aan de hand van cijfers antwoord te geven op vraag 1. Bij de beantwoording van de vragen is vooral gekeken naar de ervaringen van de meest betrokken partijen bij de uitvoering van de werkinstructie: de regionale directies van de Visadienst bij de IND (verder de Visadienst genoemd) en de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen (verder de Posten genoemd) ter plaatse.

Op de antwoorden wordt teruggekomen onder 6.

3. De werkinstructie

Het specifieke doel van de werkinstructie is een striktere uitvoering van de MVV-procedure. Waar voorheen zeer gemakkelijk werd aangenomen dat er een gezinsband bestond tussen de toegelaten vluchteling en de persoon voor wie een Machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) werd aangevraagd, wordt thans - indien de identiteit en gezinsband niet met authentieke documenten kan worden aangetoond - aan de hand van zogenoemde identificerende vragen, opgesteld door de Visadienst, een nader onderzoek uitgevoerd op de Posten. De werkinstructie is als bijlage bijgevoegd.

4. De ervaringen

De Internationale organisatie voor Migratie (IOM) te Den Haag heeft ten behoeve van de Visadienst lijsten opgesteld van gezinnen die al wel een beginselakkoord MVV hadden, maar nog niet naar Nederland waren afgereisd. Ook voor deze gezinnen gold dat alsnog de gezinsband aangetoond dan wel aanneemelijk gemaakt moest worden.

De werkinstructie gold dus zowel de nieuwe zaken als de zaken waarin reeds een beginselakkoord MVV was afgegeven. Dit had met name voor de gezinshereniging van Irakezen nogal wat consequenties, omdat in Noord Irak zo'n 250 gezinnen verbleven waarvoor een beginselakkoord MVV was afgegeven, maar die nog niet waren afgereisd naar Ankara om de mvv in ontvangst te nemen. Bij aankomst in Ankara bleek in het merendeel van de gevallen dat niet werd beschikt over geldige reis- en identiteitspapieren. In die gevallen werd door de ambassade aan de Visadienst bericht dat identificerende vragen gesteld moesten worden. De Visadienst stelde vervolgens de vragen op en zond deze naar de Post. Hier was al

met al nogal wat tijd mee gemoeid. Aangezien de Turkse autoriteiten slechts transit-visa afgaven voor maximaal 10 dagen, dreigden een aantal gezinnen teruggestuurd te worden naar Noord Irak. Dit is in een paar gevallen ook daadwerkelijk gebeurd. Naar aanleiding hiervan is overleg gevoerd met de Turkse autoriteiten, hetgeen heeft geresulteerd in verlening van transit-visa voor 20 dagen. Daarnaast heeft de Visadienst de procedure zodanig aangepast dat zoveel mogelijk de identificerende vragen reeds klaarlagen op de Post voordat de gezinnen in Ankara arriveerden. Een en ander is ook in de beantwoording van vragen van het Lid Apostolou (11 februari 1998) en de Leden Apostolou en Van Oven (1 april 1998) aan de Tweede Kamer gemeld.

5. De resultaten

Op grond van eerdergenoemde lijsten van de IOM zijn in 561 zaken alsnog identificerende vragen gesteld door de Visadienst, die zijn verzonden aan de Posten te Ankara (en op verzoek van de betrokkenen in voorkomende gevallen naar Damascus of Amman). De vragen zijn in de maanden april, mei en juni 1998 verzonden door de Visadienst.

De gezinsleden die zich hebben gemeld bij de Posten, zijn geïnterviewd. Op grond van de gegeven antwoorden hebben de regiokantoren van de Visadienst opnieuw een beslissing genomen op de aanvraag om een MVV. Deze beslissingen zijn op een speciaal voor de evaluatie ontworpen formulier kenbaar gemaakt aan de Afdeling Uitvoeringsbeleid van de IND. De informatie uit de ingezonden formulieren is verwerkt in de tabel hieronder.

<i>Cijfers uit de evaluatie-formulieren</i>	<i>Iraakse zaken Alsnog akkoord MVV</i>	<i>Iraakse zaken Niet-inwilligingen</i>
Noord-Oost	6	13
Noord-West	15	3
Zuid-Oost	16	-
Zuid-West	69	6
Totaal	106	22

Uit de cijfers blijkt dat van de 561 zaken waarin identificerende vragen zijn geformuleerd, tot op heden slechts in 128 zaken een beslissing kon worden genomen. Een reden daarvoor is dat veel gezinnen zich nog niet gemeld hebben bij de Posten voor de beantwoording van de vragen die daar al voor hen klaarliggen. Dit kan zeer wel verband houden met de strictere toepassing van de het gezinsherenigingsbeleid. Overigens is de werkwijze zeer arbeids- en tijdsintensief zowel voor de regio's van de Visadienst als de Posten. Dit heeft ook negatieve consequenties voor de gezinnen die in bijvoorbeeld Ankara verblijven in afwachting van het identificerend onderzoek.

6. Antwoord op de onderzoeksvragen

Onder 2. zijn reeds drie vragen geformuleerd. De resultaten worden aan de hand van de antwoorden op deze vragen gepresenteerd.

6.1 *Wordt door de nieuwe werkwijze het misbruik van de MVV-procedure tegengegaan?*

Uit de bovenstaande cijfers blijkt dat in 17% van de afgedane zaken de gezinsband tussen de toegelaten vluchteling en degenen voor wie de gevraagde MVV is bestemd, niet aannemelijk is gemaakt. De nieuwe werkwijze heeft aangetoond dat er inderdaad sprake is van misbruik van de MVV-procedure. Zo is het vermoeden ontstaan dat de toegelaten vluchteling vanuit Nederland de antwoorden doorgeeft aan de Iraakse gezinsleden, zodat deze met voorkennis verschijnen bij het identificerende onderzoek op de Post. Hierbij dient wel te worden opgemerkt te worden dat het onderzoek middels identificerende vragen wel zijn beperkingen kent; het is niet altijd mogelijk om zodanige identificerende vragen te formuleren, dat onomstotelijk kan worden vastgesteld dat er sprake is van een gezinsband tussen de toegelaten vluchteling en de persoon voor wie toelating is gevraagd. Tevens is het bijna niet mogelijk om aan de hand van vragen de identiteit van de persoon zonder twijfel vast te stellen dan wel niet te accepteren. Dit doet zich met name voor bij de volgende categorieën:

- a. Kinderen beneden de leeftijd van 12 jaar worden niet onderworpen aan een identificerend onderzoek door middel van vragen. Voor de overige kinderen is het identificerende onderzoek aan de hand van vragen moeilijk. Misbruik is daar dus nog mogelijk (bijvoorbeeld een ander dan een eigen kind dat meereist). DNA-onderzoek zou hier uitsluitsel over kunnen geven.
- b. De versoepelde voorwaarden voor toelating van gezinsleden van toegelaten vluchtelingen gelden slechts voor de echtgeno(o)t(e) en de minderjarige kinderen. Vaak reizen ook kinderen rond de 18 jaar mee. Aan de hand van het identificerend onderzoek is niet vast te stellen of het minderjarige of meerderjarige kinderen betreft. Bij een vermoeden van een groot leeftijdsverschil zou botonderzoek hier uitsluitsel over kunnen geven.

6.2 *Heeft de nieuwe werkwijze een signaalfunctie (bijv. t.a.v. mensensmokkelorganisaties)?*

Zoals reeds hiervoor is opgemerkt wordt 17% van de aanvragen om gezinshereniging afgewezen, maar de instroomcijfers van asielzoekers uit Irak geven geen aanleiding om aan te nemen dat de strictere toepassing van de gezinsherenigingsprocedure een signaalfunctie heeft ten aanzien van bijvoorbeeld mensensmokkelorganisaties. Wel is door de strictere toepassing de ongereguleerde stroom van gezinsleden naar Ankara afgenomen.

6.3 *Sluit deze werkwijze aan bij de werkwijze van de ons omringende landen?*

Door de aanscherping van de MVV-procedure in werkinstructie 161 sluit het Nederlandse toelatingsbeleid van gezinsleden van toegelaten vluchtelingen beter aan bij de procedures in de ons omringende landen, die een vergelijkbare instroom van Iraakse asielzoekers hebben. De procedure in Duitsland is als volgt: De aanvraag om gezinshereniging wordt door de referent in Duitsland gedaan bij de gemeente. Daarbij wordt verlangd dat paspoort, identiteitskaarten van referent en gezinsleden en een huwelijksakte worden overgelegd. Alle stukken worden doorgezonden naar de ambassade te Ankara. Ook indien technisch authentieke documenten worden overgelegd wordt er een nader identiteitson-

derzoek gestart nadat de gezinsleden zich melden bij de Duitse ambassade in Ankara. De gezinsleden wordt meegedeeld dat nader onderzoek ter identiteitsvaststelling wordt gedaan, hetzij door middel van een authenticiteitsonderzoek van de documenten, hetzij door middel van een DNA-speekseltest. Indien documentonderzoek geen uitsluitel biedt, wordt alsnog gevraagd de DNA-speekseltest te doen.

7. Conclusies

- De problematiek van vaststelling identiteit en familierechtelijke band doet zich met name voor bij de Posten in Ankara en Damascus.
- Veel Koerdische gezinsleden van toegelaten vluchtelingen uit Noord-Irak verkeren in bewijsnood omtrent de identiteit en de gezinsband. Het is voor hen vrijwel onmogelijk om authentieke documenten over te leggen, waarmee de gezinsband en de identiteit onomstotelijk vastgesteld kan worden. Dit geeft voor zowel de Nederlandse overheid als de gezinsleden zelf problemen.
- Met de aanscherping van de MvV-procedure via werkinstructie 161 zijn deze problemen beter inzichtelijk geworden.
- De werkwijze blijkt voor de regionale directies van de Visadienst en de Posten zeer tijdrovend; het opstellen van identificerende vragen door de Visadienst en het afnemen van de interviews en het opstellen van het rapport van bevindingen door de Posten.
- Hierdoor ondervinden de gezinnen ter plaatse hinder (voor gezinnen in Ankara het risico van terugzending naar Irak).
- Er worden meer aanvragen afgewezen op grond van het identificerend onderzoek dan voor de introductie van de werkinstructie.
- Met de invoering van het identificerende onderzoek is echter slechts een begin gemaakt om de procedure minder fraudegevoelig te maken. De resultaten van het identificerende onderzoek zijn in een beperkt aantal gevallen voldoende gebleken om de zaak af te wijzen, maar nog niet duidelijk is hoe de rechter hierover zal oordelen.
- De nieuwe werkwijze is zowel voor de regionale directies van de IND als voor de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen zeer arbeidsintensief;
 - Bij kinderen onder de 12 kan niet worden gewerkt met identificerende vragen en is het vaststellen van de familierechtelijke band in veel gevallen niet mogelijk, bij kinderen rond de 18 is de vraag of deze kinderen wel minderjarig zijn zonder leeftijdsonderzoek niet goed vast te stellen;

De slotconclusie is dat teneinde de mvv-procedure (nog) minder fraudegevoelig te maken aanvullende maatregelen nodig zijn. Daarbij moet met name gedacht worden aan DNA-onderzoek en (in een beperkt aantal gevallen) botonderzoek.