



Rapport

Datum: 29 november 2000
Rapportnummer: 2000/363

Klacht

Op 31 augustus 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer M. en de heer Z. te Schagen, met een klacht over een gedraging van de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan). Op 14 september 1999 en 13 oktober 1999 verschaften verzoekers aanvullende informatie.

De Nationale ombudsman legde de klacht op 12 oktober 1999 telefonisch en per faxbericht voor aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken met de vraag of in deze zaak een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. Op 15 oktober 1999 stelde de Nationale ombudsman het Ministerie van Buitenlandse Zaken per faxbericht op de hoogte van de aanvullende informatie van 13 oktober 1999. Aangezien deze interventie niet leidde tot een oplossing voor het door verzoeker voorgelegde probleem, zette de Nationale ombudsman het onderzoek naar de gedraging van de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, schriftelijk voort.

Op grond van de door verzoekers verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoekers, partners, klagen over de lange duur van de behandeling van aanvragen voor legalisatie/verificatie van documenten die door familieleden van verzoeker Z. zijn ingediend bij de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) ten behoeve van een aanvraag van een verblijfsvergunning in Nederland.

In het bijzonder klagen zij over de duur van de behandeling van de aanvraag om legalisatie/verificatie van de geboorteakte en ongehuwdverklaring:

- die de moeder van verzoeker Z. op 17 februari 1999 voor hem heeft ingediend en waarop op 15 juni 1999 is beslist;
- die een neef van verzoeker Z. op 20 juli 1999 heeft ingediend, en waarop op 5 augustus 1999 is beslist;
- die de moeder van verzoeker Z. op 12 augustus 1999 heeft ingediend en waar tot het moment dat verzoekers zich tot de Nationale ombudsman wendden nog niet op was beslist.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:2:

"1. De aanvraag wordt ondertekend en bevat ten minste:

a. de naam en het adres van de aanvrager;

b. de dagtekening;

c. een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd.

2. De aanvrager verschaft voorts de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen."

Artikel 4:5, eerste lid:

"1. Indien de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag of indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, kan het bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn de aanvraag aan te vullen."

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 heeft gedaan."

Artikel 4:14:

"Indien, bij het ontbreken van een 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 4:15:

"De termijn voor het geven van een beschikking wordt opgeschort met ingang van de dag waarop het bestuursorgaan krachtens artikel 4:5 de aanvrager uitnodigt de aanvraag aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken."

Artikel 6:2:

"Voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep worden met een besluit gelijkgesteld:

- a. de schriftelijke weigering een besluit te nemen, en
- b. het niet tijdig nemen van een besluit."

Artikel 6:12 eerste en tweede lid:

"1. Indien het bezwaar of beroep is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit, is het niet aan een termijn gebonden.

2. Het bezwaar- of beroepschrift kan worden ingediend zodra het bestuursorgaan in gebreke is tijdig een besluit te nemen."

2. Legalisatie.

Legalisatie maakt onderdeel uit van de uitvoering van de algemene bestuurspraak van de Minister van Buitenlandse Zaken. Het begrip legalisatie heeft in de praktijk de volgende inhoud gekregen.

Legalisatie is het door een bevoegde autoriteit voor echt verklaren van een handtekening gesteld op een document. Legalisatie vindt plaats in een zogenoemde legalisatieketen. Opeenvolgende autoriteiten legaliseren de handtekening van hun voorganger. Vaak is deze keten als volgt opgebouwd: een buitenlandse autoriteit (ondertekenaar document), het Ministerie van Buitenlandse Zaken van het betreffende land en tenslotte het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken (in de praktijk veelal de voor het betreffende land bevoegde Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging).

Verificatie van documenten (de inhoudelijke controle van documenten) bij voorbaat is slechts vereist bij vijf landen, die door de Minister van Buitenlandse Zaken zijn aangewezen als probleemlanden ("Officiële mededeling over aanwijzing vijf probleemlanden met betrekking tot documenten" van de Minister van Buitenlandse Zaken van 7 maart 1996, gepubliceerd in de Staatscourant 1996/49 van 8 maart 1996).

In deze aanwijzing is onder meer het volgende opgenomen:

"De Nederlandse administratie wordt de laatste jaren geconfronteerd met een enorme toename van het aantal buitenlandse documenten dat wordt overgelegd om in die administratie te worden opgenomen. Gebleken is dat uit bepaalde landen veel valse of vervalste documenten worden overgelegd. Dit is dan ook de reden dat de Minister van Buitenlandse Zaken heeft besloten met ingang van 1 april 1996 een vijftal landen tot probleemland op het gebied van het schriftelijk bewijs te benoemen. Het gaat om de volgende landen: (...) Pakistan.

Alle documenten die vanaf 1 april 1996 zullen worden aangeboden bij de Nederlandse Vertegenwoordigingen in de vijf landen, zullen inhoudelijk worden geverifieerd. Slechts in uitzonderingsgevallen zal daarvan door de Nederlandse Vertegenwoordigingen worden afgeweken. (...)

De aanbieders van de documenten zullen vooraf de kanselarijrechten en de kosten van het onderzoek moeten voldoen. Voorshands is hiervoor een bedrag van fl. 300,00 per document vastgesteld."

Onderzoek

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

Tijdens het onderzoek kregen de Minister van Buitenlandse Zaken en verzoekers de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

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

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

De reactie van verzoekers gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker M., van Nederlandse nationaliteit, en verzoeker Z., van Pakistaanse nationaliteit, besloten in 1998 met elkaar te gaan samenwonen en dienden daartoe op 9 september 1998 een aanvraag in om verlening van een vergunning tot verblijf (vvt) ten behoeve van verzoeker Z. In het kader van deze aanvraag waren een gelegaliseerde geboorteakte en een gelegaliseerde verklaring van ongehuwd-zijn van verzoeker Z. vereist. Op 17 februari 1999 diende de moeder van verzoeker Z. namens hem een aanvraag in bij de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan; hierna ook te noemen: de ambassade) om legalisatie van zijn geboorteakte en een ongehuwdverklaring. De ambassade nam de documenten in, nam deze op in een dossier en overhandigde aan de moeder een ontvangst- en betalingsbewijs. Op dit ontvangst- en betalingsbewijs stond onder meer vermeld:

" PLEASE NOTE

Verification of the document(s) may take between four to eight weeks. When the procedure for verification has been finalized, the Embassy will inform you accordingly through writing"

2. Bij brief van 20 april 1999 berichtte de ambassade verzoeker Z. onder meer het volgende:

"Our investigation into your case is almost complete. It will however take a further 4 weeks. We will contact you with notification of the result by post."

3. Bij beslissing van 15 juni 1999 weigerde de ambassade de overgelegde geboorteakte te legaliseren, omdat daarop een onjuiste geboorteplaats zou zijn vermeld. Legalisatie van de ongehuwdverklaring werd eveneens bij beslissing van 15 juni 1999 geweigerd, aangezien de identiteit in deze verklaring niet was komen vast te staan.

4. Op 20 juli 1999 diende een neef van verzoeker Z. een aanvraag in om legalisatie van een geboorteakte en een ongehuwdverklaring. Hij leverde daartoe een nieuwe geboorteakte en een nieuwe ongehuwdverklaring in bij de ambassade.

5. Bij beslissing van 5 augustus 1999 weigerde de ambassade de geboorteakte te legaliseren, aangezien de geboortedatum onvolledig was ingevuld. Daarnaast vermeldde een ondersteunend document, een schoolcertificaat, een ander geboortejaar, waardoor gereede twijfel ontstond omtrent de geboortedatum. Tot slot kon de geboorteakte niet worden gelegaliseerd, aangezien de eerste overgelegde geboorteakte nog stond geregistreerd. De ambassade weigerde, eveneens bij beslissing van 5 augustus 1999, de overgelegde verklaring van ongehuwd-zijn te legaliseren, omdat de identiteit van de aanvrager niet was vastgesteld.

6. Op 12 augustus 1999 diende de moeder van verzoeker Z. een derde geboorteakte in, met daarin opgenomen de juiste geboorteplaats en de volledige geboortedatum. De behandelend ambtenaar verzocht haar diezelfde dag om ondersteunende documenten.

7. Bij brief van 24 september 1999 deelde een medewerker van de ambassade aan verzoeker Z. onder meer mee dat bij het verificatieonderzoek van de geboorteakte was gebleken dat de daarop vermelde geboortedatum niet overeenkwam met de geboortedatum die was vermeld op een schoolcertificaat. Verzoeker werd vervolgens verzocht om overlegging van andere ondersteunende documenten ten bewijze van de werkelijke geboortedatum. Als voorbeeld noemde de medewerker een "B"-formulier, een vaccinatiekaart of een kopie van zijn nationale identiteitsbewijs.

Verzoeker zond daarop per faxbericht van 5 oktober 1999 een kopie van zijn nationale identiteitsbewijs naar de ambassade.

8. Als reactie op de telefonische interventie van 12 oktober 1999 door de Nationale ombudsman (zie hiervóór, onder klacht) stuurde het Ministerie van Buitenlandse Zaken een afschrift van het faxbericht van 27 oktober 1999 dat een medewerker van de ambassade naar aanleiding van de interventie aan het Ministerie had gezonden. Dit faxbericht luidt onder meer als volgt:

"Met verwijzing naar Uw fax d.d. 12 dezer doe ik U - in bijlage - een chronologische volgorde van deze zaak - met uitzondering van de correspondentie en telefoongesprekken - toekomen.

Samenvattend kan geconstateerd worden dat de oorzaak van het nog niet legaliseren van de documenten geheel toe te schrijven is aan het feit dat de aanvrager in totaal 3 geboorte-akten heeft ingediend. Aanvrager heeft een verkeerde voorstelling van zaken gegeven. In het aanvraagformulier geeft hij op in L. te zijn geboren en diende ook een geboorteakte als zodanig in, terwijl hij toch moet weten dat hij in M. is geboren.

Omdat het een tardieve aangifte betreft zijn aanvullende documenten nodig. Zijn paspoort is niet het juiste document want dit geeft als geboorte-plaats L., waar hij dus NIET geboren is.

Zijn identiteitsbewijs vermeldt alleen geboorte jaar doch geen geboorte plaats, het schoolcertificaat vermeldt als geboortedatum (...). Legalisatie kan derhalve nog niet plaatsvinden."

De bijlage bij deze brief houdt onder meer het volgende in:

"17.02.99: Geboorte-akte (geboorte plaats L.) en ongehuwdverklaring ingediend

18.02.99: Documenten naar vertrouwensadvokaat.

26.05.99: Onderzoek rapport ontvangen

(...)

20.07.99: Nieuwe geboorte-akte (geboorteplaats M.) ingediend.

20.07.99: Dokument naar vertrouwensadvokaat.

27.07.99: Onderzoekrapport ontvangen.

(...)

13.08.99: Dokument naar vertrouwensadvokaat.

08.09.99: Annuleringscertificaat (L.) ontvangen.

08.09.99: Dokument naar vertrouwensadvokaat.

13.09.99: Onderzoek rapport ontvangen - akte L. nog niet geannuleerd.

20.09.99: Rapport van vertrouwensadvokaat dat akte in L. nu geannuleerd."

9. Een notitie van 28 oktober 1999 van een medewerker van de ambassade houdt onder meer het volgende in:

"The mother of the applicant came again. I told her that we need some more supporting documents to confirm his date of birth, like a vaccination card or any old hospital card. She said now she has given everything to the embassy; there is absolutely nothing more she can give us. Then I told her that our embassy will write to her son explaining the latest (onleesbaar; N.o.) his case."

10. Bij brief van 3 november 1999 berichtte een medewerker van de ambassade aan verzoeker Z. dat de kopie van zijn nationale identiteitsbewijs, die hij op 5 oktober 1999 als ondersteunend bewijsmateriaal naar de ambassade had gezonden, niet afdoende was om de inhoudelijke gegevens van zijn geboorteakte te verifiëren aangezien het identiteitsbewijs was afgegeven nádat het schoolcertificaat was afgegeven. De medewerker liet verder weten dat de ambassade schriftelijk bewijs nodig had dat was gedateerd vóór de datum van afgifte van het schoolcertificaat.

11. Bij brief van 14 december 1999 berichtte een medewerker van de ambassade verzoeker Z. dat de op 26 november 1999 afgegeven verklaring van de District Health Officer te M. (Pakistan) niet kon dienen als ondersteunend document ter verificatie van verzoekers geboorteakte.

12. Bij beschikking van 20 december 1999 heeft de ambassade geweigerd de geboorteakte van verzoeker Z. te legaliseren, omdat de akte onjuiste inhoudelijke informatie omtrent de geboortedatum bevatte en om die reden niet rechtsgeldig was. Ook het verzoek tot legalisatie van de ongehuwdverklaring is vervolgens bij beschikking van 20 december 1999 geweigerd.

B. Standpunt verzoekers

Het standpunt van verzoekers staat samengevat weergegeven onder klacht.

C. Standpunt minister van Buitenlandse Zaken

Bij brief van 28 december 1999 deelde de Minister van Buitenlandse Zaken als reactie op verzoekers' klacht onder meer het volgende mee:

"Zoals u bekend behoort Pakistan tot de vijf probleemlanden op het gebied van schriftelijk bewijs, in 1996 aangewezen door de Minister van Buitenlandse Zaken (zie achtergrond,

onder 4.; N.o.). Ter uitvoering van de genoemde aanwijzing wordt door de ambassades in de vijf probleemlanden namens mij pas tot legalisatie van de aangeboden documenten overgegaan indien op grond van het, naar aanleiding van de aanvraag, uitgevoerde onderzoek geen twijfel meer bestaat over de herkomst en de inhoud van de desbetreffende documenten. Het is dan ook aan de aanvrager om tijdens de aanvraagprocedure aan de ambassade zoveel mogelijk informatie te verschaffen teneinde de in beginsel aanwezige twijfel omtrent de juistheid en echtheid van de aangeboden documenten weg te kunnen nemen.

Wanneer er zich geen bijzonderheden voordoen is het streven van de ambassade om binnen drie maanden na indiening van documenten te beslissen.

In die termijn is de tijd opgenomen die benodigd is voor het onderzoek door derden alsmede voor intern beraad en bestudering van het dan volledige dossier.

Onderhavige klacht

(...)

Aanvrager diende zijn eerste geboorteakte (tardieve aangifte) op **17 februari 1999** in bij de Nederlandse ambassade te Islamabad. Op **18 februari 1999** werden de documenten door de ambassade doorgestuurd naar de vertrouwensadvocaat teneinde een onderzoek in te stellen. Op **26 mei 1999** werd het onderzoeksrapport ontvangen van de vertrouwensadvocaat, op **15 juni 1999** werd aanvrager op de hoogte gesteld dat het onderzoek was afgerond en de beslissing op korte termijn te verwachten viel en op **21 juni 1999** werd de weigeringsbeschikking opgemaakt (gelet op de door de Minister van Buitenlandse Zaken meegestuurde kopie van de weigeringsbeschikking die op 15 juni 1999 is gedateerd, gaat de Nationale ombudsman uit van deze laatstgenoemde datum, d.w.z. vier maanden na indiening van de aanvraag N.o.).

Reden voor een langere behandelingsduur van deze eerste aanvraag (i.c. één maand langer) was het feit dat de geboorteplaats, vermeld op de geboorteakte, onjuist bleek te zijn. Om dit te kunnen aantonen diende de juiste geboorteplaats eveneens achterhaald te worden. Hiermee is uiteraard veel tijd gemoeid daar extra veldonderzoek nodig is. Bovendien kon geen grondig onderzoek gedaan worden naar de geboortedatum, aangezien de vertrouwenspersoon diende te beschikken over een akte welke is afgegeven door de juiste instantie in de daadwerkelijke plaats van geboorte. De ongehuwdverklaring die gelijktijdig met de geboorteakte werd ingediend, werd eveneens voor legalisatie geweigerd, aangezien de identiteit in de ongehuwdverklaring niet was komen vast te staan.

Vervolgens diende aanvrager op **20 juli 1999** een tweede geboorteakte in met daarin opgenomen de juiste geboorteplaats, echter met vermelding van uitsluitend het geboortejaar. Hierdoor was dit document onvolledig en dus ongeldig voor gebruik in

Nederland. Bovendien werd bij aanvullend onderzoek een ander geboortjaar gevonden, waardoor gereede twijfel ontstond omtrent de geboortedatum. Op **5 augustus 1999** werd derhalve een negatieve beslissing genomen.

Op **12 augustus 1999** werd een derde geboorteakte ingediend, met daarin opgenomen de juiste geboorteplaats en de volledige geboortedatum. Echter, de eerste aangifte diende nog te worden geannuleerd, hetgeen wettelijk verplicht is in Pakistan aangezien men niet tweemaal tardieve aangifte kan doen van één geboorte.

Op **20 september 1999** werd bevestiging ontvangen dat de eerste aangifte was geannuleerd. Op **24 september 1999** is aanvrager verzocht om aanvullend ondersteunend materiaal, i.v.m. de twijfel omtrent de geboortedatum die door deze akte niet weggenomen was. Op **6 oktober 1999** stuurde aanvrager een kopie van zijn identiteitsbewijs, hetgeen echter geen ondersteunend materiaal was zoals bedoeld in het verzoek van de ambassade. Op **28 oktober 1999** is aan de moeder van de aanvrager aan de balie meegedeeld dat meer bewijsstukken nodig waren ter ondersteuning van de geboortedatum.

Op **3 november 1999** is aanvrager nogmaals schriftelijk verzocht om meer ondersteunend materiaal t.b.v. aanvullend onderzoek. Op **26 november 1999** is een additionele verklaring door aanvrager ingediend, waarvan de gegevens inmiddels zijn onderzocht. Op **21 december 1999** is de derde weigeringsbeschikking opgemaakt (gelet op de door de Minister van Buitenlandse Zaken meegestuurde kopie van de weigeringsbeschikking die op 20 december 1999 is gedateerd, gaat de Nationale ombudsman uit van deze laatstgenoemde datum; N.o.) en aan betrokkenen toegezonden.

Op grond van het bovenstaande ben ik van mening dat de ambassade steeds correct heeft gehandeld. Onderhavig geval betreft een tardieve aangifte; verificatie van de gegevens in een dergelijke geboorteakte geschiedt op basis van daartoe bruikbare, ondersteunende documenten (men kan denken aan gegevens uit schoolregisters, ziekenhuizen, doopbewijzen, gesprekken met familie en kennissen). De aanvrager is in gebreke gebleven met het inleveren van de benodigde bescheiden die de in de laatste geboorteakte vermelde geboortedatum onderbouwen. Bovendien werden in eerste instantie inhoudelijk onjuiste documenten ingeleverd hetgeen de behandelingsduur niet ten goede komt.

Ik acht de klacht derhalve op alle onderdelen ongegrond."

D. Reactie verzoekers

Verzoekers reageerden bij brief van 27 januari 2000 op de brief van 28 december 1999 van de Minister van Buitenlandse Zaken. Verzoekers deelden onder meer het volgende mee:

** 6-10-99 antwoord Buitenl. Zaken:

aanvrager stuurt kopie identiteitsbewijs hetgeen echter geen ondersteunend materiaal was, zoals bedoeld in verzoek ambassade.

Copie 24-9-99 (zie hiervóór, onder A.11.; N.o.) vermeldt wel degelijk dat nationale identiteitsbewijs als additioneel doc. kan dienen.

(...)

Buitenl. Zaken schrijft over ondersteunende documenten: ziekenhuizen en gesprekken met familie en kennissen. Met T. (neef verzoeker Z.; N.o.) is verder niet gesproken. Maar hij heeft wel een addit. doc. Gestuurd, waarover in het antwoord v. Buitenl. Zaken niet gepraat wordt."

E. Reactie minister van Buitenlandse Zaken

Bij brief van 22 maart 2000 reageerde de Minister van Buitenlandse Zaken op verzoekers' brief van 27 januari 2000. Hij liet onder meer weten:

"De aanvrager (verzoeker Z.; N.o.) is in gebreke gebleven met het inleveren van de benodigde bescheiden die in de laatste geboorte-akte vermelde geboortedatum onderbouwen. De laatste weigeringsbeschikking van 21 (20; N.o.) december 1999 blijft derhalve gehandhaafd."

F. Nadere reactie verzoekers

In hun nadere reactie van 3 juni 2000 brachten verzoekers geen nieuwe standpunten ten aanzien van de klacht naar voren.

Beoordeling

Klacht

In verband met zijn relatie met verzoeker M., van Nederlandse nationaliteit, diende verzoeker Z., van Pakistaanse nationaliteit, op 9 september 1998 een aanvraag in om verlening van een vergunning tot verblijf in Nederland. In het kader hiervan dienden familieleden van verzoeker Z. bij de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan; hierna ook te noemen: de ambassade) driemaal een aanvraag in om legalisatie van een geboorteakte en een verklaring van ongehuwd-zijn.

Verzoekers klagen over de lange duur van de behandeling van deze aanvragen.

De drie legalisatieaanvragen worden hierna afzonderlijk behandeld.

A. Ten aanzien van de legalisatieaanvraag van 17 februari 1999

1. Op grond van de door de Minister van Buitenlandse Zaken en door verzoekers overgelegde stukken gedurende het onderzoek van de Nationale ombudsman kan het volgende als voldoende vaststaand worden aangenomen.

Op 17 februari 1999 wendde de moeder van verzoeker Z. zich tot de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) en diende namens haar zoon een aanvraag in om legalisatie van zijn geboorteakte en een ongehuwdverklaring. Op 18 februari 1999 stuurde de ambassade deze documenten naar een vertrouwensadvocaat teneinde een verificatieonderzoek in te stellen (zie achtergrond, onder 2.). Bij brief van 20 april 1999 berichtte de ambassade verzoeker Z. onder meer dat het verificatieonderzoek bijna gereed was, maar nog wel vier weken in beslag zou nemen. Op 26 mei 1999 ontving de ambassade het onderzoeksrapport van de vertrouwensadvocaat. Bij beschikking van 15 juni 1999 weigerde de ambassade de overgelegde geboorteakte te legaliseren, omdat op deze akte een onjuiste geboorteplaats was vermeld. Ten gevolge hiervan kon de identiteit van verzoeker Z. niet worden vastgesteld, zodat de ambassade - eveneens bij beschikking van 15 juni 1999 - ook de legalisatieaanvraag van de ongehuwdverklaring niet inwilligde.

2. De Minister van Buitenlandse Zaken achtte de klacht ten aanzien van de eerste legalisatieaanvraag niet gegrond. Hij deelde onder meer mee dat aangezien Pakistan behoorde tot de vijf probleemlanden op het gebied van schriftelijk bewijs (zie achtergrond, onder 4.) pas tot legalisatie van op de ambassades in één van de probleemlanden aangeboden documenten werd overgegaan indien op grond van het, naar aanleiding van de aanvraag, uitgevoerde onderzoek geen twijfel meer bestond over de herkomst en de inhoud van de desbetreffende documenten. De Minister liet weten dat het om die reden dan ook aan de aanvrager was om tijdens de aanvraagprocedure aan de ambassade zoveel mogelijk informatie te verschaffen teneinde de in beginsel aanwezige twijfel omtrent de juistheid en echtheid van de aangeboden documenten te kunnen wegnemen.

De Minister deelde verder mee dat wanneer er zich geen bijzonderheden voordeden, de ambassade ernaar streefde om binnen drie maanden na indiening van de documenten te beslissen.

Ten aanzien van het specifieke geval van de legalisatieaanvraag van 17 februari 1999 deelde de minister mee dat de reden voor een langere behandelingsduur dan drie maanden gelegen was geweest in het feit dat de geboorteplaats, vermeld op de geboorteakte, onjuist bleek te zijn. Om dit te kunnen aantonen had de juiste geboorteplaats eveneens achterhaald moeten worden. Hiermee was veel tijd gemoeid geweest aangezien extra veldonderzoek nodig was geweest, aldus de Minister van Buitenlandse Zaken.

3. Ingevolge artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dient, wanneer geen sprake is van een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, zoals in het geval van een aanvraag tot legalisatie, te worden beslist binnen een redelijke termijn. Deze termijn is in ieder geval verstreken wanneer niet binnen acht weken is beslist en evenmin betrokkene een kennisgeving is gedaan als bedoeld in artikel 4:14 van de Awb. In zo'n kennisgeving dient een redelijke termijn te worden genoemd waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien. Op grond van artikel 4:15 juncto 4:5 van de Awb kan de termijn voor het geven van een beschikking worden opgeschort. Het bestuursorgaan dient de aanvrager dan uit te nodigen de aanvraag aan te vullen binnen een gestelde termijn (zie achtergrond, onder 1.).

4. Het voorgaande betekent dat de ambassade uiterlijk op 13 april 1999 een beslissing had moeten nemen op de legalisatieaanvraag van 17 februari 1999, dan wel vóór het verstrijken van de beslistermijn gebruik had moeten maken van de in de artikelen 4:14 of 4:15 juncto 4:5 van de Awb geboden mogelijkheden. Daarvan is niet gebleken.

De brief van 20 april 1999 van de ambassade aan verzoeker Z. kan niet worden aangemerkt als een kennisgeving als bedoeld in artikel 4:14 Awb. Deze brief is immers opgesteld ná het verstrijken van de redelijke beslistermijn als bedoeld in artikel 4:13, eerste en tweede lid, van de Awb.

Het bewijs van ontvangst dat de ambassade bij de aanvraag aan de moeder van verzoeker Z. heeft verstrekt (zie bevindingen, onder **A.1**) vermeldt - overigens anders dan de door de Minister van Buitenlandse Zaken genoemde streeftermijn van drie maanden - dat verificatie vier tot acht weken in beslag zal nemen. Niet kan worden gezegd dat de genoemde termijn van "vier tot acht weken" een concrete beslistermijn is. Daarmee voldoet deze mededeling van de ambassade niet aan artikel 4:14 Awb.

Dit betekent verder dat de redelijke beslistermijn voor de aanvraag van verzoeker Z. in ieder geval binnen acht weken na de aanvraag - en derhalve op 13 april 1999 - was verstreken. De ambassade heeft echter pas op 15 juni 1999 een beschikking gegeven. Dit is niet juist.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

B. Ten aanzien van de legalisatieaanvraag van 20 juli 1999

1. Op grond van de door de Minister van Buitenlandse Zaken en door verzoekers overgelegde stukken kan het volgende als voldoende vaststaand worden aangenomen met betrekking tot de tweede legalisatieaanvraag.

Op 20 juli 1999 wendde een neef van verzoeker Z. zich tot de ambassade en diende een nieuwe legalisatieaanvraag in. Hij overlegde daartoe een andere geboorteakte van verzoeker Z. en een andere ongehuwdverklaring. Diezelfde dag, 20 juli 1999, stuurde de

ambassade deze documenten door naar een vertrouwensadvocaat ter uitvoering van het verificatieonderzoek. Op 27 juli 1999 ontving de ambassade het onderzoeksrapport van de vertrouwensadvocaat. Vervolgens weigerde de ambassade bij beslissing van 5 augustus 1999 over te gaan tot legalisatie van de geboorteakte en de ongehuwdverklaring. De weigeringsbeschikking van 5 augustus 1999 betreffende de geboorteakte vermeldt als redenen voor de weigering dat de geboorteakte niet de volledige geboortedatum vermeldde, dat het geboortjaar op de akte niet overeenkwam met het geboortjaar op een overgelegd schoolcertificaat, en dat de geboorteakte tweemaal was geregistreerd hetgeen niet rechtsgeldig was. Ook het verzoek tot legalisatie van de ongehuwdverklaring werd bij beslissing van 5 augustus 1999 niet ingewilligd, omdat de identiteit van verzoeker Z. niet had kunnen worden vastgesteld.

2. Zoals hiervóór onder A.3 is overwogen moet op een legalisatieaanvraag in beginsel binnen acht weken worden beslist. De ambassade heeft op de aanvraag tot legalisatie van 20 juli 1999 na ruim twee weken, te weten op 5 augustus 1999, een beslissing genomen. De beslistermijn als bedoeld in artikel 4:13 van de Awb is derhalve niet overschreden.

De onderzochte gedraging op dit punt is behoorlijk.

C. Ten aanzien van de legalisatieaanvraag van 12 augustus 1999

1. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman is ten aanzien van de legalisatieaanvraag van 12 augustus 1999 het volgende als voldoende vaststaand naar voren gekomen.

Op 12 augustus 1999 wendde de moeder van verzoeker Z. zich tot de ambassade teneinde een nieuwe legalisatieaanvraag in te dienen. Zij overhandigde daartoe een nieuwe, derde, geboorteakte aan de ambassade. De behandelend ambtenaar van de ambassade verzocht haar diezelfde dag om aanvullende ondersteunende documenten, waarmee de juistheid van de op de geboorteakte vermelde gegevens konden worden aangetoond. Op 13 augustus 1999 stuurde de ambassade de geboorteakte door naar een vertrouwensadvocaat ten behoeve van het verificatieonderzoek. Op 20 september 1999 ontving de ambassade een bevestiging dat de eerste aangifte van geboorte was geannuleerd, zodat vanaf dat moment niet langer meerdere geboorteakten waren geregistreerd.

Op 24 september 1999 verzocht de ambassade schriftelijk aan verzoeker om aanvullende stukken die de juistheid van de geboortedatum zouden kunnen aantonen. Het enige tot dan toe beschikbare ondersteunend document betrof een schoolcertificaat. Dit certificaat vermeldde echter een ander geboortjaar dan het geboortjaar op de geboorteakte.

Verzoeker zond daarop op 5 oktober 1999 een kopie van zijn identiteitsbewijs naar de ambassade.

Op 28 oktober 1999 verscheen de moeder van verzoeker Z. opnieuw bij de ambassade. Een medewerker van de ambassade deelde haar mee dat er meer ondersteunende documenten nodig waren om de geboortedatum vast te stellen. Op 13 november 1999 berichtte de ambassade dit nog eens schriftelijk aan verzoeker Z. Tevens werd in de brief van 3 november 1999 meegedeeld dat de kopie van het identiteitsbewijs niet afdoende was om de inhoudelijke gegevens van zijn geboorteakte te verifiëren.

Vervolgens werd namens verzoeker Z. een op 26 november 1999 afgegeven verklaring van de District Health Officer te M. (Pakistan) aan de ambassade aangeboden. Bij brief van 14 december 1999 liet de ambassade verzoeker Z. weten dat deze verklaring niet kon dienen als ondersteunend document ten aanzien van de juistheid van de in de geboorteakte vermelde gegevens.

Bij beschikking van 20 december 1999 weigerde de ambassade de overgelegde geboorteakte te legaliseren omdat de akte onjuiste inhoudelijke informatie bevatte omtrent de geboortedatum. Ten gevolge hiervan kon de identiteit van verzoeker Z. niet worden vastgesteld, zodat de ambassade - eveneens bij beschikking van 20 december 1999 - ook de legalisatieaanvraag van de ongehuwdverklaring niet inwilligde.

2. De Minister van Buitenlandse Zaken deelde in zijn reactie op de klacht onder meer mee de klacht ten aanzien van de legalisatieaanvraag van 12 augustus 1999 niet gegrond te achten. Naast hetgeen hij in zijn algemeenheid over de vijf probleemlanden en de verificatieprocedure vermeldde (zie hiervóór onder A.2.), liet hij nog weten dat de legalisatieaanvraag een zogenoemde tardieve geboorte-aangifte betrof; verificatie van de gegevens in een dergelijke geboorteakte geschiedde op basis van daartoe bruikbare, ondersteunende documenten die eveneens inhoudelijk dienden te worden geverifieerd. Verzoeker Z. was volgens de Minister in gebreke gebleven met het inleveren van de benodigde bescheiden die de in de laatste geboorteakte vermelde geboortedatum onderbouwden. Bovendien waren in eerste instantie inhoudelijk onjuiste documenten ingeleverd hetgeen de behandelingsduur niet ten goede was gekomen.

3. Zoals hiervóór onder A.3. is vermeld, moet op een aanvraag tot legalisatie van documenten ingevolge artikel 4:13 Awb binnen acht weken worden beslist, tenzij betrokkene een kennisgeving is gedaan als bedoeld in artikel 4:14 Awb of de termijn op grond van artikel 4:15 juncto artikel 4:5 Awb is opgeschort (zie achtergrond, onder 1.).

4. De moeder van verzoeker Z. diende de legalisatieaanvraag op 12 augustus 1999 in. Aan haar is diezelfde dag meegedeeld dat de aanvraag moest worden aangevuld met aanvullende stukken.

Deze mededeling kan echter niet gelden als een verzoek conform artikel 4:5 Awb waardoor de beslistermijn wordt opgeschort (zie achtergrond, onder 1.). Een verzoek om aanvulling van de aanvraag moet een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving inhouden van

de gevraagde informatie, mede om te voorkomen dat de aanvraag ook na aanvulling nog niet kan worden beoordeeld, en de betrokkene opnieuw om informatie moet worden gevraagd. Daarnaast moet het verzoek om aanvulling een concrete termijn bevatten waarbinnen de aanvullende stukken moeten worden ingeleverd. Niet is gebleken dat de ambassade een dergelijk geconcretiseerd verzoek heeft gedaan.

De brieven van 24 september 1999, 3 november 1999 en 14 december 1999 van de ambassade aan verzoeker Z., alsmede de mededelingen aan zijn moeder op 28 oktober 1999 kunnen evenmin als een verzoek op grond van artikel 4:5 Awb worden gezien. Nog daargelaten het feit dat op 3 november 1999 en 14 december 1999 de redelijke beslistermijn van artikel 4:13 Awb reeds was verstreken, ontbrak ook in deze brieven een concrete termijn waarbinnen aanvullende stukken konden worden ingediend.

Daarnaast heeft de ambassade in zijn brief van 24 september 1999 als voorbeeld van ondersteunend bewijsmateriaal een kopie van een nationaal identiteitsbewijs genoemd, maar vervolgens - nadat verzoeker Z. een dergelijke kopie had opgestuurd - in zijn volgende brief van 3 november 1999 meegedeeld dat dit nog niet voldeed. Het is onzorgvuldig dat de ambassade dit niet direct heeft laten weten aan verzoeker Z.

5. De ambassade had uiterlijk acht weken na 12 augustus 1999 een beslissing moeten nemen op de legalisatieaanvraag van die datum. Door pas op 20 december 1999 een beslissing te nemen heeft de ambassade de beslistermijn van artikel 4:13 Awb overschreden.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is niet gegrond ten aanzien van de legalisatieaanvraag van 20 juli 1999, en gegrond ten aanzien van de legalisatieaanvragen van 17 februari 1999 en 12 augustus 1999.