

Rapport

Datum: 21 oktober 2002
Rapportnummer: 2002/322

Klacht

Verzoeker, afkomstig uit Pakistan en genaturaliseerd tot Nederlander, klaagt erover dat de Minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 18 februari 2000 van hem heeft verlangd dat hij zijn geboorteakte ter verificatie en legalisatie zou overleggen ter vaststelling van zijn identiteit. De Minister heeft hem dit gevraagd in verband met de aanvraag van een machtiging tot voorlopig verblijf ten behoeve van zijn Pakistaanse echtgenote. Verzoeker is van mening dat de Nederlandse overheid, gelet op zijn naturalisatie tot Nederlander, de gegevens omtrent zijn persoon reeds heeft erkend. Hij heeft daarom onder protest de aan verificatie en legalisatie verbonden leges ad f 300,- voldaan en wenst daarvan terugbetaling.

Beoordeling

1. Verzoeker, oorspronkelijk van Pakistaanse nationaliteit, is in 1995 tot Nederlander genaturaliseerd en hem is op 1 september 1995 een Nederlands paspoort verstrekt. In het kader van zijn naturalisatieprocedure had verzoeker een Pakistaanse geboorteakte overgelegd, welke volgens het toen vigerende beleid wel was gelegaliseerd maar niet geverifieerd.

Op 16 september 1999 bood zijn gemachtigde verzoekers Pakistaanse huwelijksakte en de geboorteakte van zijn echtgenote, van Pakistaanse nationaliteit, ter legalisatie en verificatie aan de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan). Deze ambassade verzocht daarop ook om de originele geboorteakte van verzoeker ter legalisatie en verificatie, waarvoor verzoeker leges van f 300,- verschuldigd was.

Verzoeker voldeed onder protest aan deze betalingsverplichting. Hij meende echter dat de door hem in het kader van zijn naturalisatie overgelegde originele geboorteakte reeds door de Nederlandse autoriteiten was geaccepteerd en niet opnieuw gelegaliseerd en geverifieerd behoefde te worden.

2. De Minister van Buitenlandse Zaken stelt zich op het standpunt dat overeenkomstig het sedert 1 april 1996 geldende beleid met betrekking tot probleemlanden, zoals neergelegd in de hiervoor geldende instructie (zie Achtergrond, onder 1.), een aanvrager bij het indienen van een verzoek om legalisatie van een huwelijksakte een geboorteakte dient te overleggen ter vaststelling van zijn identiteit. Sinds 1 september 2000 hoeft dit geen gelegaliseerde geboorteakte meer te zijn. Ontbreekt de geboorteakte echter, dan is de aanvraag om legalisatie van de akte betreffende de burgerlijke staat, in casu een huwelijksakte, incompleet en kan deze niet in behandeling worden genomen, aldus de Minister. Sinds 1 april 1996 werd bij legalisatie van een geboorteakte uit een probleemland standaard een verificatieonderzoek uitgevoerd. Met een na 1 april 1996 gelegaliseerde geboorteakte kan een aanvrager daarmee zijn identiteit aantonen en hoeft een

verificatieonderzoek dan in beginsel niet meer plaats te vinden. Houders van een Nederlands paspoort die in één van de probleemlanden zijn geboren, onder wie zij die tot Nederlander zijn genaturaliseerd, kunnen voor hun identiteitsvaststelling niet volstaan met het overleggen van dat Nederlandse paspoort. Volgens de Minister zou dit paspoort op grond van niet geverifieerde documenten kunnen zijn verkregen. Bij de invoering van de maatregelen per 1 april 1996 is er voor gekozen om tot verificatie van een document over te gaan bij de indiening van een nieuw legalisatieverzoek. In de Aanwijzing van de vijf probleemlanden is daarom bepaald dat alle documenten, die vanaf 1 april 1996 worden aangeboden, inhoudelijk zullen worden geverifieerd. Indien uit dit onderzoek naar voren zou komen dat de gegevens in het Nederlandse paspoort onjuist zijn, dan zal dit door de betreffende vertegenwoordiging aan de afgevende instantie worden gemeld.

De Minister meent dan ook dat conform het beleid is gehandeld, zoals dat gold ten tijde van de aanvraag van 16 september 1999 om legalisatie en verificatie van verzoekers huwelijksakte. Volgens de Minister was in verzoekers geval een verificatieonderzoek noodzakelijk, daar verzoekers geboorteakte vóór 1 april 1996 was gelegaliseerd. Die geboorteakte en zijn Nederlandse paspoort gaven onvoldoende zekerheid om op basis daarvan de juistheid van zijn persoons- en afstammingsgegevens en daarmee van zijn identiteit te kunnen vaststellen. De Minister acht het evenmin onredelijk gezien de aanvraag van 16 september 1999, ruim voor de inwerkingtreding van de nieuwe instructie legalisatie- en verificatieprocedure betreffende de probleemlanden (zie Achtergrond, onder 2.), dat van verzoeker een gelegaliseerde en geverifieerde geboorteakte werd gevraagd bij de indiening van zijn aanvraag om legalisatie van zijn huwelijksakte.

3. De Nationale ombudsman volgt de Minister in zijn standpunt zoals hiervoor is weergegeven. Hierbij is van belang dat de Minister terecht stelt dat is gehandeld conform het ten tijde van de aanvraag om legalisatie van de huwelijksakte geldende beleid ten aanzien van de probleemlanden, waaronder Pakistan. Dat beleid kan niet als onredelijk worden aangemerkt, met name gezien het doel ervan om te voorkomen dat onjuiste documenten vanuit het buitenland de Nederlandse rechtsorde binnenkomen en onjuiste gegevens terecht komen in de registers van de burgerlijke stand, de bevolkingsadministratie en de vreemdelingenadministratie. Voorts is in dit verband nog van belang dat, indien een Nederlands paspoort is verstrekt op grond van een vóór 1 april 1996 gelegaliseerde geboorteakte, naderhand controle mogelijk is van de juistheid van de in dit paspoort opgenomen gegevens op grond van het alsnog ingestelde verificatieonderzoek. Hiermee wordt eveneens een redelijk doel gediend. Weliswaar geldt een door de Nederlandse autoriteiten afgegeven paspoort ingevolge artikel 1 van de Wet op de Identificatieplicht als een volwaardig document ter vaststelling van iemands identiteit. Dit neemt niet weg dat in een geval als van verzoeker controle achteraf van de verstrekte gegevens ten behoeve van de uitgifte van dit paspoort door verificatie van zijn geboorteakte aangewezen kan zijn. De uitkomst van het verificatieonderzoek kan de juistheid van de in de geboorteakte vermelde gegevens aantonen. Anderzijds kan die

uitkomst ertoe leiden dat alsnog blijkt dat de in de geboorteakte vermelde gegevens en daarmee de in het paspoort vermelde gegevens onjuist zijn. Gezien het belang dat de persoonsgegevens in de Gemeentelijke Basisadministratie juist zijn en de juiste identiteit van de persoon aangeven, kan van een persoon als verzoeker, die reeds in het bezit is van een Nederlands paspoort, in het kader van een onderzoek naar zijn huwelijksakte gevraagd worden een eerder, zonder voorafgaande verificatie, gelegaliseerde geboorteakte opnieuw ter verificatie aan te bieden.

Het voorgaande brengt mee dat de onderzochte gedraging behoorlijk is.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Directie Personenverkeer, Migratie en Consulaire Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is niet gegrond.

Onderzoek

Op 13 april 2000 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer A. te Amsterdam, ingediend door Stichting De Bron te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van de Directie Personenverkeer, Migratie en Consulaire Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, werd een onderzoek ingesteld.

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 en verzoeker 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 en de gemachtigde van verzoeker deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. In 1995 is verzoeker genaturaliseerd tot Nederlander en hem is op 1 september 1995 een Nederlands paspoort verstrekt. In het kader van zijn naturalisatieprocedure had verzoeker een (niet-gelegaliseerde) Pakistaanse geboorteakte overgelegd.

Op 16 september 1999 bood zijn gemachtigde verzoekers Pakistaanse huwelijksakte en de geboorteakte van zijn echtgenote, van Pakistaanse nationaliteit, ter legalisatie en verificatie aan aan de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan). Deze ambassade verzocht daarop ook om de originele geboorteakte van verzoeker.

Naar aanleiding hiervan ontstond correspondentie tussen de gemachtigde en de ambassade. Bij faxbericht van 23 december 1999 deelde ambassade mee:

"...Hiermede bevestig ik de ontvangst van uw brief d.d. 25 november jl. en de originele geboorte-akte t.n.v. (verzoeker; N.o.), alsmede uw faxbericht van 20 december jl.

Door het Ministerie van Buitenlandse Zaken te Den Haag werd besloten dat de identiteit van beide huwelijkspartners vastgesteld dient te worden voordat een huwelijks-akte in aanmerking komt voor legalisatie, dit gebeurt aan de hand van geverifieerde en

gelegaliseerde geboorte-akten. Wij zijn gehouden om dit beleid te volgen. De identiteit van Uw cliënt kan niet vastgesteld worden aan de hand van paspoortgegevens aangezien een paspoort geen brondocument is. Toen uw cliënt destijds zijn geboorte-akte indiende ter ondersteuning voor zijn aanvraag voor een Nederlands paspoort was het verifiëren van documenten in de vijf probleem landen, waaronder Pakistan, nog niet ingevoerd. Het huidige beleid werd ingevoerd op 01 April 1996. Voor wat betreft het te voeren beleid moge ik U in deze verzoeken contact op te nemen met het Ministerie van Buitenlandse Zaken, afdeling DPC/CJ.

Het verificatieonderzoek betreffende de documenten van Uw cliënt is nog steeds gaande en zal naar verwachting nog 4 weken in beslag nemen. Zodra een definitieve beslissing genomen kan worden krijgt U uiteraard bericht van ons..."

2. Hierop legde verzoekers gemachtigde bij brief van 15 februari 2000 het volgende voor aan de Directie Personenverkeer, Migratie en Consulaire Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken:

"...Op 16/09/99 heb ik namens cliënt zijn huwelijksakte en de geboorteakte van (verzoekers echtgenote; N.o.), (...) van Pakistaanse nationaliteit) aangeboden ter legalisatie bij de Ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden in Islamabad, Pakistan.

In reactie daarop ontving ik van de Ambassade bericht op 28/09/99 en 23/12/99 waarin de Ambassade verwijst naar door uw gevoerd beleid ten aanzien van legalisatie. Dit beleid

zou erop neer komen dat cliënt eveneens *zijn* geboorteakte ter legalisatie dient aan te bieden alvorens de huwelijksakte kan worden gelegaliseerd.

Voorheen werden huwelijksakten en ongehuwdverklaringen door de Ambassade gelegaliseerd zonder dat ook geboorteakten van de echtgenoot c.q. referent waren overgelegd.

Derhalve lijkt er in deze sprake te zijn van wijziging van het ter zake gevoerde beleid, welk -voor zover bekend- nimmer op deugdelijke wijze is bekend gemaakt. De door de Ambassade gestelde eis vloeit niet voort uit de zogenaamde 'aanwijzing probleemlanden' Vc1994 C4 bijlage 1.

Naar aanleiding hiervan heb ik twee vragen:

1.) Is het overleggen van de geboorteakte van cliënt, (verzoeker; N.o.) een uitdrukkelijke voorwaarde om tot legalisatie van de huwelijksakte over te gaan?

2.) Zo ja, zijn voor deze akte die slechts ter ondersteuning dient, leges verschuldigd?..."

3. Deze directie antwoordde bij brief van 18 februari 2000 als volgt:

"...Met ingang van 1 april 1996 is Pakistan door het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken aangewezen als probleemland met betrekking tot het schriftelijk bewijs. Dit houdt in dat alle Pakistaanse documenten slechts door de Nederlandse administratie kunnen worden geaccepteerd indien zij inhoudelijk zijn geverifieerd, en daarna gelegaliseerd door de Nederlandse vertegenwoordiging in Pakistan.

Voordat een huwelijksakte geverifieerd kan worden, dient de identiteit van betrokkenen te worden vastgesteld. Dit gebeurt aan de hand van een recente gelegaliseerde en geverifieerde geboorteakte. Met betrekking tot het door U gestelde in vraag 1 kan ik U derhalve berichten dat de geboorteakte van (verzoeker; N.o.), evenals de geboorteakte van zijn (verzoekers echtgenote; N.o.) én de huwelijksakte dienen te worden gelegaliseerd en geverifieerd. In antwoord op vraag 2 moet ik U berichten dat ook voor het verifiëren van de geboorteakten leges verschuldigd zijn. Het verifiëren van één document kost Fl. 300,--..."

4. Onder protest heeft verzoeker de verschuldigde leges voldaan, omdat de aanvraag om legalisatie en verificatie anders niet in behandeling zou worden genomen. Tevens diende de gemachtigde namens verzoeker bij brief 12 april 2000 een klacht tegen deze gang van zaken in.

B. Standpunt verzoeker

Zie onder Klacht.

C. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

Bij brief van 10 oktober 2000 reageerde de Minister als volgt op de klacht:

"...Refererend aan Uw brief van 10 augustus 2000, betreffende de klacht van (verzoeker; N.o.), ingediend door Stichting De Bron te Amsterdam, inzake het moeten betalen van legeskosten voor de legalisatie en verificatie van een geboorteakte, kan ik u als volgt informeren.

Het gaat in casu om het legaliseren van een huwelijksakte in verband met de aanvraag van een machtiging tot voorlopig verblijf ten behoeve van de Pakistaanse echtgenote van (verzoeker; N.o.).

1. Huidig beleid (sinds 1 september 2000)

Voordat een akte m.b.t. de burgerlijke staat (huwelijksakte, ongehuwdverklaring) kan worden gelegaliseerd, dienen (naast vaststelling van de burgerlijke staat) de persoons- en afstammingsgegevens van de betrokkenen te worden bevestigd. Het

aanvraagformulier vormt samen met de geboorteakte en de overige ondersteunende documenten de basis voor het identiteitsonderzoek.

In tegenstelling tot eerder beleid is per 1 september 2000 een gelegaliseerde geboorteakte geen voorwaarde meer voor legalisatie van een akte m.b.t. de burgerlijke staat. Een geboorteakte moet nog wel ingeleverd worden, omdat voor de vaststelling van de persoons- en afstammingsgegevens de geboorteakte noodzakelijk blijft. In voorkomende gevallen kan ook een Nederlands paspoort naast het buitenlands geboortebewijs als ondersteunend document worden ingediend. Indien de geboorteakte niet als ondersteunend document wordt ingediend, is de aanvraag incompleet en kan niet in behandeling worden genomen. In een dergelijk geval wordt de aanvraag buiten behandeling gesteld.

De akte betreffende de burgerlijke staat van de aanvrager komt voor legalisatie in aanmerking indien zijn persoons- en afstammingsgegevens voldoende zijn vastgesteld aan de hand van een geboorteakte (Stcrt. nr. 167, 30 augustus 2000). Indien een aanvrager ook zijn geboorteakte gelegaliseerd wil hebben dient dit apart aangevraagd te worden en zijn de bijbehorende leges ad f 300,- verschuldigd.

2. Aanwijzing probleemlanden i.v.m. valse documenten

Op 1 april 1996 werd de "Aanwijzing Probleemlanden i.v.m. valse documenten" (Stcrt. 8 maart 1996) van kracht. Op grond van genoemde aanwijzing kan slechts tot legalisatie van een document uit een probleemland, i.c. Pakistan, worden overgegaan indien is vastgesteld dat het een rechtsgeldig document is én indien het document na inhoudelijke

verificatie juist is bevonden.

3. Beleid vóór 1 september 2000

Vóór 1 september 2000 kon alleen tot legalisatie van een huwelijksakte worden overgegaan op basis van na 1 april 1996 geverifieerde en gelegaliseerde geboorteakten.

De aanvraag tot legalisatie van de huwelijksakte werd conform dit beleid ingediend tezamen met de aanvraag tot legalisatie van de geboorteakte. Deze geboorteakte werd op 12 juli 2000 gelegaliseerd. Voor het onderzoek naar en de legalisatie van deze geboorteakte zijn door de Ambassade kosten gemaakt, die worden bestreden uit de leges die hiervoor zijn betaald.

4. Naturalisatie

De geboorteakte die (verzoeker; N.o.) heeft ingediend ter ondersteuning van zijn aanvraag voor de Nederlandse nationaliteit (rond september 1995) werd gedaan voordat de hierboven beschreven Aanwijzing en het daarop gebaseerde beleid in werking zijn getreden. In het kader van de naturalisatie heeft er geen verificatie-onderzoek plaatsgevonden naar de geboorteakte.

Concluderend

Gezien het bovenstaande ben ik van mening dat de Ambassade in 1999 conform het geldende beleid gehandeld heeft door van (verzoeker; N.o.) een gelegaliseerde en geverifieerde geboorteakte te verlangen bij zijn aanvraag tot legalisatie van zijn huwelijksakte.

Dientengevolge concludeer ik dat de klacht van (verzoeker; N.o.) niet gegrond is. Conform hetgeen ik reeds onder punt 3. heb aangegeven kan hij mijns inziens geen recht doen gelden op terugbetaling van de leges ad f 300,-..."

D. Reactie verzoeker

Bij brief van 20 november 2000 reageerde verzoeker als volgt:

"...Uitgangspunt van de klacht is of de minister in alle redelijkheid van klager kan verlangen dat deze een reeds door de Nederlandse rechtsorde geaccepteerde geboorteakte opnieuw laat legaliseren, ofschoon deze al gelegaliseerd was.

De minister verschuilt zich naar het oordeel van cliënt ten onrechte achter de Aanwijzing Probleemlanden (*Stcr. 8 maart 1996*) en de circulaire van betreffende documenten uit Pakistan. Onduidelijk is immers of die aanwijzing niet slechts dient toe te zien op nog niet gelegaliseerde documenten.

Het doel van legalisatie van documenten betreffende de burgerlijke staat en ter vaststelling van de identiteit van betrokkene is om deze -na legalisatie- toegankelijk te maken voor de Nederlandse rechtsorde, zodat ambtenaren van de burgerlijke stand op basis van die gelegaliseerde documenten zelf akten kunnen opmaken. In casu is dat ook gebeurd, onder meer wegens naturalisatie.

De minister heeft dus uit te leggen waarom hij reeds gelegaliseerde documenten nogmaals wil legaliseren en daarvoor opnieuw legeskosten verlangd. De minister heeft op die klacht geen, althans onvoldoende uitleg gegeven. Het is klager uiteraard bekend wat het beleid was en is. Onbekend is of, en zo ja waarom, de minister dit beleid ook toepast op reeds gelegaliseerde documenten, welke reeds in de Nederlandse rechtsorde waren erkend.

Daarover kan nog worden opgemerkt dat een van de kenmerken van beleid juist is dat daarvan gemotiveerd kan worden afgeweken, dan wel in voorkomende gevallen dat er gemotiveerd wordt aangegeven waarom er juist niet wordt afgeweken. In dat laatste geval moet dan sprake zijn van een zorgvuldige belangenafweging.

Een zorgvuldige belangenafweging kan onder meer opleveren dat de minister om hem moverende redenen wil vasthouden aan het beleid, bijvoorbeeld om geen precedent te scheppen. Alsdan dient de minister zich af te vragen of de daarmee gepaard gaande kosten niet voor zijn rekening dienen te komen. Bedacht moet bovendien worden dat klager min of meer gechanteerd is: zonder legalisatie van zijn geboorteakte vindt geen behandeling plaats van het verzoek om de huwelijksakte te legaliseren.

Voor toekomstige gevallen is de beleidswijziging toe te juichen. Mede gelet op het feit dat het beleid is gewijzigd en dat klager, indien hij een halfjaar later zijn huwelijksakte had willen laten legaliseren, juist geen legeskosten meer had hoeven te betalen (verificatie van de geboorteakte wordt immers indirect toch wel gedaan met betrekking tot onderzoek van de huwelijksakte, zodat bij gebrekkige geboorteakte ook de huwelijksakte niet wordt gelegaliseerd). Gelet hierop valt niet in te zien dat klager -die vanaf den beginne heeft geprotesteerd- niet een restitutie van de betaalde legeskosten tegemoet kan zien.

Samenvattend heeft de minister dus nog te antwoorden op onderstaande vragen:

1. Waaruit blijkt dat de Aanwijzing probleemlanden ook toeziet uit reeds tot de Nederlandse rechtsorde toegelaten gelegaliseerde documenten;
2. Heeft de minister voldoende belangen afgewogen en zo ja, wat is de motivatie om geen restitutie van legeskosten te verlenen in dit speciale geval..."

E. Reactie Minister van Buitenlandse Zaken

De Minister reageerde bij brief van 15 januari 2001 als volgt:

"...Onder verwijzing naar Uw brief van 8 december 2000, betreffende de klacht van (verzoeker; N.o.), ingediend door Stichting De Bron te Amsterdam, en onder verwijzing naar mijn brief van 10 oktober 2000 kan ik de door U gestelde vragen als volgt beantwoorden.

Beleid

De instructie legalisatie- en verificatieprocedure Nederlandse vertegenwoordigingen in Ghana, Nigeria, India, Pakistan en de Dominicaanse Republiek d.d. 24 augustus 2000 (Stcrt. nr. 167, 30 augustus 2000) geeft in paragraaf 7.4 aan dat een aanvrager bij het indienen van een verzoek tot legalisatie van een huwelijksakte een geboorteakte dient te overleggen ter vaststelling van zijn identiteit. Zoals ik in mijn brief van 10 oktober reeds aangaf hoeft dit sinds 1 september 2000 geen gelegaliseerde geboorteakte meer te zijn. Het ontbreken van een akte betekent echter wel dat een aanvraag tot legalisatie van de akte betreffende de burgerlijke staat incompleet is en niet in behandeling kan worden genomen.

Het laten vervallen van de eis van een gelegaliseerde geboorteakte is gebaseerd op het beginsel dat de aanvrager en Nederlandse instanties zoals de IND zelf dienen aan te geven welke akten moeten worden gelegaliseerd. Indien Nederlandse instanties zowel een gelegaliseerde akte betreffende de burgerlijke staat als een gelegaliseerde geboorteakte nodig hebben, dienen zij dit expliciet aan betrokkene kenbaar te maken.

Sinds 1 april 1996 wordt bij legalisatie van een geboorteakte uit een probleemland standaard een verificatieonderzoek uitgevoerd.

Indien een aanvrager kan aantonen dat hij beschikt over een na 1 april 1996 gelegaliseerde geboorteakte dan kan daarmee zijn identiteit worden aangetoond. Een verificatieonderzoek naar persoons- en afstammingsgegevens (nl. geboortedatum, geboorteplaats) hoeft dan in beginsel niet meer plaats te vinden.

Een vóór 1 april 1996 gelegaliseerde geboorteakte is niet inhoudelijk geverifieerd. Dat wil zeggen dat er weliswaar is vastgesteld of het document is afgegeven door een daartoe bevoegd persoon en dat de handtekening op het document inderdaad tot de ondertekenaar behoort (legalisatie), maar de juistheid van de gegevens in het document is niet gecontroleerd (verificatie).

Houders van een Nederlands paspoort die in één van de probleemlanden zijn geboren (zowel Nederlanders van geboorte als vreemdelingen die tot Nederlander zijn genaturaliseerd) kunnen voor hun identiteitsvaststelling niet volstaan met het overleggen van dat Nederlandse paspoort. Immers, dit paspoort zou op grond van niet geverifieerde (vóór de inwerkingtreding van de maatregel gelegaliseerde) documenten kunnen zijn verkregen.

Niet de nationaliteit van betrokkene is van belang, maar de herkomst van de documenten.

Toen de Minister in 1996 de vijf probleemlanden aanwees, is er uit praktisch oogpunt niet voor gekozen om alsnog alle zich in het Nederlands rechtsverkeer bevindende documenten van personen uit probleemlanden te laten verifiëren. Er is destijds voor gekozen om pas tot verificatie van een document over te gaan bij indiening van een nieuw legalisatieverzoek.

In de officiële mededeling d.d. 7 maart 1996, betreffende de Aanwijzing van de vijf probleemlanden, is daarom bepaald dat alle documenten, die vanaf 1 april 1996 worden aangeboden, inhoudelijk zullen worden geverifieerd.

Indien uit het verificatieonderzoek naar de inhoudelijke juistheid van een geboorteakte zou blijken dat de gegevens in het Nederlandse paspoort onjuist zijn, dan zal dit door de betreffende vertegenwoordiging aan de afgevende instantie worden gemeld.

Conclusie

Ik stel vast dat ten aanzien van (verzoeker; N.o.) het beleid zoals hierboven omschreven is toegepast.

Er is mij niet gebleken van omstandigheden die zulks onredelijk zouden maken: zijn vóór 1 april 1996 gelegaliseerde geboorteakte en zijn Nederlandse paspoort verschaften onvoldoende zekerheid om op basis van deze documenten de juistheid van zijn persoons- en afstammingsgegevens en daarmee zijn identiteit te kunnen vaststellen. Een verificatieonderzoek was hiervoor noodzakelijk, teneinde over te kunnen gaan tot legalisatie van de huwelijksakte.

Gezien het feit dat de aanvraag van (verzoeker; N.o.) in 1999 werd gedaan - ruim voor de instructie van 24 augustus 2000 - acht ik het evenmin onredelijk dat van (verzoeker; N.o.) een gelegaliseerde en geverifieerde geboorteakte werd gevraagd bij de indiening van zijn verzoek tot legalisatie van zijn huwelijksakte.

Alhoewel de eis van legalisatie van de geboorteakte thans is komen te vervallen, was verificatieonderzoek naar de geboorteakte zowel vóór als na 1 september 2000 noodzakelijk. De reden voor het laten vervallen van de eis van legalisatie van de geboorteakte vindt zijn grondslag in het verschuiven van de legalisatie-eis. Niet het Ministerie van Buitenlandse Zaken bepaalt welke documenten gelegaliseerd dienen te worden, maar de aanvrager en de Nederlandse instanties (zoals SVB, IND, gemeenten) zelf moeten aangeven welke akten gelegaliseerd dienen te worden.

Het enkele feit dat onder huidig beleid andere eisen worden gesteld - met daarmee corresponderende andere kosten - doet niet af aan de redelijkheid van de procedure

waaraan de aanvraag van verzoeker; N.o.) onder het toen vigerend beleid werd onderworpen.

Op basis van bovenstaande acht ik de klacht van (verzoeker; N.o.) dan ook niet gegrond en bestaat dan ook geen reden voor restitutie van geheven leges..."

F. Nadere Reactie verzoeker

Verzoeker gaf bij brief van 1 maart 2001 als zijn nadere reactie te kennen:

"...De reactie van de minister bestuderende, moet inderdaad worden vastgesteld dat er volgens 'het boekje' te werk is gegaan.

Nadere opmerkingen dezerzijds moeten dan ook als overbodig worden geclassificeerd..."

G. Nadere reactie minister van Buitenlandse zaken

Bij brief van 21 september 2001 legde de Nationale ombudsman aan de Minister de volgende vraag voor:

"Aan de heer A., die de Nederlandse nationaliteit heeft, is in deze zaak gevraagd om door middel van een legaliseerd en geverifieerd geboortebewijs zijn identiteit aan te tonen, echter ondanks het feit dat hij in het bezit was van een geldig Nederlands paspoort. Ik verzoek u aan te geven hoe deze eis zich verhoudt tot het bepaalde in de Wet op de identificatieplicht 1994."

In zijn brief van 19 oktober 2001 beantwoordde de Minister de gestelde vraag als volgt:

"...In de Wet op de identificatieplicht 1994 wordt in de preambule bepaald dat deze wet dient ter vaststelling van de identiteit van personen in (een beperkt aantal) **bij de wet aangewezen gevallen**. Legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten wordt in de Wet op de identificatieplicht 1994 niet genoemd. Met andere woorden, de Wet op de identificatieplicht 1994 is niet van toepassing op situaties waarbij buitenlandse documenten moeten worden beoordeeld. Ten overvloede merk ik op dat de legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten thans (nog) niet is geregeld in enige wetgeving, maar vooralsnog berust op beleidsregels. Het beleid ten aanzien van documenten afkomstig uit Pakistan heb ik reeds uiteen gezet in mijn brief dd. 15 januari 2001.

Dit beleid houdt in dat sinds 1 april 1996 documenten inhoudelijk worden geverifieerd alvorens tot legalisatie kan worden overgegaan. Uit praktisch oogpunt is er destijds niet voor gekozen om alsnog alle zich reeds in het Nederlands rechtsverkeer bevindende documenten te verifiëren, maar is besloten om pas tot verificatie van een document over te gaan bij indiening van een nieuw legalisatieverzoek.

Houders van een Nederlands paspoort die in Pakistan zijn geboren kunnen voor hun identiteitsvaststelling niet volstaan met het overleggen van een Nederlands paspoort. Immers dit paspoort zou op grond van niet geverifieerde documenten kunnen zijn verkregen. Derhalve is een geboorteakte vereist ter vaststelling van de identiteit.

Tot slot wijs ik u op het vereiste van een geboorteakte van beide echtgenoten bij een huwelijk in Nederland conform art. 1:44 lid 1 sub a BW. Bij de huwelijksvoltrekking kan niet worden volstaan met het overleggen van een geldig nationaal paspoort...”

I. nadere Reactie verzoeker

Verzoeker gaf in zijn brief van 4 december 2001 de navolgende reactie:

“...In grote lijnen is de mening van de minister wel juist. De Wet op de Identificatieplicht schrijft voor welke documenten als identificatiemiddel gebruikt mogen worden in gevallen waarin identificatie bij de wet neergelegde gevallen verplicht is gesteld. Legalisatie en verificatie valt daarbuiten omdat in het geheel niet wettelijk is geregeld en slechts berust op beleidsregels en een aangenomen bevoegdheid op algemene en geschreven regels van volkenrecht.

Ook valt niet te bestrijden dat bij (voorgenomen) huwelijk in Nederland geboorteakten van beide echtgenoten overlegd dienen te worden. Vanwege de Aanwijzing probleemlanden dienen die geboorteakten tenminste geverifieerd te zijn. Daaruit volgt dat, bij het vaststellen van de burgerlijke staat (gehuwd, ongehuwd) het verlangen van een geboorteakte niet geheel onredelijk is.

Wel valt uit de brief op te maken (en ook uit de Nota Bene van paragraaf 7.4 van de Instructie) dat voor Nederlanders, geboren in Nederland een uitzondering wordt gemaakt. Naar mijn idee druist die regel in tegen art. 1 Grondwet, omdat hier sprake is van ongelijke behandeling in gelijke gevallen.

Ik vraag mij verder af waar de minister de bevoegdheid aan ontleent om het afgeronde naturalisatieproces nog een keer te toetsen, althans in twijfel te stellen, omdat die naturalisatie plaats heeft kunnen vinden op basis van niet-geverifieerde documenten. Bespeur ik daar niet schending van het vertrouwensbeginsel?

Het ging in deze zaak overigens niet zo zeer om het niet willen aanleveren van een geboorteakte maar meer over het feit dat leges ad fl. 300,- betaald moesten worden.

Vanaf 1 september 2000 is van legalisatie (maar niet van verificatie!) afgezien.

De enige winst die daarmee behaald wordt is dat geen leges meer verschuldigd zijn.

De vraag is nu of de minister gerechtigd was om fl. 300,- leges te vragen voor het legaliseren van de geboorteakte van (verzoeker; N.o.) *zonder dat deze daartoe een aanvraag had ingediend.*

Artikel 4:2 tweede lid Awb schrijft voor dat de aanvrager alle gegevens en bescheiden verschaft die voor de beslissing op aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. Het 'redelijkerwijs' impliceert mijns inziens niet een geverifieerde en gelegaliseerde geboorteakte. Legalisatie is immers iets geheel anders dan verificatie. Op de keper beschouwd kán legalisatie (althans naar de definitie die het Apostillevverdrag daaraan geeft) helemaal niet meer na verificatie...”

H. nadere reactie minister van Buitenlandse Zaken

Bij brieven van 4 en 11 april 2002 reageerde de Minister als volgt:

“...Voor de identiteitsvaststelling van een Nederlander, geboren in Nederland, kan worden volstaan met een kopie van het Nederlands paspoort (conform paragraaf 7.4 van de Instructie), omdat deze persoon beschikt over een Nederlandse geboorteakte, die voor gebruik binnen de Nederlandse rechtsorde uiteraard niet gelegaliseerd hoeft te worden.

Het beleid ten aanzien van de legalisatie van huwelijksakten uit Pakistan na 1 april 1996 en de achtergronden van de betaling van de leges zijn reeds uitvoerig toegelicht in mijn brieven van 10 oktober 2000 en 15 januari 2001, naar de inhoud waarvan ik korthedshalve verwijs.

Wellicht ten overvloede merk ik nog op dat Pakistan geen partij is bij het Apostillevverdrag en dit verdrag derhalve niet van toepassing is op akten afgegeven in Pakistan...”

“...Mr. T. (gemachtigde in een andere zaak; N.o.) stelt dat de Wet op de Identificatieplicht (WID) zich zou verzetten tegen identiteitscontroles dan wel vormen van identiteitsvaststelling voor zover de WID daarin niet uitdrukkelijk voorziet. Dit is een kwestie van wetsinterpretatie.

In mijn brief van 19 oktober jl. heb ik reeds aangegeven dat de WID mijn inziens niet van toepassing is op de legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten.

Zoals reeds in eerdere brieven is toegelicht, vindt volgens het bestaande beleid de identiteitsvaststelling bij de legalisatie van akten met betrekking tot de burgerlijke staat (waaronder afstandsverklaringen) plaats op basis van een geboorteakte...”

Achtergrond

1. Aanwijzingen Probleemlanden in verband met valse documenten; Stcrt. 8 maart 1996; in werking getreden op 1 april 1996.

“ ...

Pakistan

Pakistan is vanaf 1 april 1996 aangewezen als probleemland op het terrein van de schriftelijke bewijsstukken. Geadviseerd wordt slechts documenten te accepteren die inhoudelijk zijn gecontroleerd door de Nederlandse Vertegenwoordiging in Pakistan. Vanaf die datum geldt onderstaand algemeen ambtsbericht.

ALGEMEEN AMBTSBERICHT M.B.T. AKTEN IN PAKISTAN dd 1 april 1996

Algemeen

De Pakistaanse burgerlijke administratie, gebaseerd op het Angelsaksisch systeem, functioneert zeer gebrekkig. Er is een schrijnend gebrek aan financiële middelen, wat nadelige gevolgen heeft voor de salariëring, de huisvesting en de logistieke ondersteuning van het ambtelijk apparaat. Er is geen gegevensuitwisseling tussen de gemeenten onderling (burgerlijke standen), zodat het mogelijk is meerdere malen aangifte te doen van dezelfde rechtsfeiten.

Op de "markt" kunnen alle voorkomende documenten worden gekocht. Deze documenten worden voorzien van de nodige stempels en zegels en zijn moeilijk van authentieke documenten te onderscheiden.

Uit de ervaringsgegevens van vrijwel alle westerse diplomatieke en of consulaire Vertegenwoordigingen (waaronder de Nederlandse) in Pakistan blijkt dat ongeveer 80% van de in Pakistan overgelegde documenten vals en/of vervalst is.

Op grond van het bovenstaande is Pakistan door het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken met ingang van 1 april 1996 aangewezen als probleemland m.b.t. het schriftelijk bewijs en dienen alle Pakistaanse documenten slechts gelegaliseerd en geaccepteerd te worden door de Nederlandse administratie als zij inhoudelijk zijn geverifieerd door de Nederlandse diplomatieke en/of consulaire vertegenwoordiging in Pakistan..."

2. Instructie legalisatie- en verificatieprocedure Nederlandse vertegenwoordigingen in Ghana, Nigeria, India, Pakistan en de Dominicaanse Republiek; Stcrt. 167, 30 augustus 2000, in werking getreden op 1 september 2000.

"...7.4 Burgerlijke staat en identiteit

Het verificatieónderzoek beoogt de gegevens die vermeld zijn in de aangeboden documenten vast te stellen. De belangrijkste, maar tevens moeilijkste taak is het vaststellen van de identiteit van de aanvrager. Voordat een akte met betrekking tot de

burgerlijke staat (huwelijksakte, ongehuwdverklaring etc.) kan worden gelegaliseerd, dienen (naast vaststelling van de burgerlijke staat) de persoons- en afstammingsgegevens van betrokkene te worden bevestigd. Het aanvraagformulier vormt samen met de ondersteunende documenten de basis voor het identiteitsonderzoek. In tegenstelling tot eerder beleid is een gelegaliseerde geboorteakte geen voorwaarde voor legalisatie van een akte met betrekking tot de burgerlijke staat. Een geboorteakte moet echter nog wel ingeleverd worden.

Voor vaststelling van de persoons- en afstammingsgegevens blijft de geboorteakte noodzakelijk. In alle probleemlanden kan men bovendien een geboorteakte verkrijgen. Het niet overleggen van een geboorteakte betekent dat de aanvraag tot legalisatie van de akte betreffende de burgerlijke staat incompleet is en derhalve niet in behandeling kan worden genomen. (...)

In voorkomende gevallen kan een Nederlands paspoort of een afschrift van een geboorteakte ingeschreven bij de gemeente Den Haag (Bureau Bijzondere Akten) naast het buitenlands geboortebewijs als ondersteunend document worden ingediend. N.B. Nederlanders geboren in Nederland kunnen uiteraard volstaan met een Nederlands paspoort (komt m.n. voor in kader legalisatie huwelijksakte/echtscheidingsakte)..."

3. Wet op de identificatieplicht, Wet van 9 december 1993, Stb. 660; in werking getreden op 1 juni 1994.

Artikel 1

"1. Als documenten waarmee in bij de wet aangewezen gevallen de identiteit van personen kan worden vastgesteld, worden aangewezen:

1°. een geldig reisdocument als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a, b, c, d, e en g, of tweede lid, van de Paspoortwet;"

4. Paspoortwet, Wet van 26 september 1991, Stb. 498; in werking getreden op 1 januari 1992.

Artikel 2

"1. Reisdocumenten van het Koninkrijk der Nederlanden zijn:

- a. nationaal paspoort;
- b. diplomatiek paspoort;
- c. dienstpaspoort;
- d. reisdocument voor vluchtelingen;

e. reisdocument voor vreemdelingen;

f. nooddokument;

g. andere reisdocumenten, door Onze Minister vast te stellen.

2. Reisdocument van Nederland is de Nederlandse identiteitskaart, geldig voor de landen die partij zijn bij de op 13 december 1957 te Parijs tot stand gekomen Europese Overeenkomst nopens het verkeer van personen tussen de Lid-Staten van de Raad van Europa (Trb. 1960, 103). Onze Minister kan de territoriale geldigheid van de Nederlandse identiteitskaart uitbreiden.”