



Rapport

Datum: 1 augustus 2003
Rapportnummer: 2003/248

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) hem en zijn partner begin februari 2003 geen mogelijkheid hebben geboden om een aanvraag in te dienen om legalisatie en verificatie van de geboorteakte en ongehuwdverklaring van zijn partner.

Beoordeling

1. Verzoeker, in het bezit van de Nederlandse nationaliteit, informeerde in januari 2003 bij de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) en bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar de procedure ter legalisatie en verificatie van de geboorteakte en ongehuwdverklaring van zijn Pakistaanse vriendin, in verband met een voorgenomen huwelijk. Hem werd meegedeeld dat de ambassade was gesloten voor het publiek, zodat de genoemde documenten niet ter legalisatie en verificatie konden worden aangeboden. Naar verwachting zou de ambassade in oktober 2003 weer aanvragen om legalisatie in behandeling nemen.
2. Op verzoekers brieven van 3 februari 2003 aan het ministerie en de ambassade met de vraag of de bovengenoemde informatie juist was, reageerden het ministerie en de ambassade bevestigend. Desgevraagd gaven zij voorts aan dat er geen mogelijkheden waren de procedure te versnellen. Het ministerie verwees in dat verband naar de brief van 11 december 2002 waarin de minister van Buitenlandse Zaken de Tweede Kamer had geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de werkzaamheden van de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen in Pakistan op het gebied van het personenverkeer, migratie, vreemdelingen- en consulaire zaken (zie Achtergrond, onder **3.**).
3. Naar aanleiding van de vraag van de Nationale ombudsman of de aanvraag, gelet op de genoemde omstandigheden, kon worden ingediend bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, deelde de minister van Buitenlandse Zaken mee dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken slechts bemiddelt voor personen met de Nederlandse nationaliteit, die woonachtig zijn in Nederland, bij legalisatie van akten die op henzelf betrekking hebben. Deze personen kunnen hun aanvraag indienen bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en indien de aanvraag compleet is, wordt deze doorgezonden aan de desbetreffende Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland.
4. Indien de Nederlandse overheid in verband met een voorgenomen huwelijk van een onderdaan met een buitenlandse partner, de eis stelt dat de geboorteakte en de ongehuwdverklaring van die partner worden gelegaliseerd en geverifieerd, dan moet de overheid al het nodige doen om die legalisatie en verificatie, voor zover daarbij betrokkenheid van Nederlandse autoriteiten noodzakelijk is, daadwerkelijk mogelijk te

maken.

De Nationale ombudsman heeft er begrip voor dat de ambassade te Islamabad vanwege de veiligheidssituatie ter plaatse is gesloten voor het publiek, zodat daar geen Pakistaanse documenten ter legalisatie en verificatie kunnen worden aangeboden. Daarbij is wel van belang dat gelet op het belang van de betrokkenen zorgvuldig wordt nagegaan of gedurende deze periode een vervangende voorziening kan worden getroffen.

Daarnaast is van belang dat de minister van Buitenlandse Zaken heeft aangegeven dat de Nederlandse ambassade te Islamabad op 1 oktober 2003 haar publiekstaken weer kan uitoefenen. De Nationale ombudsman verwacht dat de minister alles in het werk zal stellen om te bereiken dat deze datum daadwerkelijk wordt gehaald.

5. De minister van Buitenlandse Zaken heeft tijdens het onderzoek aangegeven dat alle mogelijke alternatieven zijn onderzocht, maar dat geen van de onderzochte alternatieven haalbaar is gebleken, omdat daarbij geen interactie kan plaatsvinden tussen de indiener en ontvanger van de aanvraag. Dit zou er in de praktijk toe leiden dat de aanvragen, vanwege de complexiteit ervan, veelal onvoldoende zouden kunnen worden gecompleteerd.

6. De Nationale ombudsman heeft begrip voor het standpunt van de minister dat behandeling van de aanvragen op grote praktische bezwaren zou stuiten.

De minister miskent in zijn stellingname echter wel dat anders dan ten aanzien van een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf niet wettelijk is voorgeschreven dat een aanvraag om legalisatie en verificatie slechts kan worden ingediend bij een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het land van herkomst of in het land van bestendig verblijf, zodat op grond van artikel 4:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie Achtergrond, onder 6.) de aanvraag bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan worden ingediend. Op grond van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie Achtergrond, onder 6.), moet in beginsel ook een onvolledige aanvraag als aanvraag worden aangemerkt en, voor zoveel nodig met toepassing van artikel 4:5 Awb, behandeld. Dit is slechts anders in geval een aanvraag zodanig gebrekkig is dat deze in feite niet als een aanvraag kan worden beschouwd.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk, voor zover betrokkenen de mogelijkheid wordt onthouden om in elk geval een aanvraag in te dienen.

Met instemming heeft de Nationale ombudsman kennis genomen van de mededeling dat de minister van Buitenlandse Zaken voornemens is om in oktober 2003 de ambassade in Islamabad opnieuw te openen.

7. Ten overvloede merkt de Nationale ombudsman nog het volgende op. Verzoeker deelde in zijn brief van 3 februari 2003 aan de Nederlandse ambassade onder meer mee dat hij had vernomen dat de hele procedure ongeveer één jaar zou duren, terwijl, aldus

verzoeker, de wettelijke beslistermijn twee maanden bedraagt. Verzoeker stelt een termijn van één jaar niet redelijk te vinden. In reactie daarop deelde de Nederlandse ambassade het volgende mee:

"Tenslotte teken ik aan dat ik mij, gegeven de overmachtsituatie waarin deze ambassade zich bevindt, niet geroepen acht met u in discussie te treden met betrekking tot uw sentimenten ten aanzien van wettelijke en/of redelijke termijnen."

Overheidsinstanties dienen zich professioneel op te stellen. Bij grieven van burgers mag enig begrip en inlevingsvermogen worden verwacht. De gekozen bewoordingen in de brief van de ambassade van 4 februari 2003 getuigen in dit opzicht van te weinig professionaliteit.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en van de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan), die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond.

Onderzoek

1. Op 11 februari 2003 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer W. te Leiden, met een klacht over een gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en een gedraging van de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan).

Op 24 februari 2003 heeft een medewerkster van de Nationale ombudsman de klacht van verzoeker voorgelegd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken met de vraag of in deze zaak een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken liet daarop gemotiveerd weten dat er geen oplossing kon worden geboden. Deze informatie vormde voor de Nationale ombudsman aanleiding het onderzoek naar de gedraging van het ministerie en de gedraging van de ambassade, die worden aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken, schriftelijk voort te zetten.

2. In het kader van het onderzoek werd de minister van Buitenlandse Zaken verzocht op de klacht te reageren. Voorts werden medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken een aantal vragen gesteld. Hiervan is een verslag gemaakt.

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 verzoeker gaf aanleiding het verslag aan te vullen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker wendde zich bij brief van 3 februari 2003, die hij in afschrift aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken zond, tot de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan). Hij deelde het volgende mee:

"...Mijn Pakistaanse vriendin, (...), en ik zijn voornemens te trouwen.

In verband hiermee dienen haar geboorteakte en ongehuwdverklaring gelegaliseerd te worden door de Nederlandse ambassade te Islamabad. Ze is geboren te (...), en ik heb begrepen dat daarom haar geboorteakte gelegaliseerd moet worden door de ambassade te Islamabad, ook al is ze woonachtig te (...).

Het Ministerie van Buitenlandse zaken en de ambassade hebben mij telefonisch medegedeeld dat de ambassade momenteel geen aanvragen tot legalisering van documenten in behandeling neemt. Volgens de huidige planning kunnen pas in oktober a.s. weer aanvragen worden ingediend. Zelfs na oktober verwacht het Ministerie van Buitenlandse zaken dat de procedure voor verificatie en legalisatie drie tot vier maanden zal duren indien de veiligheidssituatie in Pakistan verbetert, en vier tot zes maanden bij een gelijkblijvende veiligheidssituatie.

Resumerend komt het er op neer dat de gehele procedure vanaf heden ongeveer een jaar zou duren, terwijl de wettelijke termijn twee maanden bedraagt.

Een termijn van een jaar is niet redelijk. Daarom verzoek ik u mij het volgende mede te delen:

1. Zijn de gegevens die ik hierboven heb beschreven juist?
2. Indien dat het geval is, hoe kan deze procedure versneld worden, zodat bovengenoemde documenten wel binnen een redelijke termijn gelegaliseerd kunnen worden?

Ik hoop spoedig van uw te vernemen..."

2. Bij brief van 4 februari 2003 reageerde de Nederlandse ambassade te Islamabad als volgt op verzoekers brief van 3 februari 2003:

"...Naar aanleiding van uw faxbrief van 3 dezer bericht ik u dat deze ambassade sedert 4 juni 2002, en voor de verdere duur dat deze ambassade in een hotel kantoor houdt, voor alle baliewerkzaamheden c.q. publiekszaken is gesloten. Dientengevolge kunnen de in uw brief genoemde Pakistaanse documenten alhier niet ter verificatie/legalisatie worden aangeboden.

Mede terwille van uw beter begrip geef ik u in overweging alsnog de website van het (Nederlandse) Ministerie van Buitenlandse Zaken te bezoeken. Op deze site parasseert onder de rubriek 'Brieven aan Parlement' de tekst van een schrijven d.d. 11 december 2002 van de (demissionaire) minister van Buitenlandse Zaken, aan welke brief onder meer het volgende fragment valt te ontleen: "Naar het zich thans laat aanzien zal de ambassade, indien zich geen onvoorziene omstandigheden voordoen, in de tweede helft van 2003 haar publiekstaken op de nieuwe locatie kunnen hervatten. Een voorwaarde hierbij is wel dat het benodigde consulaire personeel, dat voor een hardshippost als Islamabad moeilijk te werven is, tegen die tijd is aangesteld". Volledigheidshalve bevestig ik dat, zoals u in uw brief meldt, in dit stadium inderdaad wordt gemikt op 1 oktober 2003.

Mede in het licht van het voorgaande, laten de puntsgewijs in uw brief gestelde vragen zich als volgt te beantwoorden:

Ad 1: De weergave van uw bevindingen is juist.

Ad 2: Zodra deze ambassade de consulaire werkzaamheden kan hervatten en alsdan legalisatie-/verificatieverzoeken door het publiek ter balie kunnen worden ingediend, zullen deze aanvragen op volgorde van binnenkomst worden behandeld. Het behoeft geen betoog dat hierbij hoegenaamd geen sprake kan zijn van enigerlei voorkeursbehandeling.

Tenslotte teken ik aan dat ik mij, gegeven de overmachtssituatie waarin deze ambassade zich bevindt, niet geroepen acht met u in discussie te treden met betrekking tot uw sentimenten ten aanzien van wettelijke en/of redelijke termijnen..."

3. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken reageerde bij brief van 17 februari 2003 als volgt op verzoekers brief van 3 februari 2003:

"...Ad 1. Ja, de gegevens zoals verwoord door het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de ambassade zijn juist.

Sinds 27 mei 2002 is de consulaire afdeling van de Nederlandse ambassade te Islamabad officieel gesloten voor alle publiekszaken en worden in een hotel door een zeer beperkte ambasadestaf slechts consulaire werkzaamheden van zuiver intern-administratieve aard verricht.

Op dit moment kunnen er geen nieuwe legalisatie/verificatie-aanvragen en evenmin nieuwe visumaanvragen in behandeling worden genomen. De heropening van de

ambassade voor publiekszaken zal naar verwachting in de tweede helft van 2003 plaatsvinden.

Ad 2. Nee, de procedure kan niet versneld worden. In dit verband verwijs ik u ook naar de brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer d.d. 11 december 2002..."

4. De gemeente Leiden deelde verzoeker bij brief van 26 februari 2003 het volgende mee:

"...Enige tijd geleden bent u aan de balie van de afdeling burgerzaken geweest in verband met uw voorgenomen huwelijk met (verzoekers partner; N.o.).

U gaf aan dat haar documenten uit Pakistan niet gelegaliseerd en geverifieerd kunnen worden omdat de Nederlandse ambassade in Pakistan nog geruime tijd gesloten zal zijn voor publiek.

U vroeg ons, of er een mogelijkheid is zonder gelegaliseerde documenten te trouwen.

Na informatie te hebben verkregen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Adviesbureau voor de Burgerlijke Stand, zijn wij tot de volgende mogelijkheid gekomen:

De documenten dienen in Pakistan gelegaliseerd te worden door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarna kunnen de documenten bij de Pakistaanse ambassade in Nederland overgelegd worden voor verdere legalisatie. De verificatie blijft dan achterwege.

De aldus gelegaliseerde documenten kunnen, gecombineerd met een verklaring onder ede van (verzoekers partner; N.o.), gebruikt worden voor huwelijksaangifte..."

5. Naar aanleiding van een interventie door de Nationale ombudsman liet het Ministerie van Buitenlandse Zaken de Nationale ombudsman bij brief van 28 februari 2003 het volgende weten:

"...Refererend aan uw telefoongesprek van hedenochtend met (een medewerkster van het Ministerie van Buitenlandse Zaken; N.o.) in bovengenoemde zaak, waarin u vroeg of deze aanvraag niet bij dit Ministerie ingediend kan worden, kan ik u als volgt informeren.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken bemiddelt slechts voor personen met de Nederlandse nationaliteit, die woonachtig zijn in Nederland, bij de legalisatie van akten die op henzelf betrekking hebben. Deze personen kunnen hun aanvraag indienen bij dit Ministerie en (indien de aanvraag compleet is) wordt deze ter behandeling doorgezonden aan de desbetreffende Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland.

De achtergrond voor deze werkwijze is dat dit Ministerie en de Nederlandse vertegenwoordigingen mede tot taak hebben de belangen van Nederlanders te behartigen. Het zou onredelijk zijn van personen met de Nederlandse nationaliteit te verlangen dat zij

naar het land afreizen waar ze zijn geboren, om daar bijvoorbeeld een geboorteakte op te vragen, deze te laten legaliseren door de lokale autoriteiten en tot slot door de Nederlandse vertegenwoordiging. Voor zover mogelijk wordt door dit Ministerie via de Nederlandse vertegenwoordigingen in die gevallen bemiddeld bij het opvragen van akten (hetgeen afhankelijk is van de medewerking van de lokale autoriteiten) en de legalisatie van de akten.

Personen die de Nederlandse nationaliteit niet bezitten en die een buitenlandse akte ter legalisatie willen aanbieden, hebben vaak nog contacten met vrienden en familie en in veel gevallen zijn ze zelf nog woonachtig in het land van herkomst. Voor deze groep is het daarom ook niet noodzakelijk dat er bemiddeling plaatsvindt via dit Ministerie. Bovendien worden de belangen van deze personen behartigd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de desbetreffende vertegenwoordigingen in het buitenland van het land van herkomst, i.c. Pakistan..."

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

Bij brief van 1 april 2003 reageerde de minister van Buitenlandse Zaken als volgt op de klacht:

"...Betrokkene klaagt erover dat hem en zijn partner begin februari 2003 geen mogelijkheid is geboden om een aanvraag in te dienen ter legalisatie en verificatie van de geboorteakte en ongehuwdverklaring van zijn partner.

Indiening van de aanvraag bij de Nederlandse ambassade te Islamabad is momenteel niet mogelijk. Voor de achtergronden verwijs ik korthedshalve naar het faxbericht dd. 4 februari jl. van de ambassade en naar de kamerbrief dd. 11 december 2002, welke u toeging per brief van 17 december 2002.

Indiening van de aanvraag bij dit Ministerie is evenmin mogelijk. Voor de achtergronden verwijs ik korthedshalve naar de brief van 28 februari jl. aan uw bureau..."

D. nadere informatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Op 22 mei 2003 vond een gesprek plaats tussen medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman en ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De betrokken ambtenaren deelden onder meer het volgende mee:

"Op het moment dat duidelijk werd dat de Nederlandse ambassade te Islamabad, vanwege de algehele veiligheidssituatie in Pakistan en die van de locatie van de kanselarij in het

bijzonder, moest worden gesloten, is onmiddellijk gezocht naar een alternatieve locatie. Dit was niet eenvoudig. Op dit moment zit de ambassade in een hotel. Het hotel wil geen grote rijen met wachtende mensen voor de deur. Om die reden kan de ambassade dan ook niet worden bezocht.

De nieuwe locatie die is gevonden moet worden verbouwd, dit kost veel tijd. Een nieuwe ambasadestaf is inmiddels gevonden en het ziet ernaar uit dat in oktober 2003 de ambassade haar publiekstaken weer kan uitoefenen. Legalisatie- en verificatieaanvragen kunnen dan weer worden ingediend.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken bemiddelt voor personen met de Nederlandse nationaliteit, die woonachtig zijn in Nederland, bij legalisatie van akten die op hen zelf betrekking hebben. Het is niet zo dat dit een recente oplossing is. Het Ministerie biedt altijd hulp in dit soort gevallen.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft afgesproken met de Nederlandse ambassade in Islamabad dat maximaal tien aanvragen per week worden doorgestuurd naar de ambassade. Dit maximum aantal is geen enkel probleem, want het wordt niet gehaald.

Legalisatie van documenten is vaak nodig voor een latere procedure, zoals die ter verkrijging van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Aangezien mvv-aanvragen niet kunnen worden ingediend, zou de mogelijkheid legalisatieaanvragen in te dienen weinig zin hebben, want de mvv-procedure kan in Islamabad niet worden gestart.

Naar aanleiding van de ontstane problemen heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken gezocht naar een oplossing.

Om alle aanvragen naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken te sturen, die deze vervolgens doorstuurt naar de Nederlandse ambassade, is niet haalbaar:

1. het probleem met aanvragen om legalisatie van documenten is dat deze zeer gecompliceerd zijn, het aanvraagformulier telt 20 pagina's en er moeten veel ondersteunende documenten worden overgelegd. De meeste aanvragen die worden ontvangen zijn incompleet. Een zekere interactie tussen de indiener van de legalisatieaanvraag en degene die de aanvraag in ontvangst neemt, is nodig om de aanvraag compleet te krijgen;

2. daarbij komt dat de behandelaars van legalisatieaanvragen over veel expertise moeten beschikken. Het behandelen van legalisatieaanvragen is geen kerntaak van het departement in Nederland. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken beschikt niet over een pool medewerkers die daarvoor zomaar kan worden ingezet. De ambasademedewerkers die vanuit Islamabad zijn gerepatrieerd, zijn inmiddels alweer ingezet op andere posten in het buitenland.

Ook andere mogelijkheden als het zogenoemde drop box systeem, het indienen van aanvragen bij ambassades van andere EU-landen in Pakistan of bij de Nederlandse vertegenwoordiging in India of Iran, zijn niet haalbaar. Bij het drop box systeem doet zich het probleem voor dat er ook geen interactie kan plaatsvinden, andere EU-landen hebben zich huiverig getoond de Nederlandse "doelgroep" te ontvangen en de ambassades in India en Iran zouden de aanvraag alleen maar doorsturen. Zij hebben geen expertise op dit terrein in huis.

Middels voorlichting heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken de afnemers (ambtenaren van de burgerlijke stand en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) op de hoogte gesteld van de ontstane problemen. Het Ministerie kan hen niet dwingen bepaalde eisen niet te stellen.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is tot de conclusie gekomen dat er geen werkbaar alternatief voorhanden is."

E. NADERE REACTIE VERZOEKER

Verzoeker reageerde bij e-mailbericht van 2 juli 2003 als volgt op het verslag van bevindingen:

"... Punten A en B (feiten en mijn standpunt) zijn juist weergegeven.

De informatie aan u gegeven door het Ministerie van Buitenlandse Zaken is op tenminste een punt, strijdig met informatie mij gegeven door het Consulaat Generaal in Karachi en de Nederlandse vertegenwoordiging in Kabul. Aannemende dat het CG mij juist heeft ingelicht, is de informatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken dus feitelijk niet juist. Kan ik ook reageren op deze informatie?

Concreet gaat het om het volgende: het ministerie stelt: "legalisering van documenten is vaak nodig voor een latere procedure, zoals die ter verkrijging van een machtiging voorlopig verblijf (mvv). Aangezien mvv-aanvragen niet kunnen worden ingediend, zou de mogelijkheid legalisatieaanvragen in te dienen weinig zin hebben, want de mvv-procedure kan in Islamabad niet worden gestart."

De Nederlandse vertegenwoordiging in Kabul heeft mij laten weten dat het CG in Karachi tijdelijk verantwoordelijk is voor alle consulaire taken voor Afghanistan, en dat, aangezien we wonen in Afghanistan, we daar dus terecht kunnen voor een mvv-aanvraag.

Ook van het CG zelf heb ik begrepen dat er daar gewoon mvv-aanvragen kunnen worden ingediend en verwerkt, en dat wij aldaar een aanvraag kunnen indienen, mits wij gelegaliseerde documenten hebben. Mijn partner's adres in Pakistan is te Hyderabad; ook dat valt onder het ressort van het CG in Karachi.

Het enige waar wij de ambassade in Islamabad voor nodig hebben, is de legalisatie, aangezien mijn partner geboren is te Lahore, en dat valt onder de ambassade te Islamabad. De Minister van Buitenlandse zaken heeft veel andere consulaire taken voor geheel Pakistan overgedragen aan het CG te Karachi, maar niet de bevoegdheid tot legalisatie van documenten voor mensen geboren in onder meer de Punjab.

Dat het indienen van een legalisatieaanvraag weinig zin zou hebben, is dus in ons geval feitelijk onjuist.

Ik vind het standpunt van het Ministerie, dat het meer dan een jaar moet kosten om een goed beveiligde ambassade in te richten, overigens ook niet redelijk. Wanneer er politieke wil is, kan een ambassade zeer snel worden ingericht, zoals bijvoorbeeld hier in Kabul, waar, ondanks een veiligheidssituatie die volgens de classificatie van de Verenigde Naties en volgens de veiligheidswaarschuwingen van het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken slechter is dan die in Islamabad, wel snel een Nederlandse vestiging kon komen..."

Achtergrond

1. Aanwijzing Probleemlanden in verband met valse documenten (Staatscourant 8 maart 1996, nr. 49)

"...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: de Dominicaanse Republiek, Ghana, India, Nigeria en 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 minister van Buitenlandse Zaken adviseert Nederlandse instanties documenten uit de genoemde landen alleen nog te accepteren als zij inhoudelijk geverifieerd zijn door de Nederlandse vertegenwoordigingen aldaar.

De Nederlandse vertegenwoordigingen in de vijf landen zullen op de stukken duidelijk aangeven of zij slechts gelegaliseerd zijn (zonder inhoudelijke controle) of dat inhoudelijke verificatie van de documenten heeft plaatsgevonden.

Als uit de inhoudelijke controle blijkt dat er iets niet in orde is, worden de documenten niet aan de verzoeker teruggegeven maar aan de Nederlandse instantie gezonden waarvoor de documenten bestemd zijn. Daarbij wordt in een zogenaamd 'individueel ambtsbericht' aangegeven op grond waarvan de documenten niet geaccepteerd dienen te worden..."

2. Beoordeling van documenten uit Ghana, Nigeria, Pakistan, India en de Dominicaanse Republiek (Staatscourant 5 september 2002, nr. 170/pag. 10)

"...Bijlage

Uitgangspunten voor de beoordeling van documenten, afkomstig uit de landen Ghana, Nigeria, Pakistan, India en de Dominicaanse Republiek

A. Aanwijzing probleemlanden

1. Legalisatie en verificatie

Onder legalisatie van een buitenlands document wordt verstaan het door de Minister van Buitenlandse Zaken (hierna: de Minister) voor echt verklaren van het desbetreffende document, opdat dat document kan worden toegelaten tot de Nederlandse rechtsorde. De beslissing wordt tot uitdrukking gebracht door middel van het plaatsen van een verklaring (stempel) op het document. De beslissing tot legalisatie wordt genomen op grond van een onderzoek naar de handtekening en/of stempels van de plaatselijke autoriteiten op het desbetreffende stuk. In een aantal gevallen wordt ook de inhoud van het document geverifieerd. Een dergelijke wijze van verificatie is voor documenten uit de landen Ghana, Nigeria, India, Pakistan en Dominicaanse Republiek door de Minister voorgeschreven. De voorgenoemde landen zijn in maart 1996 door de Minister aangewezen als probleemland op het gebied van schriftelijk bewijs. Dit houdt in dat alle uit de probleemlanden afkomstige documenten, die vanaf 1 april 1996 bij de Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in deze landen ter legalisatie worden aangeboden, verplicht inhoudelijk worden geverifieerd..."

3. Brief minister van Buitenlandse Zaken van 11 december 2002 aan de Tweede Kamer (2002-2003, 19 637, nr. 702)

"...Onder verwijzing naar het Algemeen Overleg Justitie/Buitenlandse Zaken d.d. 31 oktober 2002, (19 637, nr. 696) 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 ambassadestaf 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.

De consulaire afdeling van het Nederlands Consulaat-Generaal (CG) te Karachi is sinds 29 april 2002, in het kader van een pilot project Duits-Nederlandse samenwerking, gevestigd in het gebouw van het Duitse Consulaat-Generaal. Vanwege de precaire veiligheidssituatie in Karachi heeft Duitsland medio 2002 besloten om het aantal bezoekers tot dit gebouw te beperken en gebruik te maken van een zogenaamd visum drop box systeem van Federal Express. Nederland heeft zich hierbij op 1 augustus 2002 aangesloten. In de paragraaf over visumverlening voor kort verblijf in Karachi wordt de werkwijze van dit systeem toegelicht.

Ook de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Italië maken gebruik van dit visum drop box systeem. Visumaanvragen worden ingediend bij Federal Express en behandeld door de betreffende vertegenwoordigers in Islamabad of Karachi. De Franse vertegenwoordiging in Karachi verwijst visumaanvragers naar haar ambassade te Islamabad.

Karachi, visumverlening voor kort verblijf

De werkwijze van het visum drop box systeem van Federal Express, waarvan het CG sinds 1 augustus 2002 gebruik maakt, is als volgt.

Tot 1 november 2002 konden alleen visumaanvragers uit het ressort van het CG (provincies Sindh en Baluchistan) zich vervoegen bij een kantoor van Federal Express te Karachi, Hyderabad en Quetta. Vanaf 1 november 2002 heeft het CG deze werkwijze uitgebreid tot geheel Pakistan met als gevolg dat ook personen uit het ressort van Islamabad (provincies Punjab, North-West Frontier Province (NWFP) en Pakistaans Kashmir) een visumaanvraag kunnen indienen bij een van de 18 Federal Express kantoren

in Pakistan. Alleen visumaanvragen van personen die in de afgelopen twee jaar al eerder een bezoek aan het Schengengebied en/of Nederland hebben gebracht ten behoeve van zaken- of familiebezoek, alsmede van luchthaventransit-passagiers, worden op deze wijze in behandeling genomen.

Personen, die om humanitaire redenen naar Nederland moeten reizen en aan wie niet eerder een Schengenvisum is verleend, worden op afspraak ontvangen op het CG ten behoeve van hun visumaanvraag.

Aan de hand van door Nederland en Duitsland opgestelde instructies (in lijn met de EU/Schengen Gemeenschappelijke Visuminstructies, GVI), wordt door Federal Express beoordeeld of de aanvraag compleet is. Federal Express neemt de aanvraag in ontvangst, int de visumleges en een extra vergoeding voor de bemiddelingskosten. Vervolgens worden de visumaanvragen (per waardetransport) door Federal Express afgeleverd bij het Nederlandse CG te Karachi, die de aanvragen aan de hand van de EU/Schengen-regelgeving toetst. Het geviseerde paspoort of de weigeringsbeschikking wordt na afhandeling door het CG via Federal Express aan de aanvrager uitgereikt.

Bij twijfel of onduidelijkheid wordt de visumaanvrager door het CG uitgenodigd voor een interview op de consulaire afdeling. Afspraken hiervoor worden gemaakt door Federal Express en alleen op basis van een schriftelijke uitnodiging wordt door het beveiligingspersoneel toegang verleend tot het CG.

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 legalisatie-aanvragen 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 gezinsherenigingszaken 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

Wegens de hierboven gemelde sluiting van de consulaire afdeling voor alle publiekstaken kunnen er voor de duur van het hotelverblijf geen visumaanvragen, noch voor kort noch lang verblijf (machtigingen tot voorlopig verblijf, mvv), in behandeling worden genomen. Inwilligende of afwijzende beschikkingen op visum- of mvv-aanvragen die bij de Nederlandse ambassade in Islamabad vóór de sluiting zijn ingediend, worden afgehandeld door het CG Karachi.

Onderzocht is of andere EU/Schengen-landen de visumverlening voor Nederland in Islamabad tijdelijk kunnen waarnemen. Vanwege de getroffen veiligheidsmaatregelen en de hieraan verbonden beperkte publiekstaken van de andere EU/Schengen-vertegenwoordigingen is dit niet mogelijk gebleken.

DNA- en identificerende onderzoeken

Deze onderzoeken in het kader van Afghaanse gezinsherenigingszaken uit Pakistan zijn, behoudens spoedgevallen, tot nu toe aangehouden. Inmiddels zijn maatregelen getroffen waardoor de mogelijkheden voor het verrichten van deze werkzaamheden worden verruimd. Op grond van een inventarisatie van de dossiers zullen alle aanvragen worden ingepland bij het CG Karachi. De volgorde zal worden vastgesteld op basis van het principe «first in -first out», d.w.z. de IND-dossiers die als eerste gereed waren voor DNA of identificerend onderzoek zullen als eerste behandeld worden. Aan spoedgevallen zal prioriteit worden verleend. Naar verwachting zal in de eerste week van januari 2003 een aanvang worden gemaakt met deze werkzaamheden. Het CG kan per week circa 3 gezinnen ontvangen voor DNA-onderzoek en maximaal 3 zaken voor identificerend onderzoek.

Onderzocht wordt of de ambasadestaf in Islamabad op een andere locatie dan het hotel binnenkort DNA-onderzoek kan uitvoeren.

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 legalisatie-aanvragen 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 te Den Haag. Deze zullen op volgorde van binnenkomst ter behandeling worden doorgeleid aan de ambasadestaf in Islamabad.

Onderzoeken in asielzaken

Het overgrote deel van de asielonderzoeken die in Pakistan werden uitgevoerd, betrof onderzoek in Afghaanse zaken. Dit onderzoek richt zich met name op de mogelijke betrokkenheid van reeds in Nederland verblijvende Afghanen bij oorlogsmisdaden en/of andere vormen van mensenrechtenschendingen in Afghanistan.

Per brief van 29 mei 2002 werd de voormalige Staatssecretaris van Justitie ervan op de hoogte gesteld dat geen asielonderzoeken in Pakistan konden plaatsvinden.

Dit geldt tot op heden, mede gelet op de strenge vertrouwelijkheidseisen die aan dergelijk onderzoek worden verbonden en die niet afdoende gewaarborgd zijn zolang vanuit het hotel in Islamabad wordt gewerkt. De uitrusting van het CG Karachi is niet zodanig dat aldaar de hierboven genoemde asiel- en migratiewerkzaamheden kunnen worden verricht..."

4. Brief van 11 februari 2003 van de Griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken aan de minister van Buitenlandse Zaken (2002-2003, 19 637, nr. 736)

"...Naar aanleiding van uw aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal gerichte brief d.d. 11 december 2002, houdende 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 (Kamerstuk 19 637, nr 702) verzoek ik u namens de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken om een reactie op het (voorlopig) niet in behandeling nemen van visumaanvragen voor kort noch lang verblijf door de consulaire afdelingen van de Nederlandse ambassade te Islamabad en het Nederlandse consulaat-generaal te Karachi.

De commissie legt u in het bijzonder de vraag voor of uit uw brief moet worden opgemaakt dat op dit moment in Pakistan geen visa voor kort verblijf (met uitzondering van humanitaire gevallen en voor personen die de afgelopen twee jaar reeds eerder een bezoek aan Nederland of het Schengengebied hebben gebracht) kunnen worden aangevraagd bij én verleend worden door een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging. Mocht dit daadwerkelijk het geval zijn, dan verzoekt de commissie u haar te berichten of op dit moment andere, gebruikelijke consulaire diensten evenmin in Pakistan kunnen worden verleend alsook tot welke termijn u voorziet dat deze situatie zal voortduren.

In het verlengde hiervan vraagt de commissie u haar te berichten welke klachten u vanuit Pakistan en vanuit de Pakistaanse gemeenschap in Nederland hierover hebben bereikt en wat uw standpunt ten aanzien van deze klachten is.

Voorts vraagt de commissie u om uw generaal oordeel over de situatie waarin de gezamenlijke Nederlandse posten in Pakistan niet het complete pakket aan consulaire diensten kunnen leveren.

Ten slotte verzoekt de commissie u haar aan te geven of u ook andere dan in uw brief genoemde oplossingsrichtingen ziet om de situatie te verbeteren..."

5. Brief minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer van 15 april 2003 (2002-2003, 19 637, nr. 736)

"...Graag bied ik u hierbij de reactie aan op het verzoek van de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van 11 februari 2003 (zie bijlage) om de commissie nader te informeren over de consulaire werkzaamheden van de Nederlandse ambassade te Islamabad en het Nederlandse Consulaat-Generaal te Karachi, als vermeld in mijn brief aan u van 11 december 2002 (TK 19 637, nr. 702).

De commissie vraagt verduidelijking over de behandeling van visumaanvragen voor kort verblijf, waarbij met name uitleg wordt verzocht over het feit dat niet alle categorieën visumaanvragers in de gelegenheid worden gesteld een visumaanvraag bij een Nederlandse vertegenwoordiging in Pakistan in te dienen.

Met mijn brief van 11 december 2002 heb ik de Kamer geïnformeerd over de achtergrond van de huidige situatie van de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen in Pakistan. Tevens heb ik aangegeven dat, vanwege de sluiting van de consulaire afdeling in Islamabad, daar geen publiekstaken kunnen worden uitgevoerd. Ter verduidelijking meld ik dat visumverlening in Islamabad niet mogelijk is, omdat de huidige kantoorruimte van de ambasadestaf in het hotel niet voldoet aan de vereiste beveiligingsvoorschriften.

Het Nederlandse Consulaat-Generaal te Karachi kan vanwege veiligheidsmaatregelen slechts een beperkt aantal bezoekers ontvangen. Voor het aanvragen van visa wordt daarom gebruik gemaakt van een visum drop box systeem dat is ingesteld op 18 kantoren van Federal Express in Pakistan. Omdat de visumaanvrager hierdoor niet in persoon verschijnt bij het CG Karachi, worden alleen visumaanvragen van bepaalde categorieën reizigers, te weten personen die in de afgelopen twee jaar al eerder een bezoek aan het Schengengebied en/of Nederland hebben gebracht ten behoeve van zaken- of familiebezoek en luchthaventransit-passagiers, op deze wijze in behandeling genomen. Andere visumaanvragen dan hiervoor vermeld, met uitzondering van humanitaire gevallen, kunnen niet door het CG in behandeling worden genomen. Zoals ik in mijn brief van 11 december 2002 heb medegedeeld, staat de veiligheidssituatie in Karachi dit niet toe.

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..."

6. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:1

"Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, wordt de aanvraag tot het geven van een beschikking schriftelijk ingediend bij het bestuursorgaan dat bevoegd is op de aanvraag te beslissen."

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

"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.

2. Indien de aanvraag of een van de daarbij behorende gegevens of bescheiden in een vreemde taal is gesteld en een vertaling daarvan voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking noodzakelijk is, 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 met een vertaling aan te vullen.

3. Indien de aanvraag of een van de daarbij behorende gegevens of bescheiden omvangrijk of ingewikkeld is en een samenvatting voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking noodzakelijk is, 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 met een samenvatting aan te vullen.

4. Een besluit om de aanvraag niet te behandelen wordt aan de aanvrager bekendgemaakt binnen vier weken nadat de aanvraag is aangevuld of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken."