



Rapport

Datum: 29 augustus 2003
Rapportnummer: 2003/288

Klacht

Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling door de minister van Buitenlandse Zaken van zijn in december 2001 ingediende verzoek om legalisatie van de Pakistaanse geboorteakte van zijn dochter en van hemzelf en van zijn Pakistaanse huwelijksakte.

Verzoeker klaagt tevens over de wijze waarop de minister van Buitenlandse Zaken zijn klacht van 26 september 2002 heeft behandeld. In dit verband klaagt verzoeker er over dat de minister in diens reactie op de klacht wel heeft erkend dat de procedure voor onbepaalde tijd was opgeschort omdat de Nederlandse Ambassade in Islamabad nog was gesloten voor publiek, maar dat hij naar aanleiding daarvan geen passende maatregel heeft getroffen.

Beoordeling

I. Ten aanzien van de lange duur van de behandeling van het verzoek om legalisatie en verificatie

1. Termijnen in het bestuursrecht zijn voor de belanghebbende doorgaans fatale termijnen. Uit een oogpunt van een op dit punt na te streven gelijkheid tussen overheid en burger, en van de geloofwaardigheid van de overheid, behoren bestuursorganen zich evenzeer strikt gebonden te achten aan wettelijke voorschriften inzake voor hen geldende termijnen. Dit geldt te meer wanneer de desbetreffende wettelijke voorschriften (enige) ruimte bieden voor het verlengen van de duur van de besluitvorming. Hierbij is het nog van belang om te benadrukken dat een zorgvuldige voorbereiding van een beslissing op bijvoorbeeld een verzoek om ambtshalve advies of een bezwaarschrift niet aan een voortvarende behandeling van zo'n aanvraag in de weg behoort te staan. Voortvarendheid vormt juist één van de wezenlijke onderdelen van een zorgvuldige behandeling. Het is ook aan het betrokken bestuursorgaan om te voorkomen dat een gebrek aan voortvarendheid leidt tot een schending van de zorgvuldigheidsnorm.

2. In geval van een verzoek om legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten is niet bij wettelijk voorschrift een termijn vastgesteld waarbinnen moet worden beslist. Daarom zijn de in de artikelen 4:13 en 4:14 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie Achtergrond, onder 1.) genoemde termijnen op deze verzoeken van toepassing. Dit betekent dat op een verzoek om legalisatie binnen acht weken dient te worden beslist. Indien een beschikking niet binnen acht weken kan worden gegeven, dient de aanvrager daarvan in kennis te worden gesteld en dient het bestuursorgaan aan te geven binnen welke redelijke termijn de beschikking wel tegemoet kan worden gezien.

3. Verzoeker, in het bezit van de Nederlandse nationaliteit, klaagt over de lange duur van de behandeling door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, van het op 30 november 2001

ingediende verzoek om legalisatie en verificatie van de Pakistaanse geboorteakten van zijn dochter en van hemzelf, en van zijn Pakistaanse huwelijksakte. Deze documenten had verzoeker nodig om de overkomst van zijn echtgenote en dochter, beiden van Pakistaanse nationaliteit, naar Nederland te regelen (zie Achtergrond, onder 2.,3.,8. en 9.).

4. Een verzoek om legalisatie wordt in behandeling genomen nadat de daaraan verbonden leges zijn voldaan. Op 8 mei 2002 voldeed verzoeker de verschuldigde leges. Bij brief van 10 juli 2002 bevestigde het Ministerie van Buitenlandse Zaken de ontvangst van genoemde betaling. Tevens liet het ministerie in deze brief weten dat als gevolg van de sluiting van de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) voor alle publiekszaken doorzending naar de ambassade niet mogelijk was. De aanvraag zou om die reden worden aangehouden tot het moment dat het weer mogelijk was de stukken ter behandeling door te zenden.

5. Bij brief van 6 augustus 2002, doorgezonden door de Nationale ombudsman bij (herkansings-)brief van 26 september 2002, klaagde verzoeker bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken over het gebrek aan voortgang in de legalisatie en verificatieprocedure. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken deelde in zijn reactie van 17 oktober 2002 op de klacht mee dat als gevolg van de sluiting van de Nederlandse ambassade te Islamabad voor het publiek geen nieuwe aanvragen om verificatie en legalisatie in behandeling werden genomen.

6. De totale duur van de behandeling van het verzoek om verificatie en legalisatie bedroeg gerekend vanaf de datum van de ontvangst van de leges, te weten 8 mei 2002, tot de dag waarop de minister van Buitenlandse Zaken op het door de Nationale ombudsman ingestelde onderzoek reageerde, te weten 13 februari 2003, ruim negen maanden. De beslistermijn van acht weken gegeven in artikel 4:13, tweede lid, Awb is daarmee in ruime mate overschreden. Niet is gebleken dat het bestuursorgaan verzoeker daarvan in kennis heeft gesteld en daarbij een redelijke termijn heeft genoemd waarbinnen de beschikking wel tegemoet kon worden gezien. Daarmee is gehandeld in strijd met de Awb.

7. In zijn reactie van 13 februari 2003 op het onderzoek van de Nationale ombudsman verwees de minister naar de brief van 11 december 2002, waarin hij de Tweede Kamer had geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de werkzaamheden van de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in Pakistan (zie Achtergrond, onder 4.). Ten aanzien van de verificatie en legalisatie van documenten gaf de minister daarin aan dat personen van Nederlandse nationaliteit hun Pakistaanse documenten ter verificatie en legalisatie op het departement in Den Haag konden aanbieden. Deze zouden in volgorde van binnenkomst ter behandeling worden doorgeleid naar de ambasadestaf in Islamabad. In dat kader werd ook het verzoek om legalisatie en verificatie van verzoeker in de week van 13 februari 2003 doorgezonden naar de Nederlandse ambassade te Islamabad.

8. Voor zover de minister van Buitenlandse Zaken van mening is dat de sluiting van de Nederlandse ambassade in Islamabad (Pakistan) een bijzondere omstandigheid vormt die overschrijding van de termijn van behandeling kan rechtvaardigen, merkt de Nationale Ombudsman het volgende op. De Nationale ombudsman heeft er begrip voor dat de ambassade te Islamabad vanwege de veiligheidssituatie ter plaatse tijdelijk is gesloten voor publiek, zodat daar geen Pakistaanse documenten ter legalisatie en verificatie konden worden aangeboden.

Echter na ontvangst van het verzoek om verificatie en legalisatie heeft de minister verzoeker op 11 juli 2002 laten weten dat het verzoek als gevolg van de sluiting van de Nederlandse ambassade te Islamabad niet ter behandeling daarheen kon worden doorgestuurd. Hij heeft daarbij niet aangegeven dat niet binnen acht weken op de aanvraag kon worden beslist. Evenmin is door het ministerie aangegeven binnen welke redelijke termijn de beschikking wel tegemoet kon worden gezien. Ook nadat het nieuwe beleid van de minister op 11 december 2002 bekend was geworden werd verzoeker, ondanks dat zijn verzoek al vanaf 8 mei 2002 bij het ministerie bekend was en verzoeker over de trage afhandeling had geklaagd, niet adequaat over de voortgang in zijn zaak geïnformeerd.

Het had op de weg van het ministerie gelegen, juist nu het blijkbaar tijdelijk in de onmogelijkheid verkeerde aanvragen zoals die van verzoeker voor verdere behandeling door te geleiden naar de ambassade in Pakistan, betrokkenen regelmatig te informeren omtrent mogelijke ontwikkelingen.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van het niet nemen van een passende maatregel op de klacht

1. Op 6 augustus 2002 diende verzoekers gemachtigde bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken een klacht in over het voor onbepaalde tijd opschorten van de legalisatie en verificatieprocedure wegens de sluiting van de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan).

2. In reactie op deze klacht liet, zoals hierboven al aan de orde is geweest, het Ministerie van Buitenlandse Zaken verzoeker bij brief van 17 oktober 2002 weten zich de ergernis over het gebrek aan voortgang te kunnen voorstellen, maar wegens de sluiting van de Nederlandse Ambassade voor publiek geen nieuwe aanvragen in behandeling te kunnen nemen.

3. Vervolgens richtte verzoeker zich tot de Nationale ombudsman met een klacht over de wijze waarop het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn klacht van 6 augustus 2002, doorgezonden door de Nationale ombudsman op 26 september 2002, had afgehandeld. Verzoeker klaagt er in dit verband over dat de minister in zijn reactie op de klacht van 17

oktober 2002 wel heeft erkend dat de procedure voor onbepaalde tijd was opgeschort omdat de Nederlandse Ambassade in Islamabad (Pakistan) nog was gesloten voor het publiek, maar dat hij naar aanleiding daarvan geen passende maatregel heeft genomen.

De minister had de klacht gezien de overschrijding van de in artikelen 4:13 en 4:14 van de Awb genoemde termijn gegrond moeten verklaren.

4. Het is een vereiste van adequate klachtbehandeling dat een bestuursorgaan naar aanleiding van een gegronde klacht maatregelen treft die gelet op de aard van de klacht passend zijn. Hierbij kan in geval van een gegronde klacht over de lange duur van de behandeling worden gedacht aan het voortvarend voortzetten van de behandeling en indien dit niet mogelijk is het adequaat informeren van betrokkenen omtrent de verdere gang van zaken. In een dergelijk geval kan niet worden volstaan met de enkele mededeling dat behandeling gedurende een onbepaalde tijd niet mogelijk is.

Nadat de minister op 11 december 2002 de Tweede Kamer had geïnformeerd over de mogelijkheid Pakistaanse documenten bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan te bieden voor doorzending naar Pakistan (zie Achtergrond, onder 4.) kreeg verzoeker op 13 februari 2003 in het kader van dit onderzoek bericht dat zijn aanvraag die week was doorgezonden. Nadien heeft verzoeker niets meer vernomen.

6. Doordat in de klachtafhandelingsbrief noch tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman de behandeling zo spoedig als mogelijk is afgerond, en ook geen concrete vervolgstappen in het vooruitzicht zijn gesteld omtrent de behandeling is niet passend gereageerd op verzoekers klachten.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Uit de behandeling van een vergelijkbaar verzoek (dossiernummer 2003.01044) is de Nationale ombudsman gebleken 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 heeft hiervan met instemming kennis genomen. Hij verwacht dat de minister alles in het werk zal stellen om te bereiken dat deze datum ook daadwerkelijk wordt gehaald.

7. Daarnaast is in deze zaak nog het volgende van belang. De behandeling van een klacht dient aan een aantal voorwaarden te voldoen. Deze voorwaarden zijn onder meer van belang voor het na te streven vertrouwen in de onbevooroordeeldheid van de klachtbehandelende instantie.

8. In het geval van verzoeker werd het beginsel van hoor en wederhoor niet toegepast. Verder ontving verzoeker een uiterst summiere schriftelijke reactie op zijn klacht, waaruit hij niet kon opmaken wat er met zijn verzoek om legalisatie en verificatie zou gebeuren. Ook was de klachtafhandelingsbrief niet ondertekend conform de mandaatregeling.

Tenslotte werd verzoeker aan het einde van de brief niet gewezen op de mogelijkheid zich tot de Nationale ombudsman te wenden. Op deze punten is niet conform de klachtinstructie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gehandeld (zie Achtergrond, onder 7.).

Van een overheidsorgaan mag worden verwacht dat deze zijn eigen interne klachtprocedure volgt.

De onderzochte gedraging is ook in zoverre niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond.

Onderzoek

Op 23 oktober 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer T., ingediend door de heer mr. P.J. van Herwaarden, advocaat te Rotterdam, met een klacht over een gedraging 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. Daarbij werd de minister van Buitenlandse Zaken een aantal specifieke vragen gesteld.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Verzoeker maakte van deze gelegenheid geen gebruik. Ook werden verzoeker nadere vragen gesteld.

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 gemachtigde gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Bij brief van 30 november 2001 diende verzoeker, die de Nederlandse nationaliteit bezit, via zijn advocaat een verzoek in bij de afdeling legalisatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken tot legalisatie en verificatie van de Pakistaanse geboorteakte van zijn dochter en van hemzelf en van zijn Pakistaanse huwelijksakte. Dit verzoek tot legalisatie en verificatie van genoemde documenten werd door verzoeker gedaan omdat hij zijn echtgenote en dochter naar Nederland wenste te laten overkomen. Om tot Nederland te worden toegelaten dienden de echtgenote en dochter van verzoeker eerst een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aan te vragen bij de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Eén van de vereisten voor het verkrijgen van een mvv voor verzoekers uit Pakistan is dat zij beschikken over gelegaliseerde en geverifieerde documenten (zie Achtergrond, onder 3. en 4.).
2. Bij brief van 22 januari 2002 werd de ontvangst van het verzoek tot legalisatie en verificatie door de afdeling Documentenverkeer en Fraude Bestrijding van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bevestigd en werd verzoeker meegedeeld dat eerst de leges, zijnde een bedrag van f 900,--, moesten worden voldaan, alvorens het verzoek in behandeling kon worden genomen. Omdat er onduidelijkheid was bij verzoeker of ook de huwelijksakte (opnieuw) moest worden gelegaliseerd werd eerst door zijn advocaat hierover gecorrespondeerd met het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Hierdoor ondervond de betaling van de leges vertraging. Het verschuldigde bedrag werd uiteindelijk pas op 8 mei 2002 door verzoeker aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldaan.
3. Bij brief van 10 juli 2002 bevestigde het Ministerie van Buitenlandse Zaken de ontvangst van genoemde betaling. Tevens werd aan verzoeker meegedeeld dat als gevolg van de sluiting van de Nederlandse ambassade te Islamabad voor alle publiekszaken, doorzending naar de ambassade (waar de legalisatie en verificatie feitelijk plaatsvindt) voor verdere behandeling niet mogelijk was. De aanvraag zou worden aangehouden tot het moment dat het weer mogelijk was de stukken ter behandeling door te zenden.
4. Bij brief van 6 augustus 2002 van zijn advocaat klaagde verzoeker bij de minister van Buitenlandse Zaken over het gebrek aan voortgang in de legalisatie en verificatieprocedure van de huwelijksakte en de geboorteakten. Omdat verzoeker na 6 weken geen reactie op zijn klacht had ontvangen van de minister van Buitenlandse Zaken wendde hij zich op 19 september 2002 tot de Nationale ombudsman.
5. Bij brief van 26 september 2002 verzocht de Nationale ombudsman in de herkansingsprocedure de minister van Buitenlandse Zaken om de klacht van verzoeker van 6 augustus 2002 te behandelen overeenkomst hoofdstuk 9 van de Algemene wet

bestuursrecht (Awb); (zie Achtergrond, onder 1.).

6. Bij brief van 14 oktober 2002 liet het Ministerie van Buitenlandse Zaken de klachtbrief van 6 augustus 2002 niet te hebben ontvangen en om die reden niet eerder te hebben gereageerd. In deze brief werd aan verzoeker toegezegd dat de reactie op de klacht binnen een week zou volgen.

7. Op 17 oktober 2002 reageerde de minister van Buitenlandse Zaken weten per brief aan de advocaat van verzoeker op de klacht en deelde onder meer het volgende mee:

"Onder verwijzing naar Uw brief aan de Nationale ombudsman van 19 september jl, waarvan ik een kopie ontving op 3 oktober jl., bevestig ik hierbij de ontvangst van Uw klacht. U beklagt zich over onvoldoende voortgang van de legalisatieprocedure en verzoekt, om door rechtstreekse instructie aan de vertrouwensadvocaat, tot legalisatie over te gaan. Hoezeer ik mij Uw ergernis ook kan voorstellen, ik moet U helaas toch teleurstellen. De Nederlandse Ambassade is op dit moment nog gesloten voor publiek en dientengevolge worden er geen nieuwe aanvragen in behandeling genomen. De aanvraag van verzoeker wordt beschouwd als een geheel nieuwe aanvraag en er zal dan ook opnieuw geverifieerd moeten worden. Overigens is de vertrouwensadvocaat niet gemachtigd een document te legaliseren. Op basis van een rapportage van de vertrouwenspersoon neemt de post een beslissing. Het spijt mij u niet positiever te kunnen berichten."

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker staat hierboven samengevat weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

Bij brief van 13 februari 2003 reageerde de minister van Buitenlandse Zaken onder meer als volgt op de klacht van verzoeker:

"In Uw brief van 10 januari 2003 heeft U mij de klacht voorgelegd van de heer A. Deze klacht betreft de lange duur van de behandeling door de Minister van Buitenlandse Zaken van zijn in december 2001 ingediende verzoek om legalisatie van zijn geboorteakte, huwelijksakte en de Pakistaanse geboorteakte van zijn dochter. De heer A. klaagt tevens over de wijze waarop de Minister van Buitenlandse zaken zijn klacht van 26 september 2002 heeft behandeld. De Minister zou in zijn reactie hebben erkend dat de procedure voor onbepaalde tijd was opgeschort omdat de Nederlandse Ambassade nog was gesloten voor publiek, maar dat hij zou hebben nagelaten passende maatregelen te treffen.

U vraagt mij een reactie te geven op de vraag of de Nederlandse vertegenwoordiging in Pakistan de behandeling van legalisatie van huwelijks- en geboorteakten heeft opgeschort en zo ja vanaf welk moment.

De consulaire afdeling van de Nederlandse ambassade te Islamabad is inderdaad sinds 27 mei 2002 gesloten vanwege de algehele veiligheidssituatie in Pakistan en die van de locatie van de kanselarij in het bijzonder. Ik verwijs u voor nadere toelichting naar de bijgevoegde brief aan de Tweede Kamer. Indien zich geen onvoorziene omstandigheden voordoen zal de ambassade haar werkzaamheden conform de bijgevoegde brief aan de Tweede Kamer in de tweede helft van 2003 kunnen hervatten op een nieuwe locatie. Tot die tijd is de ambassade niet geopend voor de gebruikelijke publiekstaken en kunnen nieuwe legalisatieverzoeken niet worden ingediend in Pakistan.

De nieuwe aanvraag van de heer A. is hier weliswaar al in december 2001 ontvangen, echter de betaling ervoor pas op 8 mei 2002. Behandeling van een aanvraag vindt pas na betaling plaats.

Vanwege de onduidelijkheid over de situatie in de regio is de aanvraag van de heer A. in die periode niet doorgestuurd voor behandeling aan de ambassade.

Inmiddels zijn er maatregelen getroffen op de ambassade in Islamabad waardoor aanvragen van personen met de Nederlandse nationaliteit, bij het ministerie ingediend, op volgorde van binnenkomst kunnen worden doorgestuurd naar Islamabad.

De aanvraag tot legalisatie en verificatie van de documenten van de heer A. wordt dan ook binnen een week doorgestuurd.”

Als bijlage bij deze brief bevond zich de brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 11 december 2002, aan de voorzitter van de Tweede Kamer (zie Achtergrond, onder 2.).

D. NADERE REACTIE VERZOEKER

Bij brief van 25 maart 2003 reageerde de gemachtigde van verzoeker op de door de Nationale ombudsman nader gestelde vragen over de datum van de betaling van de leges voor de legalisatie. De gemachtigde bevestigde dat de betaling van de leges op 8 mei 2002 had plaatsgevonden.

Op 19 mei 2003 deelde verzoekers gemachtigde mee dat de legalisatie en verificatie nog niet hadden plaatsgevonden.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:3

"1. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

2. Onder beschikking wordt verstaan: een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan.

3. Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen."

Artikel 4:5, eerste en vierde 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.

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."

Artikel 4:13

"1. Een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag.

2. De in het eerste lid bedoelde redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch een kennisgeving als bedoeld in artikel 4:14, derde, lid heeft gedaan."

Artikel 4:14

"1. Indien een beschikking niet binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn kan worden gegeven, deelt het bestuursorgaan dit aan de aanvrager mede en noemt het daarbij een zo kort mogelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien.

2. Het eerste lid is niet van toepassing indien het bestuursorgaan na het verstrijken van de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn niet langer bevoegd is.

3. Indien, bij het ontbreken van een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, een beschikking niet binnen acht weken kan worden gegeven, stelt het bestuursorgaan de aanvrager daarvan in kennis en noemt het daarbij een redelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien."

2. 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..."

3. 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..."

4. 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 ambasadestaf houdt sindsdien kantoor in een hotel in Islamabad, verricht onder meer consulaire werkzaamheden van zuiver intern-administratieve aard, doch is niet geopend voor de gebruikelijke publiekstaken. Voor de goede orde meld ik dat in Islamabad én Karachi alle werkzaamheden in het kader van de consulaire bijstand en dienstverlening aan Nederlanders worden uitgevoerd.

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

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 ambassadestaf 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 ambassadestaf 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..."

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

"...Naar aanleiding van uw aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal gerichtte 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 generale 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..."

6. Brief minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer van 15 april 2003 (Kamerstukken II, 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 kantoormuimte van de ambassadestaf 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 precare 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..."

7. Interne klachtinstructie Ministerie van Buitenlandse Zaken

"Wijze van afhandeling

Uitgangspunt van de Awb is dat een klacht zorgvuldig behandeld wordt.

(...)

Instructie

1. Iedere directie en iedere Post behandelt de klachten die over hem worden ingediend. Een klacht over een individuele medewerker van een directie of een Post geldt ook als een klacht over directie of Post.
2. De ontvangst van een klacht wordt schriftelijk aan de indiener van de klacht bevestigd.
3. kopie van een schriftelijke klacht wordt toegezonden aan DJZ/BR.
4. De klacht moet binnen zes weken na ontvangst zijn afgehandeld. Deze termijn kan verlengd worden met vier weken. Van deze verlenging moet de klager schriftelijk op de hoogte gesteld worden.
5. De behandeling van de klacht mag niet geschieden door de persoon die betrokken is geweest bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft.
6. Tenzij de klager aangeeft hiervan af te zien wordt hij in beginsel in de gelegenheid gesteld te worden gehoord tijdens een hoorzitting. Ook degene over wie geklaagd wordt, krijgt deze gelegenheid aangeboden. Van de hoorzitting wordt een verslag gemaakt.

7. De klager wordt binnen de gestelde termijn schriftelijk en gemotiveerd in kennis gesteld van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht alsmede van de eventuele conclusies die daaraan verbonden worden. Het schriftelijke antwoord op de klacht wordt ondertekend namens de Minister, conform de mandaatregeling. Aan het einde van de brief moet klager er op gewezen worden dat hij, indien hij niet tevreden is met de reactie, zich kan wenden tot de Nationale ombudsman."

8. Vreemdelingenbesluit 2000

Artikel 3.18

"De verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 3.13, eerste lid, wordt verleend, indien de vreemdeling beschikt over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf die overeenkomt met het verblijfsdoel waarvoor de verblijfsvergunning is aangevraagd of behoort tot één van de in artikel 17 van de Wet of in artikel 3.71, tweede lid, bedoelde categorieën."

9. Vreemdelingencirculaire 2000

Par. 2.3 Gelegaliseerde akten

"Het bestaan van een naar Nederlands internationaal privaatrecht geldig huwelijk wordt aangetoond met officiële gelegaliseerde bescheiden, tenzij een van de uitzonderingen genoemd in B2/12 van toepassing is.

Het bestaan van een in Nederland geregistreerd partnerschap wordt aangetoond met een afschrift van de akte van de burgerlijke stand.

Dat is ook het geval indien de vreemdeling zich erop beroept dat aan alle voorwaarden van artikel 3.13 t/m 3.22 Vreemdelingenbesluit wordt voldaan.

De verblijfsvergunning wordt niet op grond van een huwelijk of een geregistreerd partnerschap verleend indien het huwelijk of het geregistreeerde partnerschap niet is aangetoond."