



Rapport

Datum: 5 september 2003
Rapportnummer: 2003/298

Klacht

Verzoekster klaagt over de lange duur van de behandeling door de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) van de op 21 februari 2002 ingediende aanvraag tot verificatie en legalisatie van de geboorteakte van haar echtgenoot en hun huwelijksakte.

In dit verband klaagt verzoekster er met name over dat de Nederlandse ambassade te Islamabad bij brief van 8 oktober 2002 wel heeft laten weten dat het verificatierapport gereed was maar dat geen concrete termijn wordt gegeven waarbinnen de beslissing op bovengenoemde aanvraag zal worden genomen. De ambassade vermeldde daarbij dat de duur van de behandeling van verificatieverzoeken, gezien de beperkte personele bezetting van de ambassade, is vastgesteld op vier tot zes maanden, onvoorziene omstandigheden voorbehouden.

Beoordeling

1. Verzoeksters echtgenoot diende op 21 februari 2002 een aanvraag in tot legalisatie en verificatie (zie Achtergrond, onder 1. en 2.) van zijn geboorteakte en huwelijksakte bij de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan). Bij brief van 1 augustus 2002 verzocht verzoekster de ambassade te Islamabad en het Ministerie van Buitenlandse Zaken om de gelegaliseerde en geverifieerde documenten te verstrekken of om haar op de hoogte te stellen van de oorzaak van de lange duur van de behandeling van bovengenoemde aanvraag.

2. Bij brief van 5 augustus 2002 liet het Ministerie van Buitenlandse Zaken verzoekster weten dat de Nederlandse ambassade te Islamabad en het consulaat-generaal te Karachi (Pakistan) waren gesloten in verband met de veiligheidssituatie in Pakistan en de regio. Voorts werd meegedeeld dat de legalisatieaanvraag al voor de sluiting in behandeling was genomen en dat na heropening van de ambassade zo spoedig mogelijk zou worden beslist. Bij brief van 8 oktober 2002 reageerde de Nederlandse ambassade te Islamabad op verzoeksters brief van 1 augustus 2002. In deze brief werd meegedeeld dat de ambassade sinds 4 juni 2002 was gesloten en dat verzoeksters echtgenoot hierover bij brief van 9 juli 2002 was ingelicht. Ook liet de ambassade weten dat het verificatierapport gereed was en dat nadat een beslissing was genomen op de aanvraag verzoekster en haar echtgenoot daarover zouden worden ingelicht. De ambassade wees verzoekster erop dat de tekst op het ontvangstbewijs van de aanvraag weliswaar inhield dat verificatie vier tot acht weken kan duren maar dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken deze periode nader had gesteld op vier tot zes maanden, onvoorziene omstandigheden voorbehouden.

Bij beschikking van 31 oktober 2002 werd de aanvraag van verzoeksters echtgenoot afgewezen.

3. Verzoekster klaagt over de lange duur van de behandeling van de aanvraag tot legalisatie en verificatie van de door haar echtgenoot aan de ambassade te Islamabad aangeboden documenten.

4. Ingevolge artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie achtergrond, onder 3.) dient, wanneer geen sprake is van een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, zoals in het geval van een aanvraag tot legalisatie en verificatie, te worden beslist binnen een redelijke termijn. Deze termijn is in ieder geval verstreken wanneer niet binnen acht weken is beslist en evenmin betrokkene een kennisgeving is gedaan als bedoeld in artikel 4:14, derde lid, van de Awb (zie achtergrond onder 3.). In zo'n kennisgeving dient een redelijke termijn te worden genoemd waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien.

5. Het voorgaande betekent dat de ambassade uiterlijk op 18 april 2002 een beslissing had moeten nemen op de legalisatieaanvraag van 21 februari 2002, dan wel vóór het verstrijken van de termijn bedoeld in artikel 4:13, tweede lid, van de Awb gebruik had moeten maken van de in het artikel 4:14, derde lid, van de Awb geboden mogelijkheid. Daarvan is niet gebleken.

Voor zover de brief van 9 juli 2002 aan verzoeksters echtgenoot of de brieven van 5 augustus 2002 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en van 8 oktober 2002 van de ambassade aan verzoekster al zou kunnen worden aangemerkt als een kennisgeving als bedoeld in artikel 4:14, derde lid, Awb, kon daarmee de beslistermijn niet worden verlengd. Deze brieven zijn immers pas ruim na het verstrijken van de termijn als bedoeld in artikel 4:13, tweede lid, van de Awb, aan verzoekster gezonden. Dit betekent dat de beslistermijn voor de aanvraag van verzoeksters echtgenoot acht weken na het indienen van de aanvraag - en derhalve op 18 april 2002 - was verstreken. De ambassade heeft echter pas op 31 oktober 2002 een beschikking gegeven.

De minister deelde in zijn reactie op de klacht mee dat aanvragers in de Bevestiging Van Ontvangst erop worden gewezen dat de legalisatie en verificatieprocedure in Pakistan gemiddeld drie tot vier maanden kan duren. Daarnaast liet hij onder meer weten dat gezien de sluiting van de ambassade het onmogelijk was binnen vier maanden een beslissing te nemen. In dit geval was echter in de door de ambassade aan verzoeksters echtgenoot verstrekte ontvangstbevestiging van 21 februari 2002 alleen opgenomen dat de verificatie van documenten vier tot acht weken in beslag kon nemen. Nu zij niet binnen deze termijn van acht weken een tussenbericht als bedoeld in artikel 4:14, derde lid, van de Awb hadden ontvangen mochten zij uitgaan van deze termijn.

6. Verzoekster klaagt er ook over dat de ambassade in de brief van 8 oktober 2002 geen concrete termijn gaf waarbinnen op de aanvraag van haar echtgenoot zou worden beslist. In de brief van 8 oktober 2002 was opgenomen dat het verificatierapport gereed was en dat verzoekster nadat een beslissing was genomen zou worden ingelicht.

7. Gezien hetgeen hiervoor al is opgenomen onder punt 5. had het op de weg van de ambassade gelegen om in de brief van 8 oktober 2002 een concrete toezegging te doen over de beslistermijn. De ambassade kon dit ook doen nu het verificatierapport al gereed was en alleen nog een beslissing moest worden genomen. De enkele mededeling dat verzoekster en haar echtgenoot zouden worden ingelicht nadat een beslissing op de aanvraag was genomen kan niet worden aangemerkt als een concrete toezegging.

In zijn aanvullende reactie op de klacht van 17 februari 2003 deelde de minister mee dat de beslissing op de aanvraag reeds op 31 oktober 2002 was verstuurd naar verzoekster en naar haar echtgenoot en dat op 4 december 2002 een bezwaarschrift was ingediend tegen die beslissing. De minister oordeelde hiermee dat de klachtprocedure bij de Nationale ombudsman voorkomen had kunnen worden. De minister kan hier niet in worden gevolgd. Dat er drie weken na de brief van 8 oktober 2002 aan verzoekster een beslissing werd genomen op de aanvraag van verzoeksters echtgenoot doet niet af aan het feit dat in de brief van 8 oktober 2002 geen concrete toezegging werd gedaan over de beslistermijn.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

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

Onderzoek

Op 21 oktober 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw S. te Den Haag, met een klacht over een gedraging van de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan).

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. Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

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

Verzoeker en het Ministerie van Buitenlandse Zaken deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeksters echtgenoot, van Pakistaanse nationaliteit, verzocht de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) op 21 februari 2002 om legalisatie en verificatie van zijn geboorteakte en trouwakte. Hij ontving een ontvangstbevestiging van de ambassade waarin was opgenomen dat de behandeling van de verificatieaanvraag vier tot acht weken in beslag kon nemen. Bij brief van 1 augustus 2002 informeerde verzoekster bij de Nederlandse ambassade en het ministerie van Buitenlandse Zaken naar de stand van zaken. Zij verzocht hierbij om afgifte van de geverifieerde documenten dan wel informatie over de reden van het uitblijven van de gevraagde verificatie nu de redelijke termijn van acht weken reeds lang verstreken was.

2. Bij brief van 5 augustus 2002 liet het ministerie van Buitenlandse Zaken verzoekster weten dat door de situatie in Pakistan en de regio de Nederlandse ambassade in Islamabad en het consulaat-generaal in Karachi gesloten waren voor publiekszaken. Voorts was in de brief opgenomen dat de aanvraag van verzoeksters echtgenoot al voor de sluiting van de ambassade in behandeling was genomen en dat deze zo snel mogelijk na de heropening zou worden afgewikkeld.

3. Bij brief van 8 oktober 2002 reageerde de Nederlandse ambassade als volgt op verzoeksters brief van 1 augustus 2002:

“...Naar aanleiding van de algemene veiligheidssituatie in Pakistan is de consulaire afdeling van deze ambassade sinds 4 juni jl. tot nader orde gesloten voor alle publiekszaken en is het Nederlandse personeel van onder meer de consulaire afdeling kort nadien gerepatrieerd. Sedertdien functioneert deze ambassade met een zéér beperkt aantal personeelsleden.

Overigens heb ik met een brief van 9 juli 2002 uw echtgenoot h.t.l. overeenkomstig ingelicht en hem te kennen gegeven dat zulks leidt tot een aanzienlijke vertraging bij de verdere afhandeling van het dossier. Kopie van mijn brief treft u, te uwer informatie, hierbij aan. Kennelijk heeft uw echtgenoot verzuimd u over de inhoud van de bijlage in kennis te stellen.

Het verificatierapport inzake uw documenten is in mijn bezit. Nadat ik tot een beslissing ben gekomen en de aanvraag is als zodanig afgehandeld, zullen u en uw echtgenoot overeenkomstig worden ingelicht.

Waar u in uw hogergenoemde brief refereert aan de op ontvangstbewijs vermelde afdoeningstermijn, valt aan de bewuste tekst niet te ontleen dat deze termijn vier tot acht weken belooft. De tekst luidt "Verification of the document(s) may take four to eights weeks"(voor u vertaald: De verificatie van documenten kan vier tot acht weken in beslag nemen"). Overigens heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken de desbetreffende periode nader gesteld op vier tot zes maanden, onvoorziene omstandigheden voorbehouden..."

4. Bij beschikking van 31 oktober 2002 werd het legalisatieverzoek van verzoeksters echtgenoot door het ministerie van Buitenlandse zaken afgewezen.

B. Standpunt verzoekster

Het standpunt van verzoekster staat samengevat weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

1. Bij brief van 20 december 2002 regeerde de minister van Buitenlandse zaken als volgt op de klacht:

"...De klacht betreft de lange duur van de behandeling door de Nederlandse ambassade te Islamabad (hierna: ambassade) van de op 21 februari jl. ingediende aanvraag tot verificatie en legalisatie van de geboorteakte van haar echtgenoot en hun huwelijksakte. (Verzoekster; N.o.) klaagt erover dat zij geen antwoord heeft mogen ontvangen op de door haar in augustus verzonden brief aan de ambassade en aan het departement. De brief betreft een verzoek om informatie omtrent de hierboven vermelde verificatie- en legalisatieprocedure. In de brief aan de Nationale Ombudsman klaagt (verzoekster; N.o.) erover dat haar pogingen om informatie te verkrijgen zonder resultaat zijn geweest. Verder zou de ambassade geen informatie hebben verschaft aan de echtgenoot van (verzoekster; N.o.) omtrent de opgelopen vertraging in de verificatie- en legalisatieprocedure.

Zowel het ministerie als de ambassade hebben echter schriftelijk gereageerd op de brief die (verzoekster; N.o.) heeft gestuurd. Respectievelijk hebben zij op 5 augustus jl. in de vorm van een bevestiging van ontvangst en op 8 oktober jl. in briefvorm gereageerd. Tevens heeft de ambassade per brief van 9 juli jl. de echtgenoot van (verzoekster; N.o.) informatie verschaft.

De ambassade was op het moment van het schrijven van (verzoekster; N.o.) d.d. 1 augustus 2002 om veiligheidsredenen gesloten. Dit is aan (verzoekster; N.o.) medegedeeld in het schrijven van het departement d.d. 5 augustus. Tevens is zij middels dat schrijven op de hoogte gesteld van het feit dat de behandeling van de aanvraag door de sluiting van de ambassade vertraging op zou lopen en dat de aanvraag na heropening van de vertegenwoordiging z.s.m. zou worden afgewikkeld. Zoals U reeds aangeeft in Uw brief, heeft (verzoekster; N.o.) vervolgens in oktober 2002 van de ambassade te horen

gekregen dat het verificatierapport gereed was. De ambassade gaf aan dat het verificatierapport weliswaar binnen was, maar er zijn géén uitspraken omtrent de beslistermijn(en) gedaan. De reden hiervoor is de beperkte personeelsbezetting van de ambassade, die in afwachting van een nieuwe kanselarij tijdelijk in een hotel gehuisvest is. Zoals ook aan (verzoekster; N.o.) is medegedeeld, heeft sluiting van de ambassade te maken met de algehele veiligheidssituatie aldaar waardoor de ambassadestaf, ook na terugkomst van de tijdelijke repatriëring, zeer beperkt is.

De ambassades in de probleemlanden streven ernaar om op grond van de Awb (Algemene wet bestuursrecht; N.o.) binnen acht weken een beslissing op de aanvraag te nemen. Niettemin duurt een algehele verificatie- en legalisatieprocedure in Pakistan inclusief de beslissing op desbetreffende aanvraag gemiddeld drie tot vier maanden. Aanvragers worden hier altijd in de Bevestiging Van Ontvangst op gewezen. Het algemene verloop van een verificatieonderzoek wordt namelijk direct beïnvloed door de bereidwilligheid tot medewerking van de lokale autoriteiten. Door de penibele veiligheidssituatie kan de onderzoekstermijn in Pakistan momenteel oplopen tot vier à zes maanden. Hiertoe heeft de ambassade volledigheidshalve in haar schrijven van 8 oktober 2002 aan (verzoekster; N.o.) aangegeven dat "(h)et Ministerie van Buitenlandse Zaken de desbetreffende periode (noodgedwongen) nader (heeft) gesteld op vier tot zes maanden, onvoorziene omstandigheden voorbehouden." Ook heeft de ambassade middels een brief van 9 juli 2002 de echtgenoot van (verzoekster; N.o.) ingelicht over de sluiting van de ambassade en dat zulks tot aanzienlijke vertraging bij de verdere afhandeling van de aanvraag leidt.

De huidige situatie in Pakistan en op de ambassade maken het op dit moment onmogelijk om binnen vier maanden een beslissing op de aanvraag te nemen.

Op grond van bovenstaande ben ik de mening toegedaan dat de klacht van (verzoekster; N.o.) *gegrond* is voor zover die betrekking heeft op het nalaten van het noemen van een concrete termijn waarop de beslissing op de aanvraag wordt genomen. Daar het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Nederlandse Ambassade te Islamabad zowel (verzoekster; N.o.) als haar echtgenoot voldoende hebben ingelicht omtrent het verloop van de onderhavige verificatie- en legalisatieprocedure, ben ik op grond van bovenstaande de mening toegedaan dat de klacht van betrokkene voor wat betreft de overige elementen van het protest, *ongegrond* is. De algehele klacht verklaar ik hierbij *gedeeltelijk gegrond*.

Op de reeds lopende aanvragen, ingediend in de periode vóór de sluiting, is inmiddels een beslissing genomen. Deze beslissingen worden administratief verwerkt op de ambassade te Islamabad. Er zal dan ook een rappel worden verstuurd aan de ambassade om de resultaten van de aanvraag binnen 4 weken aan betrokkene toe te sturen..."

2. Bij brief van 17 februari 2003 liet de minister van Buitenlandse Zaken in aanvulling op de brief van 20 december 2002 het volgende weten:

“(Verzoekster; N.o.) heeft zich tot U gericht met een klacht betreffende de lange duur van de afhandeling van haar legalisatieverzoek. Daarop is door mij gereageerd in bovenvermelde brief (van 20 december 2002; N.o.). De klacht werd daarin gedeeltelijk gegrond, gedeeltelijk ongegrond verklaard.

Echter: de ambassade te Islamabad heeft (verzoekster; N.o.) op 31 oktober 2002 een originele weigeringsbeschikking gestuurd, die zij waarschijnlijk in de loop van de eerste week van november heeft ontvangen. Haar in Pakistan wonende echtgenoot ontving tevens een kopie van de beschikking.

Gemachtigde van voornoemd echtpaar heeft op 4 december jl. bezwaar aangetekend tegen deze beslissing, hetgeen duidelijk maakt dat betrokkenen de beschikking wel degelijk hebben ontvangen. De Algemene Bezwaarschriftencommissie Consulaire Zaken zal zich nu buigen over de zaak van (verzoekster; N.o.) en haar echtgenoot.

Zoals in mijn brief uiteen gezet, is mevrouw steeds op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen in Islamabad.

Het had dus in de rede gelegen van (verzoekster; N.o.) om Uw bureau te informeren over de ontvangst van de weigeringsbeschikking, waarmee deze hele klachtenprocedure voorkomen had kunnen worden.

In dit verband wijs ik U er, wellicht ten overvloede op dat van de aanvragen die rechtstreeks bij de ambassade worden ingediend (zoals i.c. het geval is) er geen informatie voorhanden is op het ministerie over de stand van zaken.

Deze informatie verkrijgt de aanvrager rechtstreeks van de ambassade...”

D. Reactie verzoekster

Verzoekster liet bij brieven van 29 januari 2003 en 22 april 2003 weten dat zij het niet eens is met de stelling van het ministerie van Buitenlandse zaken dat zij steeds op de hoogte is gehouden van de stand van zaken met betrekking tot de legalisatie en verificatie van de door haar echtgenoot ingeleverde documenten nu zij pas een half jaar na de aanvraag een eerste bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken ontving in reactie op haar rappelbrief van 1 augustus 2002.

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 voornoemde 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. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:13:

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

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

Artikel 4:14, derde lid

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