



Rapport

Datum: 8 januari 2004

Rapportnummer: 2004/003

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de minister van Buitenlandse Zaken niet aangeeft waar hij een geboorteakte uit Pakistan, die vereist is voor de verkrijging van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), kan laten legaliseren en verifiëren, nu de Nederlandse ambassade in Islamabad (Pakistan) tijdelijk gesloten is.

Beoordeling

1. Verzoeker, van Nederlandse nationaliteit, wilde zijn Pakistaanse echtgenote naar Nederland laten overkomen. Hiervoor was nodig om eerst een machtiging tot voorlopig verblijf aan te vragen (mvv) bij de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (zie achtergrond, onder 8.). Bij de aanvraag om verlening van de mvv moest verzoekers echtgenote een gelegaliseerde en geverifieerde Pakistaanse geboorteakte overleggen (zie Achtergrond, onder 2,3 en 9.). De Nederlandse ambassade te Pakistan wees het verzoek om legalisatie en verificatie af.

Verzoeker diende vervolgens een bezwaarschrift in bij de minister van Buitenlandse Zaken. Tijdens de behandeling van dit bezwaarschrift in de Adviescommissie Bezwaarschriften Consulaire Zaken kreeg verzoeker het advies een nieuwe geboorteakte in Pakistan aan te vragen. Deze akte moest opnieuw worden geverifieerd en gelegaliseerd.

2. Verzoeker reisde zelf af naar Pakistan om een nieuwe geboorteakte aan te vragen. Vervolgens wilde hij een verzoek om legalisatie en verificatie van de akte indienen bij de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan). De ambassade bleek echter tijdelijk gesloten te zijn. Het indienen van een aanvraag om legalisatie en verificatie was daardoor niet mogelijk. Het Nederlandse consulaat te Karachi (Pakistan) nam de aanvraag ook niet in behandeling. Verzoeker informeerde daarop op 12 september 2003 telefonisch bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken waar hij zijn aanvraag om legalisatie en verificatie van de geboorteakte dan kon indienen. Het antwoord van het ministerie luidde dat wegens de sluiting van de Nederlandse ambassade te Pakistan op dat moment geen nieuwe aanvragen in behandeling konden worden genomen.

3. In zijn reactie van 24 december 2002 op de klacht aan de Nationale ombudsman bevestigde de minister van Buitenlandse Zaken dat als gevolg van de sluiting voor het publiek van de Nederlandse ambassade te Islamabad geen nieuwe aanvragen om verificatie en legalisatie in behandeling werden genomen. De minister gaf aan dat zodra de ambassade zou worden heropend, verzoeker daarover zou worden geïnformeerd. De minister liet weten dat er inmiddels een nieuwe locatie voor een nieuwe kanselarij was gevonden en dat de ambassade naar verwachting medio 2003 heropend kon worden.

Desgevraagd verklaarde de minister ook dat er geen alternatieven waren voor de behandeling van verificatie- en legalisatieaanvragen. De minister verwees in zijn brief ook naar de brief van 11 december 2002, waarin hij de Tweede Kamer informeerde 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 Pakistaanse 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 ambassadestaf in Islamabad.

4. Indien de Nederlandse overheid in verband met een de verkrijging van een machtiging tot voorlopig verblijf in het kader van gezinshereniging van een onderdaan met een buitenlandse echtgenote, de eis stelt dat de geboorteakte van die echtgenote wordt 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 op zich 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 het echter van belang dat de minister van Buitenlandse Zaken alles in het werk stelt om de ambassade zo snel mogelijk weer open te stellen voor het publiek zodat het weer mogelijk is om onder meer verzoeken om legalisatie en verificatie van documenten in te dienen. Tevens is van belang dat gelet op het belang van betrokkenen zorgvuldig wordt nagegaan of gedurende deze periode van sluiting een vervangende voorziening kan worden getroffen.

5. De minister heeft in eerste instantie bij brief van 24 december 2002 in reactie op het onderzoek laten weten dat naar verwachting de Nederlandse ambassade medio 2003 heropend zou worden. De nieuwe locatie voor de ambassade was toen al bekend. In een gesprek van 22 mei 2003 tussen medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Bureau Nationale ombudsman (zie achtergrond, onder 10.) werd meegedeeld dat de ambassade pas in oktober 2003 weer open zou gaan voor het publiek. Tijdens het vervolgesprek van 6 oktober 2003 (zie bevindingen, onder d.) bleek dat de genoemde streefdatum opnieuw niet was gehaald en dat de ambassade niet eerder dan eind 2003 zal worden heropend.

De Nationale ombudsman moet helaas constateren dat de minister van Buitenlandse Zaken tot tweemaal toe de streefdatum voor de heropening van de Nederlandse ambassade te Pakistan niet heeft gehaald, zonder dat daar een bijzondere reden voor aan te wijzen is. Uit het onderzoek is gebleken dat er voldoende ambassadepersoneel is, maar dat de verbouwing van de nieuwe locatie nog niet is voltooid. Een verklaring voor de vertraging van de verbouwing is niet gegeven.

Van de minister van Buitenlandse Zaken mag worden verwacht dat wanneer hij een toezegging doet hij zich voldoende rekenschap geeft van de haalbaarheid van de gedane toezegging.

6. Tevens is van belang dat voor de duur van de sluiting van de ambassade tijdig had moeten worden gezocht naar een vervangende voorziening voor de belanghebbenden. De minister van Buitenlandse Zaken heeft tijdens het onderzoek in eerste instantie 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, vaak niet compleet worden aangeleverd (zie achtergrond, punt 10.). Genoemde problemen zouden zich ook voordoen bij de invoer van een zogenoemd drop-box systeem. Bij de bespreking van 22 mei 2003 van de mogelijke alternatieven kwam ook dit systeem aan de orde. In het gesprek van 6 oktober 2003 heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken kenbaar gemaakt dat vanwege het niet halen van de streefdatum voor heropening van de ambassade per 20 oktober 2003 noodgedwongen toch is gekozen voor de invoer van een drop-box systeem om het indienen van aanvragen om legalisatie en verificatie van documenten alsnog mogelijk te maken (zie bevindingen, onder d.).

7. De Nationale ombudsman heeft begrip voor de praktische problemen waar de minister zich voor gesteld zag bij de uitvoering van een vervangende voorziening tijdens de sluiting van de ambassade. Zo meende de minister dat het niet haalbaar was om alle aanvragen via het departement in Den Haag in ontvangst te nemen en door te sturen naar de ambassade.

Ingevolge artikel 4:1 Awb (zie achtergrond, onder 1.) dient een aanvraag bij het bevoegde orgaan te worden ingediend, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

In het geval van aanvragen om legalisatie en verificatie, is de minister van Buitenlandse Zaken het bevoegde orgaan, terwijl niet wettelijk is voorgeschreven dat deze slechts kunnen worden ingediend bij een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het land van herkomst of in het land van bestendig verblijf.

In de Algemene wet bestuursrecht, noch in enig ander wettelijk voorschrift is bepaald hoe een bestuursorgaan dient te handelen in het geval dat een aanvraag wordt ingediend bij een verkeerde dienst of afdeling van dat orgaan. Het ligt voor de hand dat in zo'n geval zoveel mogelijk analoog aan de doorzendplicht van artikel 2:3 Awb wordt gehandeld. Dat doet er echter niet aan af dat een bestuursorgaan, dat ten behoeve van zijn taakvervulling vaak beschikt over meerdere adressen, van aanvragers mag verwachten dat zij hun aanvraag indienen op het juiste adres. Uiteraard dient de aanvrager van dat adres op de

hoogte te zijn gesteld.

In het geval van aanvragen om legalisatie en verificatie zijn de Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordigingen in het land van herkomst of in het land van bestendig verblijf het aangewezen adres.

De Nationale ombudsman is dan ook van oordeel dat de minister van Buitenlandse Zaken in beginsel mag verlangen dat om efficiencyredenen aanvragen om legalisatie en verificatie worden ingediend bij een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het land van herkomst of in het land van bestendig verblijf.

Nu echter de ambassade in Pakistan voor langere tijd voor het publiek was gesloten en ter plaatse geen sprake was van een vervangende voorziening, is de Nationale ombudsman van oordeel dat de minister van Buitenlandse Zaken niet op goede gronden heeft kunnen weigeren aanvragen van belanghebbenden via het departement in Den Haag in ontvangst te nemen en door te sturen naar de ambassade. Ten onrechte werd deze mogelijkheid alleen aangeboden aan belanghebbenden met de Nederlandse nationaliteit voor zover het documenten betrof, die op henzelf betrekking hebben (zie achtergrond, onder 4.). Belanghebbenden met een andere nationaliteit hadden vanaf 27 mei 2002, de datum waarop de ambassade in Pakistan werd gesloten, geen enkele mogelijkheid een aanvraag om legalisatie en verificatie in te dienen.

De Nationale ombudsman stelt vast dat pas met de invoer van het drop-box systeem per 20 oktober 2003 voor belanghebbenden die niet de Nederlandse nationaliteit hebben, zoals de echtgenote van verzoeker, ter plaatse een vervangende mogelijkheid is gecreëerd voor het indienen van een aanvraag om legalisatie en verificatie van documenten. De Nationale ombudsman is van mening dat gezien de lange periode van sluiting van de ambassade en het grote belang dat belanghebbenden hebben bij de verificatie en legalisatie van hun documenten de minister eerder met een vervangende voorziening had moeten komen dan wel de aanvragen via het ministerie in behandeling had moeten nemen.

De onderzochte gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken is 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 1 november 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer A. te Sittard, 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.

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

Noch de minister van Buitenlandse Zaken noch verzoeker gaf binnen de gestelde termijn een reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker, van Nederlandse nationaliteit, trad op 16 mei 2001 in Pakistan in het huwelijk. Zijn echtgenote heeft de Pakistaanse nationaliteit. Verzoeker wenste zijn echtgenote naar Nederland te laten komen. Om tot Nederland toegelaten te worden diende verzoekers echtgenote te beschikken over 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 echtgenote uit Pakistan is dat zij beschikt over gelegaliseerde en geverifieerde documenten (zie Achtergrond, onder 3 en 4).

2. Op 4 maart 2002 ontving verzoeker op zijn aanvraag om legalisatie en verificatie van de Pakistaanse geboorteakte van zijn echtgenote een afwijzende beslissing van de minister van Buitenlandse Zaken. Tegen deze beschikking maakte verzoeker op 17 maart 2002 bezwaar. Op 8 augustus 2002 vond de behandeling van het bezwaarschrift plaats in de Adviescommissie Bezwaarschriften Consulaire Zaken.

Tijdens de hoorzitting werd verzoeker meegedeeld waarom de legalisatie en verificatie van de geboorteakte was geweigerd. Aan verzoeker werd het advies gegeven een nieuwe geboorteakte met de juiste gegevens aan te vragen in Pakistan en bij de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in Pakistan ter legalisatie en verificatie in te dienen.

Verzoeker heeft eind augustus 2002 in Pakistan een nieuwe geboorteakte aangevraagd. Toen verzoeker de nieuwe geboorteakte wilde laten legaliseren en verifiëren bij de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) bleek deze voor onbepaalde tijd gesloten te zijn voor publiek. Verzoeker heeft vervolgens bij het Nederlandse consulaat te Karachi (Pakistan) geïnformeerd of hij daar zijn aanvraag om legalisatie en verificatie kon indienen. Het Nederlandse consulaat te Karachi liet hem weten voorlopig alleen lopende zaken af te handelen en geen nieuwe aanvragen in behandeling te nemen.

3. Terug in Nederland informeerde verzoeker op 12 september 2002 telefonisch bij de afdeling Documentenverkeer en fraudebestrijding van het Ministerie van Buitenlandse Zaken waar hij zijn aanvraag om legalisatie en verificatie kon indienen nu dit bij de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in Pakistan niet mogelijk was. De behandelend ambtenaar van het Ministerie van Buitenlandse Zaken deelde verzoeker mee dat dit op dat moment niet mogelijk was wegens de (tijdelijke) sluiting van de Nederlandse ambassade te Pakistan.

Verzoeker heeft na de hoorzitting van 8 augustus 2002 niets meer vernomen in de bezwaarprocedure.

4. Bij brief van 13 september 2002 klaagde verzoeker er bij de Nationale ombudsman over dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken hem geen duidelijke informatie verstrekke over de wijze waarop hij de (nieuwe) geboorteakte uit Pakistan kan laten verifiëren en legaliseren. Omdat verzoeker de klacht niet eerst aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken had voorgelegd stuurde de Nationale ombudsman de klacht op 10 oktober 2002 door naar dit ministerie.

5. Bij brief van 15 oktober 2002 reageerde het Ministerie van Buitenlandse Zaken als volgt op de brief van de Nationale ombudsman van 10 oktober 2002 en liet verzoeker onder meer het volgende weten:

“U hebt deze klacht niet eerst bij dit bestuursorgaan ingediend waardoor de Nationale ombudsman de klacht heeft doorgeleid.

Het spijt mij bijzonder in uw brief, te lezen dat u zeer ontevreden bent over de gang van zaken. Natuurlijk bestaat er van mijn kant alle begrip voor de lastige situatie waarin u zich bevindt en de lange tijd die het proces reeds in beslag heeft genomen. Zoals mevrouw X u reeds in diverse telefoongesprekken heeft trachten uit te leggen is het op dit moment niet mogelijk nieuwe aanvragen in behandeling te nemen, vanwege de sluiting van de Nederlandse Ambassade te Islamabad.

Na indiening van uw eerste aanvraag tot legalisatie in augustus 2001, is de geboorteakte van uw vrouw geweigerd voor legalisatie op 4 maart 2002. U hebt daartegen bezwaar aangetekend. Tijdens de daarop volgende hoorzitting is u medegedeeld waarom de

geboorteakte geweigerd is en u het advies gegeven een nieuwe geboorteakte met de juiste gegevens, op juiste wijze vastgelegd, in te dienen.

U hebt inmiddels een nieuwe geboorteakte op laten maken; het moet beschouwd worden als een nieuwe aanvraag die opnieuw geverifieerd zal moeten worden. Op dit

moment kunnen nieuwe aanvragen helaas niet in behandeling worden genomen,

vanwege de sluiting van de ambassade. Ook het Consulaat in Karachi neemt geen nieuwe aanvragen in behandeling.

Het spijt mij u niet positiever te kunnen berichten.

U zult op de hoogte gesteld worden zodra de ambassade opengesteld wordt.”

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker staat hierboven samengevat weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

Bij brief van 24 december 2002 reageerde de minister van Buitenlandse Zaken onder meer als volgt op de klacht van verzoeker:

" De heer A. klaagt erover dat 'de Minister van Buitenlandse zaken niet aangeeft waar hij een geboorteakte uit Pakistan, die vereist is voor de verkrijging van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), kan laten legaliseren en verifiëren, nu de Nederlandse Ambassade in Islamabad gesloten is.'

Sinds 27 mei 2002 is de ambassade officieel gesloten voor publiek. Deze maatregel werd genomen met het oog op de veiligheidssituatie in het land en op de ambassade. De kanselarij was op dat moment gehuisvest in het gebouw van de Pakistaanse luchtvaartmaatschappij. Dit gebouw was niet veilig genoeg en kon ook niet beter beveiligd worden. Als gevolg van de veiligheidssituatie werd besloten de werkzaamheden niet alleen tijdelijk stop te zetten, maar ook niet langer te verrichten op deze locatie.

Sindsdien houdt een zeer beperkte ambasadestaf kantoor in een hotel in Islamabad, waar onder meer consulaire werkzaamheden van zuiver intern-administratieve aard verricht worden. De huidige locatie laat geen publiek toe. Derhalve kunnen op dit moment nog geen nieuwe legalisatie/verificatie aanvragen van Pakistanen in behandeling worden genomen. Alternatieven, zoals bijvoorbeeld indiening via andere EU/Schengen-landen, zijn helaas niet mogelijk, omdat ook deze vertegenwoordigingen te maken hebben met veiligheidsmaatregelen en de hieraan verbonden beperkte publiekstaken. Daarnaast is het probleem niet zozeer gelegen bij de indiening, maar bij de behandeling van de aanvraag vanwege de zeer beperkte ambasadestaf.

Inmiddels is een nieuwe locatie voor een nieuwe kanselarij gevonden. Naar het zich laat aanzien zal de ambassade medio 2003 heropend worden.

Zodra de ambassade heropend wordt, zal ik u informeren en zal de aanvraag van dhr. A. ingediend kunnen worden.”

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 4.).

D. Nadere informatie van de minister van Buitenlandse zaken

Op 6 oktober 2003 vond een gesprek plaats tussen medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman en ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit gesprek was een vervolg op het gesprek van 22 mei 2003 naar aanleiding van de klachten over de (tijdelijke) sluiting van de Nederlandse ambassade te Islamabad. In dat gesprek was door het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar voren gebracht dat ernaar gestreefd werd de ambassade in oktober 2003 weer open te stellen voor het publiek.

Van dit gesprek is een verslag gemaakt waarin onder meer het volgende is opgenomen:

"De Nederlandse Ambassade te Islamabad (Pakistan) zal helaas in oktober 2003 nog niet open gaan voor publiek. Ondanks alle inspanningen kan de toezegging gedaan in onder meer het gesprek van 22 mei 2003 met de Nationale ombudsman om in oktober 2003 weer open te gaan niet worden nagekomen.

Inmiddels is er wel een andere locatie voor de ambassade gevonden. Dat was niet eenvoudig in Islamabad. Het gebouw wordt nu nog verbouwd. Men hoopt eind van het jaar de ambassade te kunnen heropenen voor het publiek.

Ook is er inmiddels personeel geworven. Er zijn twee mensen van buiten aangenomen, die nu op het Ministerie van Buitenlandse Zaken worden ingewerkt. Volgende week reizen ze af naar Islamabad. De personele bezetting is daarmee weer op hetzelfde niveau als voor de sluiting.

De personele bezetting is naar men aanneemt voldoende om alle aanvragen te kunnen behandelen.

Momenteel is er geen achterstand in de verwerking van de legalisatie- en verificatieaanvragen, niet ten aanzien van de door het Ministerie doorgestuurde aanvragen en ook niet wat betreft aanvragen, die voor de sluiting van de ambassade in mei 2002 zijn ingediend.

Om de mensen die momenteel geen aanvraag om legalisatie- en verificatie van hun Pakistaanse documenten kunnen indienen, tegemoet te komen wordt per 20 oktober 2003

een zogeheten drop-box systeem ingevoerd. Hoe dit drop-box systeem er precies uit zal zien moet nog nader worden uitgewerkt. Ook de wijze waarop dit bekend wordt gemaakt aan belanghebbenden is nog niet duidelijk.

Eerder had de No in het gesprek in mei 2003 het drop-box systeem als mogelijk alternatief naar voren gebracht. Toen zag Buitenlandse Zaken te veel praktische problemen vanwege het ontbreken van interactie tussen aanvrager en ambassade. Te vaak zouden er onvolledige aanvragen worden ingediend. Op de vraag waarom zo'n systeem nu wel kan antwoordt BZ dat het systeem wel nadelen heeft maar dat er nu wel voldoende personeel is om de aanvragen te behandelen. Ook noopt het niet halen van de datum voor het heropenen van de ambassade tot het bieden van een alternatief."

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.

4. (...)"

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, 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."

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 voor genoemde 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 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 preciaire 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.

(.....)

Verificatie en legalisatie

Nieuwe legalisatieverzoeken kunnen op dit moment niet worden ingediend bij de Nederlandse vertegenwoordigers 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.

(...)."

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 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..."

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 kantoorruimte 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..."

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

B 2.12.1

"Inleiding

Officiële en gelegaliseerde bescheiden waarborgen dat de vreemdeling die op grond van een bepaalde staat een verblijfsvergunning voor Nederland krijgt, ook daadwerkelijk die staat bezit. Het gaat hierbij om ondermeer geboorteakten, huwelijksakten, bewijzen van echtscheiding en bescheiden omtrent gezagsvoorzieningen.

Daarnaast waarborgen officiële en gelegaliseerde bescheiden dat de gegevens die bij de IND, de korpschef, de GBA (No; Gemeentelijke Basisadministratie) en de verschillende andere overheidsdiensten bekend zijn, juist en eensluidend zijn. Derhalve wordt een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning niet ingewilligd, indien de vreemdeling de daarvoor benodigde gelegaliseerde en/of geverifieerde documenten betreffende de staat van personen niet heeft overgelegd. De vreemdeling dient zich hiervoor hetzij persoonlijk, hetzij via familieleden of kennissen, te wenden tot de daartoe bevoegde autoriteiten van het land van herkomst. In de meeste gevallen zal dit het Ministerie van Buitenlandse Zaken van dat land zijn. Vervolgens dient het stuk te worden gelegaliseerd door de voor dat land bevoegde Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging.

Officiële en gelegaliseerde bescheiden waarborgen dat de vreemdeling die op grond van een bepaalde staat een verblijfsvergunning voor Nederland krijgt, ook daadwerkelijk die staat bezit. Het gaat hierbij om ondermeer geboorteakten, huwelijksakten, bewijzen van echtscheiding en bescheiden omtrent gezagsvoorzieningen.

Daarnaast waarborgen officiële en gelegaliseerde bescheiden dat de gegevens die bij de IND, de korpschef, de GBA en de verschillende andere overheidsdiensten bekend zijn, juist en eensluidend zijn. Derhalve wordt een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning niet ingewilligd, indien de vreemdeling de daarvoor benodigde gelegaliseerde en/of geverifieerde documenten betreffende de staat van personen niet heeft overgelegd.

De vreemdeling dient zich hiervoor hetzij persoonlijk, hetzij via familieleden of kennissen, te wenden tot de daartoe bevoegde autoriteiten van het land van herkomst. In de meeste gevallen zal dit het Ministerie van Buitenlandse Zaken van dat land zijn. Vervolgens dient het stuk te worden gelegaliseerd door de voor dat land bevoegde Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging."

10. Rapport 2003/248(uitgebracht op 1 augustus 2003) van de Nationale ombudsman.

Op 22 mei 2003 vond naar aanleiding van de klachten over de (tijdelijke) sluiting van de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) 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 henzelf 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 ambassademedewerkers die vanuit Islamabad zijn gerepatriëerd, 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) 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."