



# Rapport

**Datum: 23 maart 2006**

**Rapportnummer: 2006/113**

## Klacht

Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling door de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) van zijn aanvraag van 12 februari 2004 om een paspoort voor zijn aldaar geboren zoon, en van de hieraan voorafgaande aanvraag van 20 oktober 2003 om legalisatie en verificatie van diens geboorteakte, en van zijn huwelijksakte.

Hij klaagt er in dit kader ook over dat in informatiemateriaal vier tot zes weken wordt genoemd als behandelingstermijn.

Ten slotte klaagt hij erover dat de minister van Buitenlandse Zaken in de klachtafhandelingsbrief niet is ingegaan op zijn verzoek om vergoeding van gemaakte kosten.

## Beoordeling

### Algemeen

Verzoeker en zijn echtgenote, van Nederlandse nationaliteit, oorspronkelijk afkomstig uit Pakistan, kregen op 10 augustus 2003 in Islamabad, Pakistan, een zoon. Om zijn zoon te kunnen meenemen naar Nederland, zond verzoeker op 12 september 2003 een faxbericht aan de Nederlandse ambassade in Islamabad dat hij een paspoort voor zijn zoon wilde hebben. Op 24 september 2003 berichtte de ambassade verzoeker dat, voordat een paspoort aan verzoekers kind kon worden verstrekt, diens geboorteakte en verzoekers huwelijksakte inhoudelijk geverifieerd en gelegaliseerd moesten worden. Op 20 oktober 2003 diende verzoeker de legalisatie-aanvraag in van de geboorteakte van zijn zoon. Op 14 november 2003 was het verificatieonderzoek gereed. In het verificatierapport was vermeld dat de geboorteakte, evenals de huwelijksakte, correct was bevonden.

Vervolgens werd verzoekers zoon met een longinfectie opgenomen in het ziekenhuis en richtte verzoeker zich schriftelijk op 4 december 2003 (tweemaal), 5 januari 2004 en 8 januari 2004, en telefonisch op 7 januari 2004 tot de ambassade, met het verzoek om een spoedige behandeling, aangezien zij snel naar Nederland wilden omdat de medische voorzieningen daar beter waren. Op 5 januari 2004 was volgens hen sprake van een noodgeval. Op 13 januari 2004 deelde de ambassade verzoeker mee dat het verificatieonderzoek was afgerond, dat na bestudering van het rapport een beslissing zou worden genomen op de aanvraag, en dat de door verzoekers overgelegde huwelijksakte moest worden geverifieerd en gelegaliseerd.

Op 5 en 11 februari 2004 schreef verzoeker de ambassade dat hij radeloos was vanwege zijn zieke kind, en dat op het aanvraagformulier duidelijk was vermeld dat vier weken gemoeid zou zijn met de procedure. Op 12 februari 2004 legaliseerde de ambassade de geboorteakte van verzoekers zoon, en diende verzoeker de paspoortaanvraag voor zijn

zoon in. Op 27 februari 2004 werd het paspoort uitgereikt.

## **I. Ten aanzien van de lange duur van de behandeling van de aanvraag om legalisatie en verificatie van de geboorteakte en de aansluitende aanvraag om een paspoort ten behoeve van verzoekers zoon**

### **Bevindingen**

1. Op 10 juni 2004 diende verzoeker een klacht in over de zeer langzame en slechte afhandeling van de paspoortaanvraag voor zijn zoon. Verzoeker deelde onder meer mee dat hij het paspoort pas had ontvangen nadat hij een advocaat had ingeschakeld, omdat een dag voordat hij het paspoort kreeg, de ambassade had meegedeeld dat hij weer veel documenten moest inleveren, en dat het twee jaar zou duren. Al die tijd moesten zij in Islamabad verblijven en konden zij niet eerder terug naar Nederland. De hygiënische omstandigheden in Islamabad waren zo slecht dat hun zoon helaas ziek was geworden en was opgenomen in een ziekenhuis. Was het paspoort eerder verstrekt, dan was de kans dat hun zoon ziek was geworden veel kleiner geweest.

2. De Nationale ombudsman zond deze klacht ter behandeling door naar de minister van Buitenlandse Zaken.

Op 31 augustus 2004 reageerde het hoofd Consulaire Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken namens de minister van Buitenlandse Zaken op verzoekers klacht. De minister achtte de klacht ongegrond. Om een paspoort te laten afgeven aan zijn zoon, waren er twee procedures nodig: de legalisatieprocedure en de paspoortprocedure. De paspoortprocedure had twee weken geduurd. Daarmee was binnen redelijke termijn beslist op de paspoortaanvraag. De legalisatieprocedure had in totaal drie maanden en drie weken geduurd. Hiervoor gold in beginsel een termijn van acht weken. De minister verwees daarbij naar de Staatscourant nr. 167 van 30 augustus 2002 (zie Achtergrond onder 2.) waarin onder meer was vermeld dat het in de praktijk was gebleken dat de termijn van acht weken in de meeste gevallen onmogelijk was, en dat daarom door de posten een afwijkende termijn was gesteld waarbij tevens werd aangegeven wat de reden van de langere termijn was, en dat de Nationale ombudsman dit beleid ten aanzien van de termijn overschrijding in de probleemlanden redelijk achtte. Verder gaf de minister aan dat, vóórdat de Nederlandse ambassade te Islamabad op 8 april 2004 officieel was geopend - na de officiële sluiting sinds 27 mei 2002 - door de ambassade op 20 oktober 2003 een tijdelijke regeling was getroffen tot indiening van legalisatie-aanvragen voor personen van niet-Nederlandse nationaliteit. Verzoeker was een van de eersten die van deze regeling gebruik maakte.

3. Verzoeker richtte zich op 26 november 2004 tot de Nationale ombudsman. Volgens verzoeker ging de minister met de mededeling dat de behandeling van de aanvraag niet langer had geduurd dan noodzakelijk was, de ambassade pas was heropend en alle

informatie mondeling werd gegeven zodat hij had moeten weten dat de aanvraagprocedure wel vier tot zes maanden kon duren, geheel voorbij aan het feit dat zij gedurende zeven maanden in Islamabad hadden moeten verblijven en veel kosten hadden moeten maken, en in alle informatiemateriaal een periode van vier tot zes weken was genoemd als termijn waarbinnen de aanvragen werden behandeld.

4. De minister van Buitenlandse Zaken deelde in zijn reactie van 2 juni 2005 op de klacht onder meer mee dat hij de klacht ongegrond achtte. Hij verwees daartoe naar zijn brief van 31 augustus 2004 aan verzoeker.

5. Verzoeker deelde telefonisch op 15 augustus 2005 en mondeling tijdens een bezoek aan het Bureau Nationale ombudsman op 29 augustus 2005 aan een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman nog het volgende mee.

Hij had op 26 september 2003 een legalisatie-aanvraag willen indienen, maar de ambassade had dit geweigerd, omdat de originele huwelijksakte ontbrak. Hij had een op 5 januari 1991 gelegaliseerde huwelijksakte. Hij had toen een oproep gekregen om over drie weken een afspraak te maken. Bij de legalisatie-aanvraag van de geboorteakte van zijn zoon van 20 oktober 2003 had hij de originele huwelijksakte in de Urdu-taal gevoegd. Verzoeker toonde bij zijn bezoek aan het Bureau Nationale ombudsman aan een medewerkster van het Bureau een origineel lijkend exemplaar van een akte in de Urdu-taal. Verzoeker deelde verder mee dat vervolgens, in februari 2004, de ambassade ook de originele geboorteakte had willen hebben van hemzelf en zijn echtgenote, hoewel hij een Nederlands paspoort had, en dus de Nederlandse nationaliteit. Het uittreksel uit de burgerlijke stand van de gemeente was niet voldoende. Hij had de ambassademedewerkster toen verwezen naar de gemeente Den Haag, want daar was zijn geboorteakte ingeschreven, maar dat was niet geaccepteerd. Ook had hij een Pakistaanse Identiteitskaart moeten inleveren. Verzoeker had gezegd dat hij een paspoort had waaruit zijn identiteit bleek. Hij had willen weten waarom na vier maanden nadere stukken werden gevraagd. Verzoeker had toen in februari 2004 een advocaat in de arm genomen, en vervolgens had hij het paspoort voor zijn zoon gekregen.

6. Op 8 september 2005 reageerde de minister op nadere vragen van de Nationale ombudsman. De minister deelde mee dat na het verificatierapport van 14 november 2003 geen nader verificatierapport was opgemaakt. De termijn die was gelegen tussen de ontvangst van dit rapport en de brief van de ambassade van 13 januari 2004 was veroorzaakt door de sluiting van de ambassade en de verbouwing van de nieuwe Kanselarij, zodat de ambassade in de tweede helft van 2003 weer werkzaam was. De minister verwees hiervoor naar de brief van de minister aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 15 april 2003 (zie Achtergrond onder 4.). De ambassade in Islamabad was uiteindelijk eind oktober 2003 gestart met de hervatting van consulaire werkzaamheden. Medio december 2003 verhuisde de ambassade van het hotel naar de nieuwe Kanselarij. Op het faxbericht van verzoeker van 4 december 2003 kon in het

dossier geen antwoord worden gevonden, mogelijk door de verhuizing van de ambassade. Een faxbericht van 5 januari 2004 was in het dossier niet aangetroffen, wel een faxbericht van 7 en 8 januari 2004. Hierop had de ambassade gereageerd bij brief van 13 januari 2004.

Na bestudering van het verificatieonderzoek van 14 november 2003 was op de ambassade de vraag gerezen of het onderzoek wel juist was uitgevoerd. Daarom was op 16 januari 2004 een faxbericht naar de vertrouwenspersoon gezonden. Dat dit twee maanden na het rapport was gebeurd, was een gevolg van de verhuizing. Op 19 februari 2004 had de vertrouwenspersoon geantwoord dat het onderzoek wel juist had plaatsgevonden. Om redenen die niet in het dossier werden genoemd, maar vermoedelijk samenhangen met verzoekers faxberichten van 4 en 5 februari 2004, was de reactie van de vertrouwenspersoon niet afgewacht en was op 12 februari 2004 de geboorteakte gelegaliseerd.

De minister kon de vraag of de ambassade aan verzoeker had verzocht om een originele huwelijksakte in te leveren niet beantwoorden, omdat dit niet bleek uit het dossier. De voorwaarde van een geverifieerde huwelijksakte had echter geen rol meer gespeeld bij de afdoening van het verzoek om legalisatie van de geboorteakte en de paspoortaanvraag van 12 februari 2004. Uit het feit dat de ambassade had afgezien van een geverifieerde huwelijksakte maakte de minister op dat de ambassade zeer hulpvaardig had willen zijn.

De minister kon de vraag welke actie verzoekers advocaat had genomen niet beantwoorden. In het dossier was geen correspondentie over mogelijke contacten met een advocaat van verzoeker. De advocaat had bij de afgifte van het paspoort volgens de minister dan ook geen rol gespeeld.

Verzoeker had in zijn klachtbrief van 10 juni 2004 geschreven dat de hygiënische omstandigheden in Islamabad zodanig slecht waren dat hun zoon daardoor helaas ziek was geworden. Uit de visa in de paspoorten van verzoekers bleek dat verzoekster aan het begin van de zwangerschap naar Pakistan was gereist. Uiteraard had de minister begrip voor de keuze van verzoekers, maar zij hadden die keuze vrijwillig gemaakt. Wanneer verzoeker zich tevoren goed had geïnformeerd, zou hij op de hoogte zijn geweest van de voorwaarden die werden gesteld bij de paspoortaanvraag van een kind, en had hij de beslissing om de geboorte van zijn kind in Pakistan af te wachten wellicht heroverwogen.

7. Op 4 oktober 2005 reageerde verzoeker telefonisch op de reactie van de minister.

Verzoeker deelde mee dat verzoekster langer in Pakistan had verbleven, omdat zij bij haar familie wilde zijn. Als hij tevoren had geweten van de problemen om terug te komen naar Nederland, dan zou dat zeker de beslissing om het kind in Pakistan te krijgen hebben beïnvloed. Hij zou zeker veel eerder naar de ambassade zijn gegaan om de aanvraag in te dienen. Volgens verzoeker was de ambassade gevestigd in een hotel en werd er gewoon

doorgewerkt.

## Beoordeling

8. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Dit brengt mee dat hoge werkdruk als gevolg van onderbezetting of anderszins wellicht als een verklaring kan gelden, maar niet als rechtvaardiging voor termijnoverschrijding. Ook moet aan een verzoek om een spoedige behandeling gehoor worden gegeven, afhankelijk van de redenen van dit verzoek.

9. Om een paspoort voor verzoekers zoon te krijgen, moest diens geboorteakte en de originele huwelijksakte van verzoekers inhoudelijk worden geverifieerd en gelegaliseerd op grond van het geldende beleid voor Pakistaanse documenten (zie Achtergrond onder 3.) Voor een beslissing op een legalisatieaanvraag is op grond van artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond onder 1.) een termijn van acht weken van toepassing. Als uitstel van de beslissing nodig is, moet een kennisgeving worden gezonden met vermelding van de reden van de vertraging met daarin een nieuwe termijn.

10. De legalisatieprocedure kon in Pakistan langer duren dan gebruikelijk, door de omstandigheden waarin de ambassade door de sluiting in 2002 verkeerde (zie Achtergrond onder 4). Dit ontsloeg de ambassade echter niet van de plicht om verzoeker acht weken na indiening van de legalisatieaanvraag van 20 oktober 2003, mee te delen dat uitstel nodig was, en binnen welke termijn zou worden beslist.

11. Nadat de ambassade het verificatierapport op 14 november 2003 had ontvangen, waarin was vermeld dat de geboorteakte van verzoekers zoon en de huwelijksakte correct was bevonden, had de ambassade verzoeker hierover voortvarend moeten berichten. Het onderzoek was hiermee immers afgerond, tenzij nader onderzoek was gewenst. Bovendien had verzoeker zich sinds 4 december 2003 en in elk geval begin januari 2004 meerdere malen mondeling en schriftelijk tot de ambassade gewend met het verzoek om een snelle behandeling omdat hij vreesde voor het leven van zijn kind.

12. De ambassade heeft echter pas op 13 januari 2004 bericht dat het verificatierapport was ontvangen, bijna twee maanden na ontvangst van het rapport, en heeft in deze brief met geen woord gerept over het verzoek om een snelle behandeling. De ambassade had in elk geval vanaf begin januari 2004 aanleiding moeten zien om contact op te nemen met verzoeker, en de aanvraag met voorrang af te handelen. Bovendien heeft de ambassade in de brief van 13 januari 2004 niet meegedeeld wanneer op de legalisatieaanvraag zou worden beslist, terwijl dit volgens artikel 4:13 Awb wel is vereist.

13. Verder deelde de ambassade in de brief van 13 januari 2004 mee dat de door verzoekers overgelegde huwelijksakte moest worden geverifieerd en gelegaliseerd, terwijl volgens verzoeker op 20 oktober 2003 de originele huwelijksakte was ingeleverd en deze

huwelijksakte blijktens het verificatierapport correct was bevonden. De ambassade is niet in staat om aan te geven of, laat staan op welk moment, een originele huwelijksakte is ingeleverd. Volgens de minister was dit veroorzaakt door de verhuizing. Een verhuizing kan het niet maken van een aantekening in een dossier mogelijk verklaren, maar vormt bepaald geen rechtvaardiging voor de omstandigheid dat niet meer is na te gaan of belangrijke papieren als een originele huwelijksakte zijn ingeleverd. Zeker wanneer de minister belang hecht aan verificatie van de huwelijksakte, behoort toch op zijn minst te zijn vastgesteld of deze akte is ingeleverd.

14. Ook had de ambassade volgens verzoeker in februari 2004 telefonisch om nadere stukken gevraagd, te weten de originele geboorteakten van hemzelf en zijn echtgenote, terwijl hij een Nederlands paspoort had. Hij had vervolgens gedreigd om met een advocaat terug te komen, waarna de aanvraag spoedig werd afgehandeld. De ambassade heeft ook van dit telefoongesprek geen aantekening gemaakt in het dossier, zodat niet kan worden vastgesteld wat er is gezegd. Echter, indien de ambassade de eis om originele geboorteakten van verzoeker en zijn echtgenote zou hebben gesteld, had de ambassade deze stukken meteen moeten vragen.

15. De algemene mededeling van de minister over de omstandigheden van de ambassade schiet in dit geval te kort, en doet er niet aan af dat de ambassade oog had moeten hebben voor het belang van verzoeker bij een spoedige behandeling van de legalisatie- en paspoortaanvraag. Door pas op 27 februari 2004 het paspoort af te geven heeft de ambassade dan ook gehandeld in strijd met het vereiste van voortvarendheid.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van de informatieverstrekking over de duur van de legalisatieprocedure

## **Bevindingen**

1. De ambassade heeft verzoeker op zijn fax van 12 september 2003 dat hij een paspoort voor zijn zoon wilde, bij brief van 24 september 2003 informatie verstrekt over de vereisten, te weten dat vóórdat verzoeker een paspoort kon aanvragen voor zijn zoon, de geboorteakte van zijn zoon inhoudelijk moest worden geverifieerd en gelegaliseerd, en dat in het kader van die procedure de huwelijksakte van verzoeker en zijn echtgenote inhoudelijk moest worden geverifieerd en gelegaliseerd. Ook was hierin vermeld dat de behandeling van een paspoortaanvraag minstens vier weken duurde.

2. De minister gaf in zijn brief aan verzoeker van 31 augustus 2004 aan dat het in de periode waarin verzoeker zijn aanvraag had ingediend, de praktijk was geweest dat cliënten mondeling werden ingelicht over de legalisatieprocedure en de daarbij gehanteerde termijnen. De minister ging er daarom van uit dat verzoeker destijds op de hoogte was gebracht van het feit dat een legalisatieprocedure in Pakistan in de praktijk vier

tot zes maanden duurt. Daarom achtte hij verzoekers klacht ongegrond.

3. Zoals hiervóór onder 1.3. is vermeld, deelde verzoeker in zijn brief van 26 november 2004 mee dat de minister met de mededeling dat de behandeling van de aanvraag niet langer had geduurd dan noodzakelijk was, de ambassade pas was heropend en alle informatie mondeling werd gegeven zodat hij had moeten weten dat de aanvraagprocedure wel vier tot zes maanden kon duren, geheel voorbij ging aan het feit dat zij gedurende zeven maanden in Islamabad hadden moeten verblijven, en dat in alle informatiemateriaal een periode van vier tot zes weken was genoemd als termijn waarbinnen de aanvragen werden behandeld.

4. De minister deelde in zijn brief van 2 juni 2005 mee dat het dossier van de ambassade terzake geen aantekening bevatte dat specifiek aan verzoeker was meegedeeld dat de legalisatieprocedure vier á zes maanden zou kunnen duren. Uit navraag bij de ambassade was evenwel gebleken dat het in de desbetreffende periode praktijk was om iedereen die een legalisatieverzoek indiende uitdrukkelijk in kennis te stellen van de afwijkende behandelingsduur. De ambassade had geen enkele twijfel dat verzoeker hierover voldoende was ingelicht, omdat verzoeker de ambassade in dezelfde periode zelf had bezocht voor indiening van het legalisatieverzoek en dit bezoek had plaatsgevonden vlak vóór de ophanden zijnde verhuizing van de ambassade ter plaatse. Vóór de verhuizing van de ambassade was het praktijk dat indieners van legalisatieverzoeken schriftelijk of mondeling uitdrukkelijk op de hoogte werden gesteld van de te verwachten duur van de afdoening van legalisatieverzoeken.

## **Beoordeling**

5. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Dit vereiste brengt mee dat, wanneer de daadwerkelijke duur van een procedure afwijkt van de duur die in informatiemateriaal over deze procedure staat vermeld, duidelijk schriftelijk wordt aangegeven hoe lang de procedure in werkelijkheid duurt. Mondelinge aanvullende informatie kan gemakkelijk tot misverstanden leiden.

6. Volgens verzoeker heeft de ambassade hem niet mondeling meegedeeld dat de legalisatieprocedure vier á zes maanden duurde, zoals de minister heeft gesteld. Van een mededeling met een dergelijke strekking is geen aantekening in het ambassadedossier terug te vinden. Hoe dit ook zij, ook al zou deze mededeling wel zijn gedaan, deze had schriftelijk moeten zijn verstrekt. Daarbij had in het informatieblad zelf moeten zijn aangegeven dat de daar genoemde termijn niet meer van toepassing was, ook al was daarin slechts een minimumtermijn aangegeven en geen maximumtermijn. De omstandigheden waarin de ambassade verkeerde, brachten niet mee dat schriftelijke informatieverstrekking niet mogelijk was. De ambassade heeft verzoeker dan ook



onvoldoende informatie verstrekt over de procedure. Hiermee is gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

III. Ten aanzien van het niet ingaan op het verzoek om vergoeding van gemaakte kosten

## Bevindingen

1. In zijn brief van 10 juni 2004 gaf verzoeker aan dat de hygiënische omstandigheden in Islamabad zodanig slecht waren, dat zijn zoon helaas ziek werd en opgenomen moest worden in het ziekenhuis. Daardoor hadden zij veel kosten moeten maken. De kans dat hun zoon ziek was geworden, zou aanmerkelijk zijn verkleind wanneer het paspoort eerder was verstrekt. Verder voerde hij aan dat hij twee keer een bedrag van in totaal € 270,- had moeten betalen, terwijl normaal gesproken een bedrag van ongeveer € 40,- gebruikelijk was.

2. Het ministerie gaf in zijn brief van 31 augustus 2004 aan dat om een paspoort te laten afgeven aan verzoekers zoon, twee verschillende procedures waren doorlopen: de legalisatieprocedure en de paspoortprocedure. Verzoeker had de gebruikelijke bedragen betaald voor beide procedures. Niet was gebleken dat hij meerdere keren in één procedure hetzelfde bedrag heeft moeten betalen. In zoverre achtte de minister zijn klacht ongegrond. De minister ging niet in op verzoekers overige kosten.

3. De minister wilde in zijn reactie van 2 juni 2005 niet ingaan op verzoekers verzoek om schadevergoeding. De minister bood aan om afzonderlijk op dit verzoek te reageren. Hij achtte een vergoeding van gemaakte kosten op het eerste gezicht niet in de rede, omdat de legalisatie van de geboorteakte en de afgifte van het paspoort binnen redelijke termijn hadden plaatsgevonden. Wat betreft de medische kosten adviseerde de minister aan verzoeker om contact op te nemen met de zorgverzekeraar waar hij (naar de minister aannam) de ziektekostenverzekering voor zijn zoon had afgesloten.

4. Verzoeker nam het aanbod van de minister aan om bij afzonderlijke brief in te gaan op zijn verzoek om schadevergoeding. Hij handhaafde zijn klacht dat hij voor de procedures te veel aan leges had moeten betalen. Ten aanzien van de betaalde leges toonde hij bij zijn bezoek aan de Nationale ombudsman twee kwitanties: Een voor 9000 Roepies, waarop was vermeld: verification/legalisation, en een voor 2.250 Roepies met als tekst: paspoort kind.

## Beoordeling

5. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is. Dit vereiste brengt mee

dat een bestuursorgaan, voorafgaand aan elk handelen, of dit nu een rechtshandeling of een feitelijke handeling betreft, het belang van het realiseren van een doelstelling afweegt tegen de belangen van de burger.

6. Wanneer een klacht over een besluit van een bestuursorgaan tot afwijzing van een verzoek om schadevergoeding niet kan worden onderworpen aan het oordeel van de bestuursrechter, is de Nationale ombudsman bevoegd die klacht te onderzoeken en te beoordelen, maar stelt hij zich terughoudend op. In zo'n geval is immers de burgerlijke rechter de instantie die bij uitsluiting bevoegd is om bindend te beslissen over de vraag of, op grond van bepalingen van burgerlijk recht, het betrokken bestuursorgaan gehouden is om de gestelde schade te vergoeden.

7. Wat betreft de gehoudenheid tot schadevergoeding brengt het redelijkheidsvereiste mee dat het bestuursorgaan mag weigeren om financiële aansprakelijkheid voor ontstane schade te aanvaarden indien het op goede gronden zijn aansprakelijkheid betwist. In dat geval kan het bestuursorgaan het aan de burger overlaten om vragen betreffende de onrechtmatigheid van het handelen of betreffende de overige voorwaarden om de schadeclaim toe te wijzen aan het oordeel van de burgerlijke rechter te onderwerpen. Dit is slechts anders indien de gronden en de overwegingen waarop de betwisting van de aansprakelijkheid berust, zo evident onjuist zijn dat het bestuursorgaan in redelijkheid niet tot zijn beslissing had kunnen komen. Alsdan moet de afweging van het belang van het bestuursorgaan bij betwisting van zijn gehoudenheid tot schadevergoeding tegenover het belang van de burger bij schadevergoeding worden geacht in strijd met het redelijkheidsvereiste te hebben plaatsgevonden.

8. De twee kwitanties van verzoeker komen overeen met de twee procedures die hij voerde. De minister kan dan ook in zijn lezing worden gevolgd dat verzoeker voor elke procedure eenmaal heeft betaald, en dat hij niet meerdere keren in één procedure hetzelfde bedrag heeft moeten betalen. Daarom is niet aannemelijk geworden dat verzoeker teveel leges heeft betaald. De minister was dan ook niet gehouden tot terugbetaling van leges aan verzoeker. De minister heeft niet gehandeld in strijd met het redelijkheidsvereiste.

De onderzochte gedraging van de minister is behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van Nederlandse ambassade te Islamabad, Pakistan, is gegrond:

- ten aanzien van de lange duur van de behandeling van de paspoortaanvraag voor verzoekers zoon, en in het kader daarvan de aanvraag om legalisatie en verificatie van de geboorteakte van zijn zoon, wegens strijd met het vereiste van voortvarendheid;

- en ten aanzien van de informatieverstrekking over de duur van de behandeling van de aanvraag, wegens strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken is niet gegrond.

## Onderzoek

Op 3 december 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer A., voorheen te Den Haag, thans te Manchester (Verenigd Koninkrijk), met een klacht over een gedraging van Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) en een klacht over de minister van Buitenlandse Zaken. Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld. De gedraging van de Nederlandse ambassade te Islamabad wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken.

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 verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

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

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

### Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

- Een faxbericht van verzoeker aan de Nederlandse ambassade in Islamabad, Pakistan van 12 september 2003;
- Aanvragen tot legalisatie van de geboorteakte van verzoekers zoon van 26 september 2003 en 20 oktober 2003;
- Brieven van de Nederlandse ambassade aan verzoeker van 24 september 2003 en 13 januari 2004;
- Brieven van verzoeker aan de Nederlandse ambassade van 4 december 2003, 5 en 8 januari 2004, 5 en 11 februari 2004;

- Brieven van verzoeker aan de Nationale ombudsman van 10 juni 2004, 26 november 2004;
- Een brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan verzoeker van 31 augustus 2004;
- Brieven van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Nationale ombudsman van 2 juni 2005 en 8 september 2005;
- Telefonische informatie van verzoeker van 15 augustus 2005 en 4 oktober 2005;
- Mondelinge informatie tijdens een bezoek van verzoekers met hun zoon aan de Nationale ombudsman op 29 augustus 2005.

## Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

## Achtergrond

### 1. Algemene wet bestuursrecht (Awb)

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."

2. Officiële mededeling over aanwijzing vijf probleemlanden met betrekking tot documenten (Staatscourant 8 maart 1996, nr. 49) van de minister van Buitenlandse Zaken van 7 maart 1996.

"...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. Instructie legalisatie- en verificatieprocedure Nederlandse vertegenwoordigingen in Ghana, Nigeria, India, Pakistan en de Dominicaanse Republiek (Staatscourant 24 augustus 2000, nr. 167)**

De Instructie, van toepassing ten tijde van de onderzochte gedraging, luidt als volgt:

"...2. Begrip legalisatie

Legalisatie is een ondertekende verklaring van een daartoe aangestelde ambtenaar of functionaris omtrent de identiteit en de bevoegdheid van de persoon die een stuk heeft voorzien van zijn handtekening.

(...)

#### 5.2. Bevestiging van ontvangst/termijn verificatie

Bevestiging van ontvangst aan indiener geven, waarin wordt aangegeven binnen welke termijn de beslissing op de aanvraag zal worden genomen. Op grond van de Awb zou de beslissing in beginsel binnen acht weken moeten worden genomen. In de praktijk is echter gebleken dat dit in de meeste gevallen onmogelijk is. Daarom wordt thans door de posten een afwijkende termijn gesteld waarbij tevens wordt aangegeven wat de reden van de langere termijn (langer dan acht weken) termijn is. De Nationale Ombudsman acht het beleid t.a.v. de termijnoverschrijding in de probleemlanden overigens redelijk.

#### 7. Begrip verificatie

Verificatie is het inhoudelijk controleren van documenten, om zodoende zekerheid te verkrijgen over de vorm en de inhoud van de documenten. Het onderzoek vindt plaats op basis van de te legaliseren documenten en de door betrokkene verstrekte informatie en ondersteunende documenten."

(...)

#### 7.4. Burgerlijke staat en identiteit

Het verificatieonderzoek beoogt de gegevens die vermeld zijn in de aangeboden documenten vast te stellen. De belangrijkste, maar tevens moeilijkste taak is het vaststellen van de identiteit van de aanvrager. Voordat een akte met betrekking tot de burgerlijke staat (huwelijksakte, ongehuwdverklaring etc.) kan worden gelegaliseerd, dienen (naast vaststelling van de burgerlijke staat) de persoons- en afstammingsgegevens van betrokkene te worden bevestigd.

Het aanvraagformulier vormt samen met de ondersteunende documenten de basis voor het identiteitsonderzoek. In tegenstelling tot eerder beleid is een gelegaliseerde geboorteakte geen voorwaarde voor legalisatie van een akte met betrekking tot de burgerlijke staat. Een geboorteakte moet echter nog wel ingeleverd worden. Voor vaststelling van de persoons- en afstammingsgegevens blijft de geboorteakte noodzakelijk. In alle probleemlanden kan men bovendien een geboorteakte verkrijgen. Het niet overleggen van een geboorteakte betekent dat de aanvraag tot legalisatie van de akte betreffende de burgerlijke staat incompleet is en derhalve niet in behandeling kan worden genomen. U dient in dat geval een beschikking op te stellen tot buiten behandelingstelling van de aanvraag.

Mocht tijdens een verificatieonderzoek geconstateerd worden dat de persoons- en afstammingsgegevens van betrokkene niet kunnen worden vastgesteld, dan kan niet tot legalisatie van de akte met betrekking tot de burgerlijke staat worden overgegaan."

#### **4. Brieven van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal**

Brief van 11 december 2002 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 19 637, nr. 702)

"...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.

(...)

Islamabad, visumverlening voor kort en lang verblijf

(...)

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 legalisatieaanvragen 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 in de Den Haag. Deze zullen op volgorde van binnenkomst ter behandeling worden doorgeleid aan de ambasadestaf in Islamabad..."

Brief van 15 april 2003 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 19 637, nr. 736)

"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 preciaire 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."

5. Rapport 22 van 25 januari 2005 van de Nationale ombudsman.

In dit rapport was over de Nederlandse ambassade in Islamabad, Pakistan, onder meer het volgende opgenomen:

"10. Indien de Nederlandse overheid in verband met de verkrijging van een machtiging tot voorlopig verblijf in het kader van gezinshereniging met een buitenlandse echtgenote, de eis stelt dat de geboorteakte van beide partners en hun huwelijksakte worden gelegaliseerd en geverifieerd, dan moet de overheid al het nodige doen om die legalisatie en verificatie, voor zover daarbij betrokkenheid van Nederlandse autoriteiten noodzakelijk is, daadwerkelijk mogelijk te maken.

De Nationale ombudsman heeft er 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.

Er bestaat dan ook begrip voor dat in deze zaak niet binnen zes weken na het indienen van de nadere gronden op 28 november 2002 kon worden beslist. (...). Uiteindelijk is op 20 november 2003 het bezwaarschrift gegrond verklaard. Dit is bijna een jaar na de indiening van de nadere gronden.

(...)

13. (...)



De Nationale ombudsman begrijpt de minister aldus dat slechts gedoseerd legalisatieverzoeken aan de ambassade konden worden gezonden. (...) Door pas (...) bijna zeven weken na de hoorzitting - het nader onderzoek te vragen en door niet aan de ambassade kenbaar te maken dat het onderzoek gezien de reeds verstreken beslistermijn spoed had, zoals later bij het tweede onderzoek (bij memorandum van 28 oktober 2003) wel is gebeurd, is niet gehandeld met de vereiste voortvarendheid. Door ook na het antwoord van de ambassade op 21 juli 2003 het onderzoek niet met spoed voort te zetten toen nadere informatie nodig bleek, maar pas op 28 oktober 2003, heeft de minister onvoldoende voortvarend gehandeld.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.”