



Rapport

Datum: 15 oktober 1998
Rapportnummer: 1998/452

Klacht

Op 3 juli 1997 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer K. te Amsterdam, ingediend door het Bureau voor Rechtshulp Oost te Amsterdam, 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. Op grond van de namens verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt erover dat de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) niet heeft gereageerd op brieven van zijn gemachtigde van 24 februari 1997 en 21 mei 1997.

Daarnaast klaagt hij over de lange behandelingsduur door de Nederlandse ambassade van het onderzoek naar het vorige huwelijk van zijn echtgenote. Tevens klaagt hij over de lange behandelingsduur van het verzoek van 15 december 1996 om verificatie van de geboorteakte van één van de kinderen.

Achtergrond

Zie

Bijlage Onderzoek

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. Tevens werd de Minister van Buitenlandse Zaken een aantal specifieke vragen gesteld. Tijdens het onderzoek kregen betrokkenen gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De Minister van Buitenlandse Zaken deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

. De feiten

1. Verzoeker, sinds 1992 in het bezit van de Nederlandse nationaliteit, vroeg op enig moment vóór 4 juli 1996 een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aan ten behoeve van zijn echtgenote, van Pakistaanse nationaliteit, en haar drie minderjarige kinderen.
2. De Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de

Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), deelde de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) (verder ook: de ambassade) op 4 juli 1996 onder meer het volgende mee:

"Hierbij deel ik mee dat mijnerzijds geen bezwaar bestaat tegen de afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf aan bovengenoemde vreemdeling (verzoekers echtgenote; N.o.), mits zij te uwen genoegen aantoont dat haar huwelijk dat aan het huwelijk met de Nederlander K. (verzoeker; N.o.) voorafging, daadwerkelijk (door overlijden) is ontbonden."

3. Verzoekers gemachtigde berichtte de ambassade bij brief van 18 november 1996 onder meer als volgt:

"Recentelijk heeft de Visadienst kenbaar gemaakt, dat er geen bezwaar bestaat tegen afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf aan de echtgenote (...) van cliënt. De echtgenote van cliënt is in verwachting en zal binnenkort een kind krijgen. Krachtens artikel 3 lid 1 Rijkswet op het Nederlanderschap zal het kind bij geboorte van rechtswege Nederlander zijn (zie ook **ACHTERGROND**, onder 1.; N.o.). Gelet op het voorgaande verzoek ik u met extra voortvarendheid de geboorteakte van het kind te doen legaliseren en verifiëren (zie **ACHTERGROND**, onder 2.; N.o.) en een Nederlands reisdocument ten behoeve van het kind te verstrekken."

4. Verzoeker diende op 15 december 1996 bij de Nederlandse ambassade te Islamabad de geboorteakte in van zijn dochter, geboren op 14 november 1996, ter legalisatie en verificatie.

5. In het kader van de procedure tot verlening van de mvv aan verzoekers echtgenote, stelde de ambassade naar aanleiding van de brief van de Visadienst van 4 juli 1996 (zie hiervoor, **BEVINDINGEN**, onder A.2.) op 17 december 1996 een onderzoek in naar haar vorige huwelijk. Tevens stelde de ambassade een verificatieonderzoek in naar de huwelijksakte van verzoeker en zijn echtgenote.

6. Verzoekers gemachtigde deelde de ambassade bij brief van 23 december 1996 onder meer het volgende mee:

"Recentelijk heeft de Visadienst kenbaar gemaakt, dat er geen bezwaar bestaat tegen afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aan de echtgenote (...) van cliënt. De echtgenote van cliënt heeft onlangs een kind (...) (geboren op 14 november 1996) gekregen. Krachtens artikel 3 lid 1 Rijkswet op het Nederlanderschap (RWNed) heeft het kind bij geboorte van rechtswege het Nederlanderschap verkregen. Van cliënt heb ik evenwel begrepen, dat u de Visadienst zou hebben verzocht om toestemming om het kind een mvv te mogen verstrekken. Indien zulks juist is, dat wijs ik u erop, dat gezien bovengenoemd artikel 3 lid 1 RWNed er geen grondslag bestaat om een mvv aanvraag te entameren, daar het kind bij geboorte Nederlander is. Gelet op het voorgaande verzoek ik u alsnog de geboorteakte van het kind te doen legaliseren en verifiëren en een Nederlands reisdocument ten behoeve van het kind te verstrekken."

7. Bij brief van 7 januari 1997 deelde de ambassade verzoeker onder meer het volgende mee:

"Per brief van de Visadienst Noord-West gedateerd 4 juli 1996 werd deze Ambassade

gemachtigd een MVV te verstrekken aan Mevrouw

K. op voorwaarde dat wordt vastgesteld dat het vorig huwelijk (door overlijden) is ontbonden. Hiernaar is een onderzoek ingesteld dat nog niet is afgerond. (...) Voor het kind (...) werd door U op 15 december jl. een verzoek tot verificatie van de geboorteakte ingediend. Beide verificaties zijn met voorrang in behandeling genomen."

8. Verzoekers gemachtigde deelde de ambassade bij brief van 24 februari 1997 onder meer het volgende mee:

"Middels voornoemd schrijven (van 7 januari 1997; N.o.) gaf u voorts aan, dat het ingestelde onderzoek naar het eerdere huwelijk van mevrouw K., dat door het overlijden van de voormalige echtgenoot is ontbonden, nog niet is afgerond. Gelet op het feit, dat reeds bij beschikking van 4 juli 1996 de Visadienst heeft besloten, dat er geen bezwaar bestaat tegen de afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aan (de echtgenote van verzoeker; N.o.), mits genoegzaam wordt aangetoond, dat het eerste huwelijk daadwerkelijk is ontbonden, verzoek ik u het onderzoek zo spoedig mogelijk af te ronden en alsnog de mvv aan de echtgenote (...) van cliënt te verstrekken. Voorts verzoek ik u binnen twee weken te reageren."

9. Op 21 mei 1997 berichtte verzoekers gemachtigde de ambassade onder meer als volgt: "Bij brief van 24 februari 1997 (...) heb ik u verzocht het legalisatie/verificatie onderzoek zo spoedig mogelijk af te ronden en binnen twee weken te reageren. Van cliënt heb ik vernomen, dat de mvv nog niet is verstrekt. Bovendien heb ik nimmer een reactie van u ontvangen. Derhalve verzoek ik u nogmaals, het legalisatie onderzoek zo spoedig mogelijk af te ronden.

Voorts verzoek ik u mij binnen twee weken te informeren over de stand van zaken van het onderzoek en de afgifte van de mvv."

10. Verzoekers gemachtigde deelde de ambassade bij faxbericht van 21 augustus 1997 onder meer het volgende mee:

"Reeds op 15 december 1996 heeft de echtgenote van de heer K. (...) een vijftal akten ter verificatie en legalisatie ter HM Ambassade voorgelegd. (...) Gezien de zeer lange periode die thans verstreken is verzoek ik u deze aanvraag nu met voorrang af te handelen. Mochten er specifieke problemen zijn waarom er nog niet tot verificatie is overgegaan verneem ik deze gaarne."

11. Bij beschikking van 23 september 1997 weigerde de Nederlandse ambassade te Islamabad de legalisatie van de huwelijksakte van verzoeker.

. Het standpunt van verzoeker Het standpunt van verzoeker is samengevat weergegeven onder **KLACHT**.

. Het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken De Minister van Buitenlandse Zaken reageerde bij brief van 22 oktober 1997 onder meer als volgt op de klacht van verzoeker:

"Gemachtigde van de heer K. (verzoeker; N.o.) klaagt erover dat de Nederlandse ambassade in Islamabad niet heeft gereageerd op zijn brieven van 24 februari en 21 mei

1997. Uit een terzake ingesteld onderzoek is naar voren gekomen dat de redenen waarom niet is gereageerd helaas niet meer zijn te achterhalen. Het ontbreken van enige reactie wordt dan ook door mij betreurd. Inmiddels zijn maatregelen genomen om te voorkomen dat verzoeken van burgers onbeantwoord blijven. Voor wat betreft de klacht over de lange behandelingsduur door de Nederlandse ambassade van het onderzoek naar het vorige huwelijk van zijn echtgenote en de verificatie van de geboorteakte van één van de kinderen zou ik het volgende op willen merken. Bij de

verificatie van de overgelegde documenten zijn de Nederlandse ambassade in Islamabad en haar vertegenwoordigers deels afhankelijk van de medewerking van de Pakistaanse lokale autoriteiten. Zo dienen de Union Councils (=organisatie, die Pakistaanse registers van de burgerlijke stand beheren) te worden benaderd om te controleren of de ter legalisatie aangeboden afschriften van de akten overeenstemmen met het origineel. Daarnaast wordt een veldonderzoek ingesteld. Ook met dit onderzoek is, vanwege de uitgestrektheid van Pakistan, in de regel enkele maanden gemoeid. Het resultaat van het verificatieonderzoek werd abusievelijk niet aan aanvrager bekend gesteld. Inmiddels heeft de ambassade met weigeringsbeschikking dd 23 september 1997 (...) aanvrager op de hoogte gesteld van de conclusie van de ambassade dat de overgelegde huwelijksakte (...) vals is bevonden. (...) Nu het huwelijk tussen betrokkenen niet is aangetoond, kan evenmin de afstamming van (het kind; N.o.) worden vastgesteld. De ter legalisatie overgelegde geboorteakte waarin derhalve onjuiste gegevens met betrekking tot de afstamming voorkomen, kan evenmin worden gelegaliseerd. (...) Concluderend betreur ik het dat een reactie door de Nederlandse ambassade is uitgebleven op de brieven van intermediair van 24februari en 21 mei 1997. Dat gedeelte van de klacht acht ik gegrond. Voor wat betreft de tijd gemoeid met de behandeling van het verificatieonderzoek acht ik de klacht ongegrond, daar de ambassade mede afhankelijk is van de medewerking van derden."

. De reactie van verzoeker Bij brief van 18 november 1997 deelde verzoekers gemachtigde in reactie op het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken onder meer het volgende mee:

"De Minister van Buitenlandse Zaken geeft aan voor wat betreft de lange behandelingsduur van het onderhavige verificatieonderzoek, dat de Nederlandse ambassade afhankelijk is van de medewerking van lokale Pakistaanse autoriteiten en vanwege de uitgestrektheid van Pakistan een langdurig veldonderzoek dient te worden ingesteld.

In licht hiervan oordeelt de Minister, dat de klacht op dit onderdeel als ongegrond moet worden beschouwd. Aangenomen moet worden, dat het verificatieonderzoek heeft geduurd van op of omstreeks 15 december 1996 tot 23september1997. Immers, op 23 september 1997 heeft de ambassade de verificatie en legalisatie van de onderhavige akten geweigerd. (...) Ook indien de Nederlandse ambassade mede afhankelijk is van de medewerking van lokale autoriteiten en een veldonderzoek noodzakelijk is, dan kan de behandelingsduur van de onderhavige aanvraag van ruim negen maanden niet als redelijk

worden beschouwd. Hierbij dient gewezen te worden op artikel 4:13 lid 2 Algemene wet bestuursrecht (Awb) (zie **ACHTERGROND**, onder 3.2.; N.o.), waaruit volgt, dat een redelijke beslistermijn in ieder geval is verstreken, indien het bestuursorgaan binnen acht weken geen beschikking heeft gegeven. De ambassade heeft niet binnen de door artikel 4:13 lid 2 Awb genoemde termijn beslist en heeft voorts nagelaten cliënt ervan in kennis te stellen, dat niet binnen acht weken kan worden beslist en een redelijke termijn genoemd waar binnen wel zal worden beslist (art. 4:14 Awb) (zie **ACHTERGROND**, onder 3.3.; N.o.). Bovendien kan er in dit verband niet aan voorbij worden gegaan, dat althans de huwelijksakte van cliënt in 1995 het voorwerp is geweest van een langdurig *legalisatie* onderzoek door de Nederlandse ambassade. In het kader van dit onderzoek zouden informanten werkzaam voor de Nederlandse ambassade de woning van de echtgenote hebben bezocht. Tevens zal in het kader van dit eerdere onderzoek waarschijnlijk ook aandacht zijn besteed aan het eerdere huwelijk van de echtgenote van cliënt. Uiteindelijk is deze huwelijksakte door de Nederlandse ambassade gelegaliseerd. (...) Gelet hierop moet worden geoordeeld, dat het onderhavige (hernieuwde) verificatieonderzoek voorzover hiervoor reeds een grondslag voor bestond onredelijk lang heeft geduurd."

E. De nadere reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken

1. In reactie op de brief van verzoekers gemachtigde van 18 november 1997, en in antwoord op een aantal specifieke vragen van de Nationale ombudsman, deelde de Minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 14 mei 1998 onder meer het volgende mee: "De Nederlandse Ambassade heeft tijdens de verificatie van de huwelijksakte van de Heer K. (verzoeker; N.o.) tevens een onderzoek ingesteld naar het vermeende vorige huwelijk van Mevrouw K. met de heer (...). Het verificatie-onderzoek is door de vertrouwensadvocaat gestart op 17 december 1996 en op 25 februari 1997 afgerond. Daarna is het rapport van de vertrouwensadvocaat verwerkt door de Nederlandse Ambassade. De behandeling van onderzoeksrapporten van de vertrouwensadvocaat door de Nederlandse Ambassade neemt ongeveer drie weken in beslag, mits er geen nader aanvullend onderzoek dient te geschieden. Normaal gesproken wordt hierna een beslissing genomen en wordt betrokkene hiervan op de hoogte gesteld. In het geval van de heer K. had de weigeringsbeschikking uiterlijk eind maart 1997 afgegeven kunnen en moeten worden. Dit is abusievelijk niet gebeurd. De weigeringsbeschikking is eerst op 23 september 1997 afgegeven. De reden hiervoor is helaas niet te achterhalen. (...) Voor wat betreft de geboorteakte van (het kind van verzoeker; N.o.) kan ik u melden dat deze op 15 december 1996 is ingediend bij de Nederlandse Ambassade. Het verificatieonderzoek door de vertrouwensadvocaat werd op 9 januari 1997 aangevangen en was eind februari 1997 afgerond. De legalisatie van de betreffende geboorteakte is uitgesteld, aangezien er onduidelijkheid bestond over de huwelijksakte van de ouders. Het feit dat de huwelijksakte van de ouders niet kon worden gelegaliseerd, was achteraf gezien geen reden om de geboorteakte niet te legaliseren. Gelet daarop is overeengekomen dat de geboorteakte alsnog zal worden gelegaliseerd. (Verzoekers gemachtigde; N.o.) stelt in zijn brief (van 18 november 1997; zie **BEVINDINGEN**, onder D.; N.o.) dat er reeds in 1995 een

legalisatie-onderzoek van de betreffende huwelijksakte is geweest en dat de akte destijds is gelegaliseerd.

Daarover merk ik het volgende op. Documenten die vóór 1 april 1996 (aanwijzing probleemlanden) (zie **ACHTERGROND**, onder 4.; N.o.) bij de Nederlandse Ambassade werden aangeboden werden meestal niet geverifieerd. In casu werd de huwelijksakte destijds oppervlakkig geverifieerd. Documenten die derhalve voor 1 april 1996 zijn gelegaliseerd en na die datum gebruikt worden, dienen immer opnieuw inhoudelijk te worden geverifieerd."

2. Bij zijn nadere reactie zond de Minister van Buitenlandse Zaken de Nationale ombudsman een memorandum van de Nederlandse ambassade te Islamabad aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 31 maart 1998. In dit memorandum is onder meer het volgende vermeld:

"Deel uw mening dat weigeringsbeschikking abusievelijk te laat is afgegeven. Geboorteakte is abusievelijk niet gelegaliseerd. Betrokkenen zijn hierover niet ingelicht."

. De nadere reactie van verzoeker De Nationale ombudsman stelde verzoekers gemachtigde bij brief van 10 juni 1998 in de gelegenheid om te reageren op de nadere reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken op verzoekers klacht. Hij maakte geen gebruik van deze gelegenheid. **BEOORDELING**

. Ten aanzien van de duur van het onderzoek naar het vorige huwelijk van verzoekers echtgenote

1. Verzoeker klaagt over de lange duur van het onderzoek naar het vorige huwelijk van zijn echtgenote door de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan)(verder ook: de ambassade).

2. Op enig moment vóór 4 juli 1996 diende verzoeker een aanvraag in om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van zijn echtgenote, van Pakistaanse nationaliteit. De Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie, deelde de ambassade te Islamabad op 4 juli 1996 mee dat er geen bezwaar

bestond tegen de verlening van een mvv aan verzoekers echtgenote, mits werd aangetoond dat haar eerdere huwelijk was ontbonden door het overlijden van haar vorige echtgenoot. De ambassade stelde op 17 december 1996 een onderzoek in naar dit vorige huwelijk. Omstreeks die datum stelde de ambassade tevens een verificatieonderzoek in naar de huwelijksakte van verzoeker en zijn echtgenote.

3. Nu het onderzoek naar het vorige huwelijk van verzoekers echtgenote plaatsvond in het kader van de procedure tot verlening van een mvv, dient de duur van dit onderzoek te worden gezien in het kader van de termijnen die gelden voor de duur van de behandeling van de mvv-aanvraag. Ingevolge artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (zie **ACHTERGROND**, onder 3.2.), dient op een mvv-aanvraag, bij gebreke van een regeling op dit punt in de Vreemdelingenwetgeving, te worden beslist binnen een redelijke termijn. Deze termijn is verstreken wanneer niet binnen acht weken is beslist en evenmin

betrokkene een kennisgeving is gedaan als bedoeld in artikel 4:14 Awb (zie **ACHTERGROND**, onder 3.3.). In zo'n kennisgeving dient een redelijke termijn te worden genoemd waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien.

4. De ambassade deelde verzoeker op 7 januari 1997 mee dat er een onderzoek naar het vorige huwelijk van zijn echtgenote was ingesteld en dat dit onderzoek nog niet was afgerond. De ambassade noemde hierbij echter geen termijn waarbinnen dit onderzoek wel zou worden afgerond. Bij beschikking van 23 september 1997 besliste de ambassade dat de huwelijksakte niet kon worden geverifieerd en dat de mvv niet aan verzoekers echtgenote kon worden verstrekt. Uit de reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken op verzoekers klacht is gebleken dat de ambassade, nadat het verificatieonderzoek naar de huwelijksakte eind maart was afgerond, vervolgens lange tijd geen actie meer in deze zaak heeft ondernomen. Dit is niet juist. Zoals verzoeker in zijn brief van 18 november 1997 terecht heeft opgemerkt, heeft de ambassade hiermee gehandeld in strijd met de bovengenoemde termijnen uit de Awb. De onderzochte gedraging is in zoverre dan ook niet behoorlijk. II. Ten aanzien van de duur van het legalisatie- en verificatieonderzoek naar de geboorteakte van het kind

1. Verzoeker klaagt verder over de lange behandelingsduur van het verzoek van 15 december 1996 om legalisatie en verificatie van de

geboorteakte van één van zijn kinderen door de ambassade te Islamabad.

2. De overheid dient er zoveel mogelijk voor te zorgen dat documenten en de daarin opgenomen gegevens, die worden gebruikt in procedures ter verkrijging door een vreemdeling van een titel tot verblijf in Nederland, en die mede aan de hand van de door de vreemdeling verstrekte gegevens worden opgenomen in de door haar beheerde (openbare) registers, juist zijn. Hiertoe maakt de overheid bij documenten die uit het buitenland afkomstig zijn onder meer gebruik van het middel van legalisatie en van verificatie (zie **ACHTERGROND**, onder 2.). Ten aanzien van documenten afkomstig uit Pakistan geldt sinds 1 april 1996 de regel dat, behoudens uitzonderingsgevallen, alle documenten die bij de ambassade in Islamabad worden aangeboden, worden geverifieerd (zie **ACHTERGROND**, onder 4.).

3. Over de vraag of een beslissing op een legalisatie- of verificatie-aanvraag een besluit is in de zin van artikel 1:3, tweede lid Awb, wordt momenteel in de rechtspraak verschillend geoordeeld (zie **ACHTERGROND**, onder 5.). De termijn voor legalisatie van een document is niet in of bij wet geregeld (zie **ACHTERGROND**, onder 2.). Dit betekent dat, voorzover de beslissing op een legalisatie- of verificatieverzoek moet worden aangemerkt als een beschikking, een ambassade bij de behandeling van een legalisatie-aanvraag moet voldoen aan de terzake geldende Awb-termijnen (zie **BEOORDELING**, onder I.3.). Voorzover de bewuste beslissing niet zou (moeten) worden aangemerkt als een beschikking, ligt het in de rede om aanknoping te zoeken bij de bedoelde Awb-bepalingen, en deze van overeenkomstige toepassing te achten.

4. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft in zijn reactie op verzoekers klacht meegedeeld dat de ingeschakelde vertrouwensadvocaat het verificatieonderzoek naar de

geboorteakte eind februari 1997 had voltooid, maar dat de ambassade de legalisatie van de geboorteakte vervolgens ten onrechte had opgeschort, tot het moment dat zij ook een beslissing zou hebben genomen op het verzoek tot legalisatie van de huwelijksakte van verzoeker. Gebleken is dat de ambassade verzoeker niet heeft meegedeeld dat zij niet binnen acht weken een beslissing op zijn aanvraag zou nemen. Voorts heeft zij verzoeker niet in kennis gesteld van een redelijke termijn waarbinnen wel zou worden beslist. Het rappel dat verzoekers gemachtigde op 21 augustus 1997 aan de ambassade heeft gezonden,

bevestigt dit (zie **BEVINDINGEN**, onder A.10.). Aldus heeft de ambassade gehandeld in strijd met de hiervoor bedoelde bepalingen van de Awb. De onderzochte gedraging is ook in zoverre niet behoorlijk. III. Ten aanzien van het niet beantwoorden van de brieven

1. Verzoeker klaagt er verder over dat de ambassade niet heeft gereageerd op de brieven van zijn gemachtigde van 24 februari 1997 en 21 mei 1997. In deze brieven vroeg verzoekers gemachtigde de ambassade onder meer om het onderzoek naar het eerdere huwelijk van verzoekers echtgenote zo spoedig mogelijk af te ronden, en om hem binnen twee weken te informeren over de behandeling van verzoekers aanvragen.
2. Het is een vereiste van zorgvuldigheid dat een overheidsinstantie aan haar gerichte brieven adequaat verwerkt en deze afhandelt binnen een redelijke termijn. Indien directe afhandeling niet mogelijk is, behoort de betrokkene binnen drie weken een behandelingsbericht te ontvangen, met informatie over de reden waarom directe afhandeling niet mogelijk is, en over de tijd die naar verwachting nog met de afhandeling zal zijn gemoeid.
3. Dat de ambassade niet heeft gereageerd op de brieven van verzoeker is niet juist, zoals de Minister ook heeft erkend. De ambassade had de brieven voortvarend moeten beantwoorden, zeker gezien het feit dat verzoekers gemachtigde in beide brieven expliciet verzocht hem binnen twee weken te berichten. Door dit niet te doen heeft de ambassade gehandeld in strijd met de vereiste zorgvuldigheid. De onderzochte gedraging is ook op dit punt 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. **BIJLAGE ACHTERGROND**

1. Artikel 3, eerste lid van de Rijkswet op het Nederlanderschap luidt:

"Nederlander is het kind waarvan ten tijde van zijn geboorte de vader of de moeder Nederlander is, alsmede het kind van een Nederlander die voordien is overleden."

2. Legalisatie en verificatie Legalisatie en verificatie van documenten zijn niet in of bij wet geregeld. Zij maken onderdeel uit van de uitvoering van de algemene bestuurstaak van de Minister van Buitenlandse Zaken. De begrippen legalisatie en verificatie hebben in de praktijk de volgende inhoud gekregen. Legalisatie is het door een bevoegde autoriteit voor echt verklaren van een handtekening gesteld op een document. Legalisatie vindt plaats in

een zogenoemde legalisatieketen. Opeenvolgende autoriteiten legaliseren de handtekening van hun voorganger. Vaak is deze keten als volgt opgebouwd: een buitenlandse autoriteit (ondertekenaar document), het ministerie van Buitenlandse Zaken van het betreffende land en ten slotte het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken (in de praktijk veelal de voor het betreffende land bevoegde Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging). Verificatie is in dit verband de inhoudelijke controle van documenten bij de overheid van het land waar de documenten zijn afgegeven. In sommige landen worden stukken zonder (voldoende) controle voor echt of akkoord verklaard. In die landen stelt de Nederlandse vertegenwoordiging veelal zelf een onderzoek in. (bron: Arnhem, W. van, Legalisatie en verificatie van documenten, VUGA, 's-Gravenhage, 1995).

3. Enkele artikelen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb)

3.1. 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."

3.2. Artikel 4:13:

"1. Een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, bij 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."

3.3. Artikel 4:14:

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

4. "Officiële mededeling over aanwijzing vijf probleelanden met betrekking tot documenten" van de Minister van Buitenlandse Zaken van 7 maart 1996 (gepubliceerd in de Staatscourant 1996/49 van 8 maart 1996). Hierin is onder meer het volgende opgenomen:

"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: (...) 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."

5. Rechterlijke uitspraken

5.1. Op 3 juni 1997 deed de arrondissementsrechtbank te Rotterdam uitspraak in een zaak waarin de legalisatie van documenten aan de orde was. In deze uitspraak overwoog de rechtbank onder meer:

"Bij brief van 20 maart 1996 heeft de directeur Algemene Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan de gemachtigde van eiseres bericht dat op 29 februari 1996 aan de gemeente R. schriftelijk is medegedeeld dat in verband met de tegenstrijdigheden in de documenten van betrokkene deze niet gelegaliseerd konden worden. (...) heeft verweerder het bezwaar, voor zover dit betrekking had op de weigering bepaalde documenten te legaliseren, niet ontvankelijk verklaard omdat de brief van 20 maart 1996 slechts informatie bevatte over een door de gemeente R. bij verweerders ministerie aanhangig gemaakte gelegenheid (...). De rechtbank ziet zich allereerst voor de vraag geplaatst of de brief van 20 maart 1996 van de directeur Algemene Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb inhoudt. Bij deze brief heeft die directeur aan de gemachtigde van eiseres bericht dat op 29 februari 1996 aan de gemeente R. schriftelijk was medegedeeld dat in verband met de tegenstrijdigheden in de documenten van betrokkene deze niet gelegaliseerd konden worden en dat de legalisatie van Harer Majesteits Ambassade te Accra op de vorige documenten (bedoeld zal zijn: de legalisatie, verricht op het consulaat te Cotonou) geannuleerd zou worden. Onder 'besluit' in de zin van de Awb wordt blijkens artikel 1:3, eerste lid, van die wet verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Vast staat dat verweerder via de afdeling burgerzaken van de gemeente R. is geconfronteerd met een verzoek om informatie omtrent de door eiseres overgelegde legalisaties. Verweerder heeft vervolgens niet volstaan met de enkele mededeling aan de gemeente R. dat legalisatie nodig is en hoe zulks door eiseres

gerealiseerd zou kunnen worden, maar heeft het verzoek van de gemeente R. naar het oordeel van de rechtbank op een wijze behandeld die loutere informatieverstrekking overstijgt. Hoewel er immers formeel (nog) geen aanvraag van verzoekster bij de ambassade te Accra (Ghana) was tot legalisatie van de in Benin gelegaliseerde akten, heeft verweerder toch aanleiding gezien de overgelegde documenten (ambtshalve) te beoordelen en de Nederlandse ambassade de instructie gegeven om eerdere legalisaties te annuleren. De rechtbank overweegt in de eerste plaats dat verweerder bevoegd geacht moet worden een dergelijke instructie te geven. Zij heeft hierbij in aanmerking genomen dat de procedure van legalisatie en verificatie niet bij of krachtens de wet is geregeld, maar door verweerder in het leven is geroepen, onder meer (zoals in casu) teneinde opnemings in de gemeentelijke basisadministratie op basis van onjuiste documenten te voorkomen. Nu legalisatie en verificatie uit verweerders (wel bij wet en krachtens de wet geregelde)

bestuurstaken voortvloeien, is de rechtbank van oordeel dat het nemen van besluiten terzake legalisatie en verificatie tot de bevoegdheid van verweerder behoort. De rechtbank kan verweerder dan ook niet volgen in diens (kennelijke) opvatting dat in zaken als deze de ambassadeurs zelfstandig bevoegd zouden zijn tot het nemen van een besluit; de ambassadeurs maken naar het oordeel van de rechtbank bij het nemen van dergelijke besluiten gebruik van een aan hen door verweerder gemandateerde bevoegdheid. Met het geven van evenbedoelde instructie is door verweerder definitief te kennen gegeven dat een formele aanvraag tot legalisatie ongedaan is gemaakt. In dit verband zij overigens opgemerkt dat artikel 1:3 van de Awb het al dan niet ingediend hebben van een aanvraag niet als voorwaarde stelt om van een besluit in de zin van de Awb te kunnen spreken. Nu legalisatie in dit geval een noodzakelijke voorwaarde is voor het verkrijgen van een vergunning tot verblijf en/of opnemning in de gemeentelijke basisadministratie en dus een publiekrechtelijk rechtsgevolg heeft, dient naar het oordeel van de rechtbank geconcludeerd te worden dat met de brief van 20 maart 1996 een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb is genomen, althans kenbaar is gemaakt. Dit geldt ook voor zover bij die brief is medegedeeld dat legalisaties geannuleerd zouden worden. Verweerder is van oordeel dat de doorhaling van deze legalisatie als een (niet appellabele)

feitelijke handeling moet worden aangemerkt. De rechtbank evenwel merkt deze doorhaling aan als het ongedaan maken van de rechtsgevolgen van de eerdere legalisaties, zodat ook deze doorhaling geheel voldoet aan de in artikel 1:3 van de Awb opgenomen elementen van het besluitbegrip. De rechtbank komt thans toe aan het geven van haar oordeel omtrent de beide in besluit (...) vervatte beslissingen. Bij besluit (...) heeft verweerder in de eerste plaats het bezwaar van eiseres tegen de geweigerde legalisatie niet-ontvankelijk verklaard omdat de brief van 20 maart 1996, waarbij alsnog legalisatie van de op 22 februari 1995 te Cotonou gelegaliseerde documenten wordt geweigerd, geen besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb zou bevatten. Zoals de rechtbank hiervoor reeds heeft overwogen, is zij van oordeel dat de brief van 20 maart 1996 in zoverre wel een besluit in de zin van de Awb behelst, zodat, verweerder op onjuiste gronden bij besluit (...) heeft besloten eiseres niet-ontvankelijk te verklaren in haar bezwaar."

5.2. De arrondissementsrechtbank te Amsterdam deed op 8 juni 1998 eveneens uitspraak in een zaak die betrekking had op de legalisatie van documenten. In deze uitspraak overwoog de rechtbank onder meer:

"Bij de vraag of het bestreden besluit in rechte kan standhouden, ziet de rechtbank zich in de eerste plaats gesteld voor de vraag of de weigering om het in geding zijnde document te legaliseren moet worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Ingevolge die bepaling wordt onder een besluit verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Blijkens de wetsgeschiedenis is met het woord 'rechtshandeling' in artikel 1:3, eerste lid, bedoeld aan te geven dat het moet gaan om een handeling die is gericht op rechtsgevolg. Daarvan is sprake indien is beoogd om een bevoegdheid, recht of verplichting voor één of meer anderen te doen ontstaan of teniet te doen, dan wel om de juridische status van een

persoon of een zaak vast te stellen. Het is derhalve niet voldoende dat uit een bepaald besluit rechtsgevolgen voortvloeien; de rechtshandeling moet ook zijn gericht op het ontstaan van die rechtsgevolgen. Ter beantwoording van de hiervoor bedoelde vraag dient te worden nagegaan wat (weigering van) legalisatie precies inhoudt en waartoe deze dient. Onder legalisatie wordt in het algemeen verstaan het door een

bevoegde autoriteit voor echt verklaren van een handtekening gesteld op een document. Daar de garantie van de juistheid van de inhoud van het stuk het eigenlijke doel van legalisatie is, strekt de legalisatie zich soms ook uit tot een marginale controle van de vorm van het stuk. Vanaf 1 april 1996 wordt ten aanzien van documenten afkomstig uit een vijftal landen (te weten: (...) Pakistan) naar aanleiding van een legalisatieverzoek niet volstaan met controle van de documenten in de hierboven omschreven zin. De ter legalisatie aangeboden documenten worden tevens inhoudelijk geverifieerd. Als uit die controle blijkt dat het ter legalisatie aangeboden document inhoudelijk niet klopt, gaat verweerder niet over tot legalisatie van het document, hoezeer ook wordt voldaan aan de uitwendige voor legalisatie vereiste kenmerken. (...) In bepaalde gevallen is legalisatie noodzakelijk om documenten ook in een ander land te kunnen gebruiken. Een gelegaliseerd document kan dienen als bewijs van daarin weergegeven feiten. (...) Uit het vorenstaande blijkt dan ook dat de weigering van verweerder (een handtekening op) een document te legaliseren voor de betrokkene gevolgen kan hebben. Deze zijn echter als zodanig niet door verweerder beoogd. Overigens vloeien deze gevolgen ook niet dwingend voort uit enig wettelijk voorschrift. Het zijn beleidsvoorschriften van andere instanties dan verweerder, zoals bijvoorbeeld de Vreemdelingencirculaire, die uiteindelijk bepalen welke consequenties het al dan niet beschikken over gelegaliseerde documenten heeft. De rechtbank heeft de vraag onder ogen gezien of het besluit tot weigering van legalisatie uit een oogpunt van te verlenen rechtsbescherming kan en moet worden aangemerkt als een besluit waartegen bezwaar en beroep ingevolge de Awb openstaan. De rechtbank beantwoordt deze vraag ontkennend. Daartoe overweegt zij enerzijds dat een document waarvan legalisatie is verzocht gebruikt kan worden voor tal van doeleinden, zodat het feit van (de weigering van) legalisatie als regel niet kan worden aangemerkt als een noodzakelijke tussenschakel tot een specifiek besluit. Zij overweegt daartoe anderzijds dat de vraag of legalisatie van een document op goede grond is geweigerd aan de rechter kan worden voorgelegd in het kader van het achterliggende geschil (...) Het vorenstaande brengt de rechtbank tot de slotsom dat de thans in het geding zijnde weigering om tot legalisatie van een document over te gaan, niet kan worden beschouwd als een rechtshandeling in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Dit betekent dat verweerder de weigering om tot legalisatie over te gaan ten onrechte heeft aangemerkt als een besluit, waartegen ingevolge artikel 7:1, eerste lid, van de Awb een bezwaarschrift kon worden ingediend." Op 10 juli 1998 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken tegen deze uitspraak beroep aangetekend bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.