



Rapport

Datum: 8 december 1998
Rapportnummer: 1998/542

Klacht

Op 19 juni 1997 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer C. te Amsterdam, ingediend door mr. J.M.Walther van het Buro voor Rechtshulp te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse zaken, ondergebracht bij het Ministerie van Justitie en de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan). Deze gedraging wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie gezamenlijk, respectievelijk de Minister van Buitenlandse Zaken. Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de namens verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt erover dat de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij het Ministerie van Justitie, en de ambassade te Islamabad (Pakistan) de afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf voor zijn in Pakistan verblijvende echtgenote ophoudt in verband met het nog niet gelegaliseerd en geverifieerd zijn van verzoekers huwelijksakte, ondanks het feit dat:

de Visadienst op 24 maart 1997 heeft besloten geen bezwaar te maken tegen afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf aan zijn echtgenote; de rechtsgeldigheid van verzoekers huwelijk al is erkend door de inschrijving hiervan in het bevolkingsregister van Amsterdam; de huwelijksakte voor 1 april 1996 bij de inschrijving van zijn huwelijk in het bevolkingsregister van Amsterdam al was gelegaliseerd. **ACHTERGROND** Zie de **BIJLAGE**.

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. De Staatssecretaris van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken antwoordden. Tijdens het onderzoek kregen betrokkenen de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werd aan de Minister en de Staatssecretaris een aantal specifieke vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De Staatssecretaris 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:

A. Feiten

1. Verzoeker is afkomstig uit Pakistan en verblijft al enige jaren in Nederland. Hij trad op 25 december 1994 in het huwelijk met mevrouw A. Blijkens een uittreksel uit de basisadministratie van de gemeente Amsterdam van 14 augustus 1995 was dit huwelijk in elk geval vanaf die datum ingeschreven in het bevolkingsregister te Amsterdam.

Verzoekers echtgenote verbleef nog in Pakistan. In verband met een aanvraag tot een machtiging voor voorlopig verblijf (mvv) voor verzoekers echtgenote deelde het hoofd van de Visadienst namens de Minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 24 maart 1997 aan verzoeker het volgende mee:

"...Hierbij bericht ik u dat ik besloten heb geen bezwaar meer te maken tegen afgifte van de gevraagde machtiging tot voorlopig verblijf aan betrokkene. De Nederlandse vertegenwoordiging te Islamabad en de korpschef van de regio Amsterdam-Amstelland zijn geïnstrueerd..."

2. Verzoekers gemachtigde deelde de Nederlandse ambassade te Islamabad bij brief van 27 mei 1997 onder meer het volgende mee:

"...Bij beschikking van 24 maart 1997, (...), heeft de Visadienst bericht, dat is besloten geen bezwaar meer te maken tegen de afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aan de echtgenote, (...), van cliënt. Enige tijd geleden heeft de echtgenote van cliënt zich tot uw ambassade gewend in verband met de verdere afwikkeling van de mvv aanvraag. Een medewerker van uw ambassade maakte evenwel kenbaar, dat afgifte van de mvv aanvraag, pas mogelijk was, nadat de huwelijksakte zou zijn geverifieerd. Naar aanleiding hiervan heeft mevrouw A. (verzoekers echtgenote; No.) de huwelijksakte opnieuw ter legalisatie en verificatie aangeboden aan uw ambassade en de verschuldigde leges voldaan. Tot op heden echter is dit onderzoek niet afgerond en is de mvv niet uitgereikt.

Indien uw ambassade inderdaad opnieuw om legalisatie en verificatie van de huwelijksakte zou hebben verzocht, dan kan niet in redelijkheid worden ingezien op grond waarvan zulks nodig wordt geacht. Te uwer informatie moge dienen, dat de huwelijksakte van cliënt reeds enkele jaren geleden door uw ambassade is gelegaliseerd. Het huwelijk is ingeschreven in het bevolkingsregister van Amsterdam. Derhalve is het bestaan van een geldig huwelijk naar Nederlands (internationaal privaatrecht) reeds aangetoond. Voorts wijs ik u erop, dat krachtens Bijlage 1 bij circulaire Legalisatie en verificatie van 8 mei 1996 (zie **ACHTERGROND** onder 2.; N.o.) alle documenten die *vanaf* 1 april 1996 zullen worden aangeboden bij de Nederlandse vertegenwoordigingen in de vijf landen, inhoudelijk zullen worden geverifieerd. Gelet op deze bijlage bij de genoemde circulaire, bestaat er in casu geen grond voor (herhaalde) legalisatie en verificatie van de huwelijksakte van cliënt en zijn echtgenote, daar deze akte voor 1 april 1996 ter legalisatie is aangeboden aan uw ambassade en inmiddels is gelegaliseerd en ingeschreven in het bevolkingsregister. Immers, de gewijzigde circulaire is enkel van toepassing op ingediende legalisatie aanvragen, die zijn ingediend na 1 april 1996. In casu gaat het overigens niet om een

legalisatie of verificatie aanvraag, maar om de afhandeling van een mvv aanvraag in het kader waarvan de geldigheid van het huwelijk reeds is getoetst. Alles overziende verzoek ik u het legalisatie- en verificatie- onderzoek van de huwelijksakte achterwege te laten, respectievelijk zo spoedig mogelijk af te ronden en in ieder geval de mvv onverwijld uit te reiken..."

B. Standpunt verzoeker

1. Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder **KLACHT**

2. Verzoekers gemachtigde stuurde bij brief van 23 juni 1997 de Nationale ombudsman in aanvulling op het verzoekschrift een afschrift van een brief van de Directeur Personenvervoer, Migratie en Consulaire Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken betreffende een andere zaak. Deze brief hield onder meer in:
"...Sinds 1 april 1996 zijn de volgende landen als probleemlanden aangemerkt: India, Pakistan, Ghana, Nigeria en de Dominicaanse

Republiek. Dit houdt in dat alle documenten afkomstig uit die landen inhoudelijk geverifieerd dienen te worden, voor zij als rechtsgeldig kunnen worden aangemerkt in Nederland. Ook documenten die voor 1 april 1996 gelegaliseerd waren, moeten alsnog de verificatieprocedure doorlopen aangezien deze documenten thans betrokken worden bij de beslissing een M.V.V. af te geven. Oude, niet geverifieerde documenten kunnen hier niet toe dienen op grond van de hierboven genoemde aanwijzing probleemlanden..."

3. Verzoekers gemachtigde deelde bij brief van 24 oktober 1997 mee dat de overgelegde huwelijksakte inmiddels was geverifieerd. **C. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken** De Minister van Buitenlandse Zaken reageerde op 16 februari 1998 op de klacht en op vragen van de Nationale ombudsman. De Minister deelde in zijn reactie onder meer het volgende mee:

(Op de vraag om aan te geven op welke grond(en) aktes in het algemeen, en in het bijzonder verzoekers huwelijksakte, die voor 1 april 1996 waren gelegaliseerd en ingeschreven in Nederlandse registers alsnog dienden te worden geverifieerd en gelegaliseerd in het kader van een aanvraag van een machtiging tot voorlopig verblijf, en hoe de rechtspositie van betrokkenen en derden daarbij was geregeld; N.o.) "1. Eis tot verificatie Om documenten uit een buitenland ook in Nederland te kunnen gebruiken moeten deze gelegaliseerd worden. Legalisatie houdt in dat een hogere instantie constateert dat de handtekening die op een document is gesteld, afkomstig is van degene van wie het stuk blijkens de tekst afkomstig zou zijn en voorts dat deze ook werkelijk tot tekenen bevoegd is. Legalisatie strekt zich derhalve niet uit tot controle van de inhoud van het document. Aangezien is gebleken dat uit bepaalde landen veel valse of vervalste documenten ter legalisatie werden overgelegd, is besloten met ingang van 1 april 1996 een vijftal landen aan te wijzen als probleemland op het gebied van het schriftelijk bewijs. Van deze aanwijzing van de Minister van Buitenlandse Zaken is kennis gegeven bij Officiële mededeling van 7 maart 1996 (...) (zie **ACHTERGROND** onder 2; N.o.). Ingevolge deze aanwijzing worden alle documenten uit de aangewezen landen (te weten: Ghana,

Nigeria, Pakistan, India en de Dominicaanse Republiek) die vanaf 1 april 1996 ter legalisatie worden aangeboden **verplicht** geverifieerd. Indien na verificatie een document uit een probleemland is gelegaliseerd, dan mogen Nederlandse instanties erop vertrouwen dat de documenten inhoudelijk juist en geldig zijn. Naar dezerzijds mening verplicht de aanwijzing tot probleemland tot een wantrouwen ten aanzien van documenten die uit een zo-gehe-

ten probleemland afkomstig zijn. Ten aanzien van documenten die vóór 1 april 1996 reeds waren gelegaliseerd maar die ná 1 april 1996 worden betrokken bij een nieuwe beslissing zoals in dit geval de afgifte van een MVV, geldt dit wantrouwen ook. Daarom moeten dergelijke documenten in beginsel alsnog de verificatieprocedure doorlopen. Dit standpunt wordt ook ingenomen ten aanzien van huwelijksakten die reeds vóór de Aanwijzing probleemlanden zijn gelegaliseerd. Indien een dergelijke akte na een verificatieonderzoek onjuist wordt bevonden, wordt de aangewezen instantie, in de meeste gevallen de gemeente, hiervan op de hoogte gebracht. Deze brengt de Officier van Justitie op de hoogte. Het is, indien vervolgd wordt, uiteindelijk aan de rechter wat er wordt besloten. (Op de vraag of het besluit van geen bezwaar tegen afgifte van de machtiging van het Bureau Visadienst van 24 maart 1997 tevens inhield dat de rechtsgeldigheid van verzoekers huwelijk was getoetst; N.o.) Voor zover de klacht zich erop richt dat een verificatieonderzoek is gestart naar de huwelijksakte ondanks het besluit van geen bezwaar tegen de afgifte van een MVV van de Visadienst, lees de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), merk ik het volgende op. Zoals ook bekend is bij de Nationale ombudsman geeft de ambassade, na een besluit van geen bezwaar van de Visadienst, een MVV af tenzij zich feiten of omstandigheden voordoen die zich verzetten tegen de afgifte. De ambassade heeft dus een eigen verantwoordelijkheid, met name ten aanzien van de documenten die een rol spelen bij de MVV-aanvraag. Deze verantwoordelijkheid strekt zich in het licht van de hierbovengenoemde aanwijzing probleemlanden ook uit tot controle van de inhoudelijke juistheid, derhalve tot verificatie/legalisatie van bij de aanvraag betrokken documenten. De afgifte van de MVV wordt dan afhankelijk gesteld van (een) te overleggen geverifieerde en gelegaliseerde akte(n). (Op de vraag om mee te delen onder welke omstandigheden de al in bevolkingsregisters van Nederlandse gemeenten ingeschreven huwelijken niet als voldoende rechtsgeldig werden beschouwd bij een aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf; N.o.). Gebleken is dat in dit geval de aanvraag van de MVV op 26 maart 1996 in Nederland is geïnitieerd. De ambassade in Islamabad is eerst door toezending van de verklaring van geen bezwaar van de Visadienst van **24 maart 1997** bij de voorliggende MVV-aanvraag betrokken. Uitgaande van deze datum heeft de ambassade, gelet op de Aanwijzing probleemlanden, een verificatieonderzoek gestart. Aangezien de MVV in dit geval verblijf bij echtgenoot in Nederland betrof had dit onderzoek betrekking op de huwelijksakte. Het huwelijk van betrokkenen en de inschrijving ervan in het bevolkingsregister van Amsterdam had vòòr 1 april 1996 plaatsgevonden en was dus niet gebaseerd op een verifieerde akte.

Gelet hierop is in dit geval de afgifte van de MVV afhankelijk gesteld van een geverifieerde en gelegaliseerde huwelijksakte. 2. Behandelingsduur MVV-aanvraag Ten aanzien van de behandelingsduur van de MVV-aanvraag in kwestie kan ik onder verwijzing naar het voorgaande meedelen dat de lengte ervan is bepaald door het verrichten van een verificatieonderzoek naar de huwelijksakte. Op 22 april 1997 werd de desbetreffende huwelijksakte ter verificatie/legalisatie bij de ambassade ingediend. De Engelse versie van de huwelijksakte werd op 25 augustus 1997 gelegaliseerd, hetzelfde gebeurde met de Urdu versie op 4 september 1997. De MVV ten behoeve van de echtgenote van betrokkene is op 16 september 1997 verstrekt. Voor zover de klacht moet worden opgevat als te zijn gericht tegen het feit dat klager niet op de hoogte is gehouden van de voortgang van het onderzoek, moet deze gegrond worden geacht. Voor het overige ben ik van mening dat de klacht ten aanzien van de lange behandelingsduur van de aanvraag ongegrond is."

2. Bij zijn reactie op de klacht voegde de Minister een memorandum van de ambassade in Islamabad van 27 augustus 1997, dat onder meer inhield:

"Op 22 april 1997 werd de huwelijksakte t.n.v. A./C. (verzoekers echtgenote en verzoeker; N.o.) ter ambassade ingediend voor verificatie/legalisatie. Het verificatie-rapport werd terugontvangen op 01 mei 1997, en volgens dit rapport is het dokument in orde bevonden. Het dokument is derhalve gelegaliseerd door de ambassade. Er is schriftelijk een bericht verstuurd aan degene die het dokument heeft ingediend om het gelegaliseerde dokument ter ambassade op te halen."

3. De Minister voegde bij zijn reactie tevens een memorandum van de ambassade van 11 december 1997, waarin onder meer werd vermeld:

"Aangezien het een MVV betreft voor verblijf bij echtgenoot in Nederland, is door middel van een verificatieonderzoek het huwelijk h.t.l. (hier te lande; N.o.) vastgesteld. In het kader van een aanvraag of afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf, dient de identiteit van de belanghebbende te worden vastgesteld door middel van de verificatie van de geboorteakte. Indien het een MVV betreft voor één van de huwelijkspartners, i.v.m. verblijf in Nederland bij echtgenoot/echtgenote, dient het huwelijk te worden vastgesteld door middel van de verificatie van de huwelijksakte. Indien de genoemde onderliggende documenten zijn geverifieerd en de rechtsgeldigheid is vastgesteld, volgt legalisatie door deze Ambassade."

D. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

De Staatssecretaris van Justitie reageerde op 16 februari 1998 op de klacht en op vragen van de Nationale ombudsman. De Staatssecretaris deelde in haar reactie onder meer het volgende mee:

"Het volgende is gebleken. De heer C. is op 25 december 1994 in Pakistan in het huwelijk getreden met mevrouw A. De desbetreffende huwelijksakte is op 22 maart 1995 door de Nederlandse Ambassade te Islamabad gelegaliseerd. Op grond van deze huwelijksakte heeft de heer C. dit huwelijk in 1995 laten inschrijven in het bevolkingsregister van de gemeente Amsterdam. Op 15 augustus 1995 heeft de heer C. bij de korpschef van de regio Amsterdam-Amstelland ten behoeve van zijn echtgenote verzocht om een positief advies over de afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), welk verzoek bij beschikking

van 10 november 1995 niet is ingewilligd. Tegen deze beslissing is op 5 december 1995 een bezwaarschrift ingediend, welk bezwaarschrift bij brief van 23 mei 1996 is ingetrokken. Op 26 maart 1996 heeft de heer C. wederom een positief advies gevraagd voor een mvv ten behoeve van zijn echtgenote, welk verzoek bij beschikking van 29 oktober 1996 niet is ingewilligd. Het tegen deze beslissing op 22 november 1996 ingediende bezwaarschrift is gegrond verklaard en bij brief van 24 maart 1997 van het hoofd van de Visadienst is aan de Nederlandse Vertegenwoordiging te Islamabad bericht dat niet langer bezwaar bestaat tegen de afgifte van een mvv aan mevrouw A. Naar aanleiding van voornoemde brief van 24 maart 1997 heeft de Ambassade te Islamabad besloten alsnog een (inhoudelijk) verificatieonderzoek naar de huwelijksakte te verrichten. In het toelatingsbeleid is als één van de voorwaarden vastgelegd dat het bestaan van een geldig huwelijk met gelegaliseerde (en geverifieerde) officiële documenten dient te worden aangetoond (...). Met betrekking tot de legalisatie- en verificatieprocedure van documenten door de Nederlandse Vertegenwoordiging te Pakistan wordt allereerst het volgende opgemerkt. Tot 1 april 1996 werd in het toelatingsbeleid verlangd dat documenten gelegaliseerd worden. Incidenteel werd een inhoudelijk onderzoek gestart naar (gelegaliseerde) documenten indien er vermoedens waren dat fraude was gepleegd. Aangezien gebleken is dat uit bepaalde landen veel valse of vervalste documenten ter legalisatie werden overgelegd, is besloten met ingang van 1 april 1996 vijf landen aan te wijzen als probleemland op het gebied van het schriftelijk bewijs. Van

deze aanwijzing van de Minister van Buitenlandse Zaken is kennis gegeven bij officiële mededeling van 7 maart 1996 (zie **ACHTERGROND** onder 3; N.o.). Ingevolge deze aanwijzing worden alle documenten uit de aangewezen landen (te weten: Ghana, Nigeria, Pakistan, India en de Dominicaanse Republiek) die vanaf 1 april 1996 ter legalisatie worden aangeboden verplicht geverifieerd. Hieromtrent verwijs ik u verder naar de reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken. In het kader van het toelatingsbeleid betekent het vorenstaande met betrekking tot voornoemde vijf landen dat bij een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf welke is ingediend vanaf 1 april 1996, dan wel bij een aanvraag waarbij documenten worden overgelegd die vanaf 1 april 1996 ter legalisatie zijn aangeboden bij een Nederlandse vertegenwoordiging, het bestaan van een geldig huwelijk aangetoond dient te worden door middel van gelegaliseerde officiële documenten welke zijn gelegaliseerd nadat de inhoud verplicht is geverifieerd en akkoord bevonden. Indien een document inhoudelijk niet akkoord wordt bevonden, dan zal de legalisatie van dit document niet plaatsvinden en dan wordt derhalve niet voldaan aan de voorwaarde dat het bestaan van een geldig huwelijk afdoende is aangetoond middels gelegaliseerde officiële documenten. Ten aanzien van de eerste vraag in uw brief of het besluit van geen bezwaar tegen afgifte van de machtiging tot voorlopig verblijf van het bureau Visadienst tevens inhoudt dat de rechtsgeldigheid van verzoekers huwelijk is getoetst, deel ik het volgende mee. Allereerst dient opgemerkt te worden dat de toetsing van de ambtenaar van de burgerlijke stand of er sprake is van een rechtsgeldig huwelijk onderscheiden dient te worden van de in het toelatingsbeleid vastgelegde voorwaarde dat het bestaan van een

geldig huwelijk aangetoond dient te worden middels gelegaliseerde officiële documenten. Het enkele feit dat een huwelijk hier te lande staat ingeschreven betekent niet dat er geen onderzoek meer kan plaatsvinden. Er is sprake van een eigen verantwoordelijkheid op dit punt van de met toelating van vreemdelingen belaste autoriteiten. Deze handelwijze is mede in de jurisprudentie erkend. Bij de beslissing van 24 maart 1997 van het hoofd van de Visadienst is in overweging genomen dat het huwelijk van betrokkenen, het aanbieden van de documenten ter legalisatie aan de Nederlandse Vertegenwoordiging te Pakistan, de (enkelvoudige) legalisatie door deze vertegenwoordiging, de inschrijving van het huwelijk in het bevolkingsregister, alsmede de aanvraag om een mvv alle dateren van vóór 1 april 1996. Derhalve is door de

Visadienst getoetst aan het beleid zoals dat gold vóór 1 april 1996, dat wil zeggen dat vóór 1 april 1996 met betrekking tot bovenstaande landen er in beginsel vanuit gegaan werd dat door middel van het overleggen van een (enkelvoudige) gelegaliseerde huwelijksakte alsmede de inschrijving van dit huwelijk in een bevolkingsregister hier te lande afdoende is aangetoond dat sprake is van een geldig huwelijk. In casu is door het hoofd van de Visadienst dan ook genoeg genomen met de (enkelvoudig) gelegaliseerde huwelijksakte. Ten aanzien van de vraag onder welke omstandigheden de al in de bevolkingsregisters van Nederlandse gemeenten ingeschreven huwelijken niet als voldoende rechtsgeldig worden beschouwd bij een aanvraag voor een mvv, merk ik het volgende op. Zoals hierboven reeds is aangegeven dient de vraag of een huwelijk rechtsgeldig is welke toetsing door de ambtenaar van de burgerlijke stand geschiedt onderscheiden te worden van de in het toelatingsbeleid vastgelegde voorwaarde dat een vreemdeling bij zijn aanvraag om toelating door middel van officiële gelegaliseerde documenten aantoont dat sprake is van een geldig huwelijk. Dit houdt in dat, ook al is een huwelijk reeds ingeschreven in het bevolkingsregister op grond van een vóór 1 april 1996 ter legalisatie bij een Nederlandse Vertegenwoordiging aangeboden akte, bij de aanvraag om toelating onder het nieuwe beleid hiermee wordt bedoeld op aanvragen om een mvv ingediend vanaf 1 april 1996 bescheiden afkomstig uit de zogenoemde probleemlanden tevens inhoudelijk geverifieerd dienen te worden. Indien de overgelegde akte na verificatie van de inhoud akkoord wordt bevonden en derhalve wordt gelegaliseerd, wordt voldaan aan de voorwaarde dat een gelegaliseerde akte dient te worden overgelegd. Indien de documenten niet inhoudelijk akkoord worden bevonden, wordt dus niet voldaan aan één van de voorwaarden voor toelating, te weten dat een gelegaliseerde akte moet worden overgelegd. Evenwel kan in een dergelijk geval het niet inhoudelijk akkoord bevinden van de akte aanleiding vormen voor het bevolkingsregister voor een herziening van de beslissing om een huwelijk in te schrijven. Ten aanzien van de vraag op welke grond(en) aktes in het algemeen die vóór 1 april 1996 zijn gelegaliseerd en ingeschreven in Nederlandse registers alsnog dienen te worden geverifieerd en gelegaliseerd in het kader van een aanvraag om een mvv, deel ik u het volgende mede. Indien aktes vóór 1 april 1996 zijn gelegaliseerd en ingeschreven in Nederlandse registers, doch de aanvraag om een mvv dateert van op of na 1 april 1996, dient getoetst te worden aan het nieuwe beleid. Dit

betekent dat de desbetreffende aktes alsnog inhoudelijk geverifieerd dienen te worden. Voorts kan een ambassade na een bericht van geen bezwaar van de Visadienst om een mvv af te geven alsnog zelf besluiten nader onderzoek te verrichten indien een vermoeden bestaat dat er onjuistheden zijn in de door de betrokken vreemdeling gegeven informatie. Immers, bij verlening van de mvv wordt het voorbehoud gemaakt dat er zich geen feiten of omstandigheden die zich verzetten tegen de afgifte van een mvv. Dit geldt (en gold) eveneens voor mvv-aanvragen van vóór 1 april 1996 waarbij documenten zijn overgelegd welke zijn gelegaliseerd vóór 1 april 1996. Mijn conclusie is dat voorzover geklaagd wordt over de beslissing van de IND (in de hoedanigheid van hoofd van de Visadienst) de klacht ongegrond is."

E. Reactie verzoeker

In reactie op het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken en het standpunt van de Staatssecretaris van Justitie deelde verzoekers gemachtigde bij brief van 19 mei 1998 onder meer het volgende mee:

"*Reactie van Staatssecretaris van Justitie* (...) Het standpunt van de Staatssecretaris, dat voor aktes, die voor 1 april 1996 zijn gelegaliseerd en ingeschreven in Nederlandse registers, doch de mvv aanvraag dateert van op of 1 april 1996 het nieuwe beleid geldt en de aktes alsnog inhoudelijk geverifieerd behoren te worden, kan niet worden gedeeld. (...) Ingevolge de Aanwijzing van de Minister van Buitenlandse Zaken van 7 maart 1996 (zie **ACHTERGROND** onder 3; N.o.) worden vanaf 1 april 1996 bij de Nederlandse Vertegenwoordigingen in de vijf probleemlanden **aangeboden documenten** inhoudelijk geverifieerd. In deze aanwijzing staat voorts vermeld, dat 'slechts in uitzonderingsgevallen zal daarvan door de Nederlandse vertegenwoordigingen worden afgeweken'. Tevens **adviseert** de Minister Nederlandse instanties documenten uit de genoemde landen alleen nog te accepteren als zij inhoudelijk zijn geverifieerd door de Nederlandse vertegenwoordiging aldaar. Uit de tekst van de Aanwijzing kan derhalve geenszins worden afgeleid, dat in alle gevallen vanaf 1 april 1996 ter legalisatie aangeboden documenten uit de aangewezen probleemlanden geverifieerd dienen te worden. Bovendien betrof het in casu geen aanbieding van een nieuw document, doch de afhandeling van een mvv aanvraag, waarbij de status van het huwelijk was onderzocht. Overigens dateert de onderhavige mvv aanvraag van voor 1 april 1996 en was de huwelijksakte voor 1 april 1996 gelegaliseerd en ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie, waardoor het gewijzigde legalisatiebeleid niet toegepast had mogen worden. Toepassing van het gewijzigde beleid op het onderhavige geval is ook strijdig met het rechtszekerheidsbeginsel, aangezien voor burgers nadelige beleidswijzigingen niet onverhoeds en zonder overgangstermijn mogen worden ingevoerd. In dit verband wijst de Staatssecretaris erop, dat de ambassade bij een bericht van geen bezwaar van de Visadienst zelf kan besluiten een nader onderzoek te verrichten, indien een *vermoeden* bestaat, dat er onjuistheden zijn in de door de vreemdeling gegeven informatie hetwelk evenzeer geldt voor mvv aanvragen van voor 1 april 1996 waarbij akten zijn gelegaliseerd voor 1 april 1996. Dat de ambassade bij een bericht van geen bezwaar van de Visadienst zelf kan besluiten een nader onderzoek te verrichten, bij een *vermoeden*, dat er

onjuistheden zijn in de door de vreemdeling geven informatie, wordt niet bestreden. Betwist moet evenwel voorzover de Staatssecretaris dit heeft bedoeld- het standpunt, dat er in het onderhavige geval grond bestond (vermoeden) voor het instellen van een ander onderzoek, aangezien er geen indicaties waren, dat er sprake was van onjuiste informatie. Overigens lijkt het standpunt van de Staatssecretaris, dat de ambassade de bevoegdheid heeft tot het instellen van een nader onderzoek in een concreet geval- waarbij een vermoeden van onjuistheden bestaat, niet verenigbaar met het categorisch toepassen van het nieuwe legalisatie beleid op alle aanvragen (ook van voor 1 april 1996). Ten slotte moet worden opgemerkt, dat niet uit de reactie van de Staatssecretaris, noch de reactie de Minister blijkt, dat de Nederlandse vertegenwoordiging *voorafgaande* aan het doen verifiëren van de akten het Hoofd van de Visadienst hiervan op hoogte is gesteld, respectievelijk om toestemming is verzocht. *Reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken 1. Eis tot verificatie* In het schrijven van de Minister van Buitenlandse Zaken (...) wordt overwogen, dat krachtens de eerdergenoemde Aanwijzing van de Minister van 7 maart 1996 alle vanaf 1 april 1996 ter legalisatie aangeboden documenten uit de aangewezen probleemlanden verplicht geverifieerd dienen te worden. Voorts merkt de Minister op, dat documenten die voor 1 april 1996

waren gelegaliseerd, maar na deze datum betrokken worden bij een nieuwe beslissing, alsnog de verificatieprocedure moeten doorlopen. Allereerst zij hier herhaald, dat in de genoemde aanwijzing van de Minister slechts gelezen worden, dat vanaf 1 april 1996 bij de Nederlandse Vertegenwoordigingen in de vijf probleemlanden **aangeboden documenten** inhoudelijk worden geverifieerd. De hierboven gegeven interpretatie van de Minister van de aanwijzing gaat veel verder dan, respectievelijk is in strijd met de tekst ervan. In casu ging het oorspronkelijk om de afhandeling van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) en werden niet opnieuw akten ter legalisatie aangeboden. (...) Voorts moet worden overwogen, dat uit deze aanwijzing niet (uitdrukkelijk) kan worden afgeleid, dat **alle** vanaf 1 april 1996 ter legalisatie aangeboden documenten uit de aangewezen probleemlanden **verplicht** geverifieerd dienen te worden. (Hierna herhaalde de gemachtigde hetgeen hij hiervoor in reactie op het standpunt van de Staatssecretaris van Justitie over voornoemde aanwijzing naar voren heeft gebracht; N.o.) (...) Hieruit (uit deze aanwijzing; N.o.) blijkt, dat inderdaad als algemene norm geldt verificatie, doch dat hiervan in voorkomende gevallen van kan worden afgeweken. (...) Tevens geeft de Minister in de eerdergenoemde reactie aan, dat voorzover de klacht zich er tegen richt, dat een verificatie-onderzoek is gestart ondanks het inwilligende besluit van de Visadienst van 24 maart 1997, de ambassade een eigen verantwoordelijkheid heeft met name inzake de documenten, die een rol spelen bij de mvv-aanvraag. Deze verantwoordelijkheid strekt zich gezien de eerdergenoemde Aanwijzing ook uit tot controle van de inhoudelijke juistheid van bij de aanvraag betrokken documenten. (...) In dit verband dient (...) betwist te worden, dat er in casu sprake was van nader bekend geworden feiten en omstandigheden welke de afgifte van een mvv in de weg staan. In dit geval werd (opnieuw) door de ambassade onderzocht of er sprake was van een geldig huwelijk, althans of de onderliggende huwelijksakte authentiek was, terwijl deze

huwelijksakte reeds lang voor 1 april 1996 was gelegaliseerd en ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie. Bovendien was de mvv aanvraag eveneens voor 1 april 1996 ingediend. Bovendien was de geldigheid van het huwelijk (wederom) getoetst door de Visadienst in het kader van de mvv aanvraag.

Er bestond derhalve in casu geen enkele concrete aanleiding om de huwelijksakte opnieuw te onderzoeken. Enkel een algemeen wantrouwen ten aanzien van de documenten afkomstig uit probleemlanden rechtvaardigt naar het oordeel van de Minister een hernieuwd verificatie-onderzoek. Een algemeen wantrouwen kan echter niet gelijk gesteld worden aan nader bekend geworden (concrete) feiten en omstandigheden welke de afgifte van een mvv in de weg staan. Derhalve moet worden geconcludeerd, dat de verantwoordelijkheid van de ambassade in deze niet zo ver reikte, dat de afgifte van de mvv (alsnog) afhankelijk kon worden gesteld van het overleggen van geverifieerde en gelegaliseerde akten. Tevens moet worden herhaald, dat niet is gebleken, dat *voorafgaande* aan het doen verifiëren van de akten het Hoofd van de Visadienst hiervan op de hoogte is gesteld, respectievelijk om toestemming is verzocht. (...) 2.

Behandelingsduur mvv aanvraag De Minister is van oordeel, dat de klacht ten aanzien van de lange behandelingsduur van de mvv aanvraag ongegrond is. In casu heeft de afgifte van de mvv bijna zes maanden vertraging opgelopen vanwege het ingestelde verificatie-onderzoek. Het verificatieonderzoek zelf heeft ongeveer vijf maanden in beslaggenomen. Aangezien niet binnen acht weken een beschikking is genomen naar aanleiding van de onderhavige legalisatie/verificatie aanvraag en evenmin (voorzover bekend) de ambassade de aanvrager in kennis heeft gesteld van de omstandigheid, dat niet binnen acht weken kon worden beslist en geen redelijke termijn is genoemd, waarbinnen wel zal worden beslist, moet worden aangenomen, dat gehandeld is in strijd met artikelen 4:13 en 4:14 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hiernaast moet herhaald, dat er geen grond bestond voor het verifiëren van de huwelijksakte en het niet afgeven van de mvv. (...) Ten slotte kan in redelijkheid niet worden ingezien, dat niet direct op of voor 22 april 1997 door de ambassade is verzocht om zowel de Engelse, als Urdu versie van de huwelijksakte te doen verifiëren. In dit licht beschouwd moet worden geconcludeerd, dat de mvv (en legalisatie) aanvraag onredelijk lang heeft geduurd."

F. Reactie Minister van Buitenlandse Zaken

1. De Minister van Buitenlandse zaken reageerde bij brief van 8 juli 1998 op nadere vragen van de Nationale ombudsman van 29 april 1998. Volgens de Nationale ombudsman leken de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van het aanwijzen van de probleemlanden verschillend te interpreteren, en hij verzocht de Minister hierop te reageren. De bedoelde reactie van de Minister hield onder meer in dat ook documenten die vóór 1 april 1996 reeds waren gelegaliseerd maar die na 1 april 1996 waren betrokken bij een nieuwe beslissing, zoals de afgifte van een mvv, in beginsel alsnog dienden te worden geverifieerd. De bedoelde reactie van de Staatssecretaris hield onder meer in dat de Visadienst de mvv-aanvraag terecht had getoetst aan het beleid zoals dat gold vóór 1

april 1996, omdat de mvv-aanvraag en alle voor deze aanvraag benodigde stukken dan wel handelingen dateerden van vóór 1 april 1996.

2. De Minister deelde in zijn reactie onder meer het volgende mee:

"Met betrekking tot het gestelde in uw brieven van 29 april 1998 dat de in deze brieven aangehaalde citaten erop lijken te wijzen dat de Staatssecretaris van Justitie (en met haar de Visadienst) en de Minister van Buitenlandse zaken de gevolgen voor het aanwijzen van probleemlanden verschillend interpreteren, deel ik u mee dat geen sprake is van een verschillende interpretatie bij de Staatssecretaris van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken. Zoals in de brief van 4 maart 1998 (hiervoor vermeld onder D.; N.o.) van de Staatssecretaris van Justitie is verwoord met betrekking tot de vijf probleemlanden, dient bij een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv-aanvraag) in beginsel in de volgende twee situaties het bestaan van een geldig huwelijk aangetoond te worden door middel van gelegaliseerde officiële documenten, welke zijn gelegaliseerd nadat de inhoud verplicht is geverifieerd en akkoord bevonden:

- in het geval een aanvraag mvv is ingediend vanaf 1 april 1996; - in het geval een aanvraag mvv is ingediend vóór 1 april 1996, doch in het kader van deze procedure documenten worden overgelegd die vanaf 1 april 1996 ter legalisatie zijn aangeboden bij een Nederlandse ambassade in een van de probleemlanden. Ik hanteer dezelfde beleidslijn. De in uw brief van 29 april 1998 aangehaalde citaten lijken erop te wijzen dat de Staatssecretaris van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken de gevolgen voor het aanwijzen van probleemlanden verschillend interpreteren. Dit wordt veroorzaakt doordat

in mijn brief van 16 februari 1998 in het betreffende citaat in zijn algemeenheid bedoeld wordt op de situatie dat bepaalde documenten zijn gelegaliseerd vóór 1 april 1996 en deze documenten worden betrokken bij een mvv-aanvraag welke ná 1 april 1996 is ingediend (en dus niet op de situatie dat bepaalde documenten zijn gelegaliseerd vóór 1 april 1996 en deze documenten worden betrokken bij een mvv-aanvraag, welke vóór 1 april 1996 is ingediend). De passage in mijn brief van 16 februari 1998 "(-) Ten aanzien van documenten die vóór 1 april reeds waren gelegaliseerd maar die ná 1 april worden betrokken bij een nieuwe beslissing, zoals in dit geval de afgifte van een mvv ...(-)" dient als volgt te worden gelezen: "(-) Ten aanzien van documenten die vóór 1 april 1996 reeds waren gelegaliseerd maar die betrokken worden bij een (nieuwe) beslissing naar aanleiding van een mvv-aanvraag welke ná 1 april 1996 is ingediend ...(-)". In het geval van de heer C. en zijn echtgenote is gebleken dat het huwelijk, het aanbieden van de documenten ter legalisatie aan de Nederlandse ambassade te Islamabad, de (enkelvoudige) legalisatie door deze vertegenwoordiging, de inschrijving van het huwelijk in het bevolkingsregister, alsmede de mvv-aanvraag alle dateren van vóór 1 april 1996. Gelet hierop is bij de beslissing van 24 maart 1997 van het hoofd van de Visadienst genoeg genomen met de (enkelvoudige) legalisatie. In de brief van het hoofd van de Visadienst van 24 maart 1997 aan de Nederlandse ambassade te Islamabad is niet meegedeeld dat het een hier te lande ingediende mvv-aanvraag betreft en dat de aanvraagdatum 26 maart 1996 is. Gelet op de datum waarop uiteindelijk is besloten de mvv te verlenen, te weten 24 maart 1997,

verkeerde de Nederlandse ambassade in de veronderstelling dat het een aanvraag van ná 1 april 1996 betrof. Derhalve heeft de ambassade alsnog een inhoudelijk verificatie-onderzoek laten uitvoeren. Dit verificatie-onderzoek is niet gestart vanwege nieuw gebleken feiten of omstandigheden, maar vanwege de veronderstelling dat de aanvraag ná 1 april 1996 was ingediend, zodat conform de aanwijzing probleemlanden een verificatie-onderzoek diende te worden verricht. De gemachtigde heeft in zijn brief van 19 mei 1998 (...) aangegeven dat uit mijn reactie noch uit de reactie van de Staatssecretaris van Justitie blijkt dat de ambassade te Islamabad voorafgaande aan het doen verifiëren van de documenten het Hoofd van de Visadienst hiervan op de hoogte heeft gesteld. Hieromtrent wordt opgemerkt dat de Nederlandse ambassade naar aanleiding van de brief van 24 maart 1997 van het hoofd van de Visadienst, niet aan het Hoofd van de Visadienst heeft bericht dat alsnog een verificatie-onderzoek verricht zou worden. Mijn

conclusie is dat bij de beslissing van 24 maart 1997 van het Hoofd van de Visadienst terecht genoeg is genomen met een (enkelvoudige) legalisatie, en dat niet is gebleken van nieuwe feiten of omstandigheden op grond waarvan alsnog een verificatie-onderzoek had moeten worden verricht. Gelet op het voorgaande constateer ik dat de klacht van betrokkene voor zover deze ziet op het feit dat de afgifte van de mvv is opgehouden in verband met het verrichten van een verificatie-onderzoek naar de huwelijksakte, gegrond is."

G. Reactie Staatssecretaris van Justitie

De Staatssecretaris van Justitie reageerde bij brief van 30 juli 1998 op nadere vragen van de Nationale ombudsman, hiervoor vermeld onder F.1. De Staatssecretaris deelde onder meer het volgende mee:

"Met betrekking tot het gestelde in uw brief van 29 april 1998 dat de in deze brief aangehaalde citaten erop lijken te wijzen dat de Staatssecretaris van Justitie (en met haar de Visadienst) en de Minister van Buitenlandse zaken de gevolgen voor het aanwijzen van probleemlanden verschillend interpreteren, deel ik u mede dat geen sprake is van een verschillende interpretatie bij de Staatssecretaris van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken. Zoals in mijn brief van 4 maart 1998 is verwoord met betrekking tot de vijf probleemlanden, dient bij een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf (aanvraag mvv) in beginsel in de volgende situaties het bestaan van een geldig huwelijk aangetoond te worden door middel van gelegaliseerde officiële documenten, welke zijn gelegaliseerd nadat de inhoud verplicht is geverifieerd en akkoord bevonden; - in het geval een aanvraag mvv is ingediend vanaf 1 april 1996; - in het geval een aanvraag mvv is ingediend vóór 1 april 1996, doch in het kader van deze procedure documenten worden overgelegd die vanaf 1 april 1996 ter legalisatie zijn aangeboden bij een Nederlandse ambassade in één van de probleemlanden. De Minister van Buitenlandse Zaken hanteert dezelfde beleidslijn. Dat het lijkt dat de in uw brief van 29 april 1998 aangehaalde citaten erop wijzen dat de Staatssecretaris van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken de gevolgen voor het aanwijzen van probleemlanden verschillend interpreteren, wordt door

het volgende veroorzaakt. In de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 16februari 1998 wordt in zijn algemeenheid bedoeld op de situatie dat bepaalde documenten zijn gelegaliseerd vóór 1april 1996 en deze documenten worden betrokken bij een aanvraag mvv welke ná 1april 1996 is ingediend en niet op de situatie dat

bepaalde documenten zijn gelegaliseerd vóór 1april 1996 en deze documenten worden betrokken bij een aanvraag mvv welke vóór 1april 1996 is ingediend. In het geval van de heer C. en zijn echtgenote is gebleken dat het huwelijk, het aanbieden van de documenten ter legalisatie aan de Nederlandse ambassade te Islamabad, de (enkelvoudige) legalisatie door deze ambassade, de inschrijving van het huwelijk in het bevolkingsregister in Nederland, alsmede de aanvraag mvv alle dateren van vóór 1april 1996. Gelet hierop is bij de beslissing van 24 maart 1997 van het hoofd van de Visadienst genoeg genomen met de (enkelvoudige) legalisatie. In de brief van het hoofd van de Visadienst van 24maart 1997 aan de Nederlandse ambassade te Islamabad is niet meegedeeld dat het een hier te lande ingediende aanvraag mvv betreft en dat de aanvraagdatum 26maart 1996 is. Gelet op de datum waarop uiteindelijk is besloten de mvv te verlenen, te weten 24maart 1997, verkeerde de Nederlandse ambassade in de veronderstelling dat het een aanvraag van ná 1april 1996 betrof. Derhalve heeft de Nederlandse ambassade alsnog een inhoudelijk verificatie-onderzoek laten uitvoeren. Dit verificatie-onderzoek is niet gestart vanwege nieuw gebleken feiten of omstandigheden, maar vanwege de veronderstelling dat de aanvraag mvv ná 1april 1996 was ingediend. De gemachtigde heeft in zijn brief van 19mei 1998 (...) aangegeven dat uit mijn reactie noch uit de reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken blijkt dat de Nederlandse ambassade voorafgaande aan het doen verifiëren van de documenten het hoofd van de Visadienst hiervan op de hoogte heeft gesteld. Hieromtrent dient opgemerkt te worden dat de Visadienst niet is bericht, dat alsnog een verificatie-onderzoek verricht zou worden. Mijn conclusie is dat bij de beslissing van 24maart 1997 van het hoofd van de Visadienst terecht genoeg is genomen met een (enkelvoudige) legalisatie, en dat niet is gebleken van nieuwe feiten of omstandigheden op grond waarvan alsnog een verificatie-onderzoek had moeten worden verricht. Hiertoe verwijs ik voorts naar de reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken welke op 8juli 1998 aan u is gezonden (hiervoor vermeld onder F.2.; N.o.). Omtrent de vraag in uw brief van 4juni 1998 of de betreffende huwelijksakte (datum van legalisatie 22maart 1995) bij de mvv-aanvraag van 26maart 1996 is overgelegd, deel ik u het volgende mede. Gebleken is dat de heer C. bij de korpschef van de regio Amsterdam-Amstelland inderdaad de betreffende huwelijksakte over-

gelegd heeft, doch het is niet bekend of de heer C. dit gedaan heeft in het kader van de mvv aanvraag van 26maart 1996, of in het kader van de eerdere mvv-aanvraag van 15augustus 1995."

H. Nadere reactie verzoeker

Verzoekers gemachtigde deelde bij brief van 18 augustus 1998 onder meer mee:

"Niet in redelijkheid kan worden ingezien, dat bij MVV aanvragen ingediend na 1 april

1996, waarbij een enkel gelegaliseerde huwelijksakte reeds is ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie, de huwelijksakte gelegaliseerd en alsnog geverifieerd dient te worden. Immers, zulks vloeit niet voort uit de tekst van de Aanwijzing van 7 maart 1996."

I. . Nadere reactie Minister van Buitenlandse Zaken

Een medewerkster van het Ministerie van Buitenlandse Zaken liet op 13 oktober 1998 telefonisch aan een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman weten dat de Minister bereid was om aan verzoeker het door hem ten onrechte betaalde bedrag aan leges voor de verificatie terug te betalen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken zond op 26 oktober 1998 aan de Nationale ombudsman een brief van diezelfde datum aan verzoekers gemachtigde. In de brief aan de gemachtigde liet de Directeur Personenverkeer, Migratie en Consulaire Zaken van het Ministerie weten dat de kosten van de legalisatie, f 600,-, aan verzoeker werden terugbetaald. Daartoe verzocht de Directeur aan de gemachtigde om het rekeningnummer door te geven waarnaar dit bedrag kon worden overgemaakt. Verder deelde hij mee dat hij het op prijs stelde om de originele betalingsbewijsstukken te ontvangen.

Beoordeling

1. Verzoeker klaagt erover dat de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie, en de ambassade te Islamabad (Pakistan) de afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf voor zijn in Pakistan verblijvende echtgenote ophouden in verband met het nog niet gelegaliseerd en geverifieerd zijn van verzoekers huwelijksakte, ondanks het feit dat de Visadienst op 24 maart 1997 heeft besloten geen bezwaar te maken tegen afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf aan zijn echtgenote. Verzoeker voerde daarbij aan dat de rechtsgeldigheid van zijn huwelijk al was erkend door de inschrijving hiervan in het bevolkingsregister van Amsterdam en dat de huwelijksakte voor 1 april

1996 bij de inschrijving van zijn huwelijk in het bevolkingsregister van Amsterdam al was gelegaliseerd. 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 uit Pakistan geldt op grond van de "Officiële mededeling over aanwijzing vijf probleemlanden met betrekking tot documenten" van de Minister van Buitenlandse Zaken van 7 maart 1996 (zie **ACHTERGROND**, onder 3.), sinds 1 april 1996 de regel dat, behoudens uitzonderingsgevallen, alle documenten worden geverifieerd, die bij de ambassade worden

aangeboden.

3. Verzoeker is op 25 december 1994 in Pakistan in het huwelijk getreden met mevrouw A. De Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) legaliseerde de desbetreffende huwelijksakte op 22 maart 1995. Verzoeker liet dit huwelijk in 1995 inschrijven in het bevolkingsregister van de gemeente Amsterdam. Op 26 maart 1996 diende verzoeker een aanvraag in voor een machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: mvv) ten behoeve van zijn nog in Pakistan verblijvende echtgenote. Op 22 november 1996 diende hij een bezwaarschrift in tegen de afwijzing van deze aanvraag. Op 24 maart 1997 berichtte de Visadienst aan verzoeker geen bezwaar te maken tegen de afgifte van de gevraagde mvv. Daarna ging de Nederlandse ambassade te Islamabad over tot een verificatie-onderzoek over van de desbetreffende huwelijksakte. Op 16 september 1997 verleende de ambassade een mvv aan verzoekers echtgenote.

4. Aanvankelijk waren de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie van mening dat de klacht niet gegrond was. Vervolgens namen zij het standpunt in dat de klacht wel gegrond was. Beiden waren van mening dat vóór 1 april 1996 gelegaliseerde documenten die werden betrokken bij een aanvraag die dateerde van 1 april 1996 of daarna, dienden te worden geverifieerd. Ten aanzien van aanvragen en gelegaliseerde documenten die dateerden van vóór 1 april 1996, was het in het algemeen echter voldoende dat een document was gelegaliseerd. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft in zijn tweede reactie op de klacht erkend dat de Visadienst destijds terecht genoeg had genomen met een gelegaliseerd document, en dat niet was gebleken van feiten of omstandigheden op grond waarvan een verificatie-onderzoek nodig was geweest. Daarom was volgens de Minister de afgifte van een mvv ten onrechte opgehouden door het verrichten van een verificatie-

onderzoek door de ambassade.

5. De Minister en de Staatssecretaris hebben voor het instellen van dit verificatie-onderzoek de volgende verklaring gegeven. De Visadienst had in zijn verklaring van 24 maart 1997, waarin hij liet weten geen bezwaar te maken tegen afgifte van een mvv, niet vermeld dat de aanvraag dateerde van vóór 1 april 1996. Om die reden had de Nederlandse ambassade te Islamabad in de veronderstelling verkeerd dat de mvv-aanvraag dateerde van na 1 april 1996. Daarom, en niet omdat was gebleken van nieuwe feiten of omstandigheden, was de ambassade vervolgens, conform de hiervoor onder 2. genoemde mededeling van 7 maart 1996, begonnen met een verificatie-onderzoek. De ambassade had echter niet aan de Visadienst gemeld dat tot deze verificatie was overgegaan.

6. Om misverstanden als hiervoor genoemd te voorkomen, had de Visadienst de ambassade dienen te informeren over de datum van de mvv-aanvraag. Dit neemt echter niet weg dat de ambassade ten onrechte zonder meer een verificatie-onderzoek heeft ingesteld. Immers, de ambassade was er wel van op de hoogte dat de documenten waarnaar zij een verificatie-onderzoek heeft ingesteld, vóór 1 april 1996 waren gelegaliseerd. In dit verband is het volgende van belang.

7. Zoals hiervoor onder 4. is vermeld, zijn zowel de Minister van Buitenlandse Zaken als de Staatssecretaris van Justitie van mening dat ook documenten die zijn gelegaliseerd vóór 1 april 1996 maar die worden betrokken bij een aanvraag gedaan op of na 1 april 1996, standaard dienen te worden geverifieerd.

8. In de eerdergenoemde mededeling van 7 maart 1996 is bepaald dat alle documenten die vanaf 1 april 1996 worden aangeboden bij de Nederlandse Vertegenwoordigingen in de vijf zogenaamde 'probleemlanden', zullen worden geverifieerd. Deze mededeling schrijft echter niet expliciet voor dat ook documenten die vóór 1 april 1996 door de Nederlandse autoriteiten zijn gelegaliseerd - en daartoe dus al eens bij een Nederlandse vertegenwoordiging moeten zijn aangeboden - standaard worden geverifieerd, indien zij worden betrokken bij een aanvraag van 1 april 1996 of later. Daarnaast brengt het vertrouwensbeginsel met zich mee dat burgers er in beginsel van mogen uitgaan dat de Nederlandse overheid door het inschrijven van aktes in Nederlandse registers daarmee de echtheid en inhoudelijke juistheid van deze documenten heeft erkend.

9. Gelet op het voorgaande brengt een redelijke uitleg van voornoemde mededeling van 7 maart 1996 met zich mee dat slechts tot verificatie dient te worden overgegaan van al vóór 1 april 1996 door de Nederlandse autoriteiten gelegaliseerde documenten, wanneer er in een bepaald geval een specifieke en duidelijke reden bestaat om te

twijfelen aan de echtheid of juistheid van het bewuste document.

10. De ambassade had dan ook moeten nagaan of er sprake was van een reden die aanleiding moest geven tot een verificatie-onderzoek. Zoals de Minister van Buitenlandse Zaken heeft erkend, is dit niet gebeurd. Door het ingestelde verificatie-onderzoek is de behandeling van de mvv-aanvraag van 24 maart 1997 tot de datum waarop de mvv werd verleend, 16 september 1997, onnodig vertraagd. Bovendien heeft verzoekers echtgenote ten onrechte de voor deze verificatie vereiste leges moeten voldoen.

11. De onderzochte gedraging is niet behoorlijk. Gelet op het gebrek aan informatie van de Visadienst over de datum van de mvv-aanvraag aan de ambassade en op het vervolgens zonder meer instellen van een verificatie-onderzoek door de ambassade, wordt deze gedraging aan beide instanties gezamenlijk toegerekend.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie gezamenlijk, is gegrond. 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. Met instemming is kennis genomen van de mededeling van de Minister van Buitenlandse

Zaken aan verzoekers gemachtigde dat aan verzoeker het door hem betaalde bedrag van de leges voor de verificatie wordt terugbetaald.

Bijlage

ACHTERGROND

1. Machtiging tot voorlopig verblijf Ingevolge artikel 41, eerste lid, onder c van het Vreemdelingenbesluit moeten vreemdelingen die zich naar Nederland willen begeven voor een verblijf van langer dan drie maanden, in beginsel in het bezit zijn van een paspoort voorzien van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). De mvv is een nationaal visum dat door een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het buitenland kan worden afgegeven na voorafgaande machtiging door de Visadienst.
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. "Officiële mededeling over aanwijzing vijf probleemlanden met betrekking tot documenten" van de Minister van Buitenlandse Zaken van 7 maart 1996 (gepubliceerd in de Staatscourant 1996/49 van 8 maart 1996, en ook als bijlage 1 bij de circulaire van 8 mei 1996, hoofdstuk C4 van de Vreemdelingencirculaire 1994).

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."

Secretariaat let op: wat hierna komt hoort niet meer bij het vvb Artikel 4:15 De termijn voor het geven van een beschikking wordt opgeschort met ingang van de dag waarop het bestuursorgaan krachtens artikel 4:5 de aanvrager uitnodigt de aanvraag aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

3. Rechterlijke uitspraken

3.1. 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 opneming 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 ter zake 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 opneming 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."

3.2. De arrondissementsrechtbank te Amsterdam deed op 8 juni 1998 eveneens uitspraak in een zaak die betrekking had op de legalisatie van documenten. Op 10 juli 1998 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken beroep aangetekend bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen deze uitspraak. 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." Artikel 1:3

1. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan,

inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

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

3. Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen. Artikel 4:1 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 verschafft voorts de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. Artikel 4:4 Het bestuursorgaan dat bevoegd is op de aanvraag te beslissen, kan voor het indienen van aanvragen en het verstrekken van gegevens een formulier vaststellen, voor zover daarin niet is voorzien bij wettelijk voorschrift. **Artikel 4:51**. 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.

2. Indien de aanvraag of een van de daarbij behorende gegevens of bescheiden in een vreemde taal is gesteld en een vertaling daarvan voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking noodzakelijk is, 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 met een vertaling aan te vullen.

3. Indien de aanvraag of een van de daarbij behorende gegevens of bescheiden omvangrijk of ingewikkeld is en een samenvatting voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking noodzakelijk is, 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 met een samenvatting aan te vullen.

4. Een besluit om de aanvraag niet te behandelen wordt aan de aanvrager bekendgemaakt binnen vier weken nadat de aanvraag is aangevuld of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken. Artikel 4:6

1. Indien na een geheel of gedeeltelijk afwijzende beschikking een nieuwe aanvraag wordt gedaan, is de aanvrager gehouden nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden te vermelden.

2. Wanneer geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden worden vermeld, kan het bestuursorgaan zonder toepassing te geven aan artikel 4:5 de aanvraag afwijzen onder verwijzing naar zijn eerdere afwijzende beschikking.

basisadministratie van de gemeente Amsterdam van 14 augustus 1995. Hierin was onder meer opgenomen:

"HUWELIJKSGEGEGEVENS Gehuwd op 25 december 1994 te Rawalpindi Pakistan met A., alhier niet ingeschreven." De Staatssecretaris geeft in haar reactie aan, dat bij aktes die voor 1 april 1996 zijn gelegaliseerd en ingeschreven in Nederlandse registers, doch de mvv aanvraag dateert van op of 1 april 1996 het nieuwe beleid geldt en de aktes alsnog inhoudelijk geverifieerd behoren te worden. Bovendien kan de ambassade bij een bericht van geen bezwaar van de Visadienst zelf besluiten een nader onderzoek te verrichten, indien een vermoeden bestaat, dat er onjuistheden zijn in de door de vreemdeling gegeven informatie, hetwelk evenzeer geldt voor mvv aanvragen van voor 1 april 1996 waarbij akten zijn gelegaliseerd voor 1 april 1996. De Staatssecretaris concludeert, dat voorzover geklaagd wordt over de beslissing van de Visadienst de klacht ongegrond is. (...) Cliënt heeft in het kader van de mvv aanvraag van 26 maart 1996 de in maart 1995 door de Nederlandse ambassade gelegaliseerde huwelijksakte overgelegd aan de Korpschef van Amsterdam Amstelland. Een copie van deze akte treft u bijgaand aan. Ten aanzien van uw tweede vraag, kan ik u namens cliënt meedelen, dat de twee op 15 april 1997 door het Pakistaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken gelegaliseerde documenten op dezelfde dag (15 april 1997) door diens schoonvader ter legalisatie zijn aangeboden aan het Pakistaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken. Voorts zal ik ingaan op de reactie van de Staatssecretaris van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken. Allereerst en wellicht ten overvloede dient er nadrukkelijk op gewezen te worden, dat niet beoogd is te klagen over de beslissing van de Visadienst van 24 maart 1997, waarbij is kenbaar gemaakt, dat er geen bezwaar meer bestaat tegen de afgifte van een mvv aan mevrouw A. Krachtens de Vreemdelingencirculaire (Vc) 1994 B1 1.2.1 moet het bestaan van een geldig huwelijk middels gelegaliseerde officiële documenten worden aangetoond. Voorts wordt verwezen naar Vc 1994 A4 6.1.2.6. Nu de onderhavige huwelijksakte reeds voor 1 april 1996 was gelegaliseerd en ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie in Nederland, moet de stelling worden gehandhaafd, dat in dit geval ten onrechte (in strijd met de aanwijzing) een verificatieonderzoek is ingesteld ter zake van de huwelijksakte. Zoals boven reeds is erkend, is niet in geschil, dat de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging (tot op zekere hoogte) een eigen verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de afhandeling van een mvv aanvraag. Zulks blijkt ook uit het feit, dat de Visadienst bij inwilligende beschikkingen aan geeft, dat 'alsnog kan worden afgezien van afgifte van een mvv indien nader bekend geworden feiten en omstandigheden in de weg staan'. Gelet op het vorenstaand moet de klacht worden gehandhaafd, dat ten onrechte een verificatie-onderzoek is ingesteld naar de huwelijksakte, terwijl de Visadienst de mvv aanvraag reeds had ingewilligd. Dat de mvv aanvraag dateert van 26 maart 1996 en de ambassade eerst bij beschikking van 24 maart 1997 is betrokken mvv aanvraag doet hieraan niet af. Bovendien zij in dit verband tevens herhaald, dat voorzover bekend de ambassade *voorafgaande* aan het doen verifiëren van de akten en het doen ophouden van de mvv aanvraag de Visadienst hiervan op de hoogte heeft gesteld en/of om toestemming heeft verzocht.

3. Over de vraag of een beslissing op een legalisatie- of verificatieaanvraag een besluit is in de zin van artikel 1:3, tweede lid Awb wordt momenteel in de rechtspraak verschillend geoordeeld (zie **ACHTERGROND**, onder 3.). De termijn voor legalisatie van een document is niet in of bij wet geregeld (zie **ACHTERGROND**, onder 1.). Dit betekent dat, voor zover de beslissing op een legalisatie- of verificatieverzoek moet worden aangemerkt als een beschikking, een ambassade bij de behandeling van een legalisatieaanvraag moet voldoen aan de ter zake geldende bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)(zie **ACHTERGROND**, onder 4.). Voor zover de bewuste beslissing niet zou (moeten) worden aangemerkt als een beschikking, ligt het in de rede om de Awb-bepalingen in dezen van overeenkomstige toepassing te achten.

4. De Minister van Buitenlandse Zaken kan op grond van artikel 4:4 Awb een formulier vaststellen voor het indienen van aanvragen en het verstrekken van gegevens. De Awb noemt in artikel 4:13 en 4:14 Awb de termijn waarbinnen dient te worden beslist op een aanvraag. Op grond van artikel 4:15 jo. 4:5 Awb (zie **ACHTERGROND**, onder 4.) kan de termijn voor het geven van een beschikking worden opgeschort. De opschortingstermijn vangt aan met ingang van de dag waarop het bestuursorgaan de aanvrager uitnodigt de aanvraag aan te vullen en eindigt op de dag waarop de aanvraag is aangevuld of na het verstrijken van de gestelde termijn om de aanvraag aan te vullen. De vertraging in de beslistermijn die hierbij ontstaat, is in beginsel niet aan het bestuursorgaan toe te rekenen. De vertraging is wel aan het bestuursorgaan toe te rekenen indien de aanvrager of zijn gemachtigde gegevens en bescheiden verstrekt, die onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, als gevolg van het feit dat het bestuursorgaan onvoldoende, onduidelijke of onjuiste informatie heeft verschaft aan de aanvrager of zijn gemachtigde, terwijl die informatie noodzakelijk is voor het afdoen van of het behandelen van een aanvraag. De Minister van Buitenlandse Zaken was op grond van de hiervoor onder 2. genoemde mededeling van 7 maart 1996 van mening dat ook documenten die vóór 1 april 1996 waren gelegaliseerd, dienden te worden geverifieerd, wanneer deze documenten na 1 april 1996 waren betrokken bij een nieuwe beslissing. Dit klemt in dit geval temeer, omdat het de Visadienst bekend was, dan wel behoorde te zijn, dat zowel de Minister van Buitenlandse Zaken als de Staatssecretaris van Justitie blijkens de reacties van zowel de Minister van Buitenlandse Zaken als van de Staatssecretaris van Justitie op de klacht - sinds 1 april 1996 het beleid voert dat gelegaliseerde stukken behorende bij een aanvraag van na 1 april 1996, standaard worden geverifieerd. Hierbij wordt overigens nog opgemerkt dat de ambassade het verificatierapport op 1 mei 1997 heeft ontvangen, zodat de ambassade de mvv-procedure in ieder geval vanaf 1 mei 1997 spoedig had kunnen afronden. Hiermee heeft de ambassade onjuist gehandeld. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat op het bezwaarschrift van 22 november 1996 tegen de afwijzing van de mvv-aanvraag ingevolge de artikelen 4:13 en 4:14 van de Awb (zie **ACHTERGROND** onder 3.) binnen acht weken had moeten worden beslist, dan wel dat aan verzoeker een redelijke termijn had moeten worden genoemd waarbinnen kon worden beslist. Van dit laatste is niet gebleken. Daarnaast was het onjuist dat de ambassade en de Visadienst, en vanaf 24 maart 1997 de ambassade, verzoeker niet op de hoogte hebben

dan wel heeft gehouden van de voortgang in de afhandeling van de mvv-aanvraag.

6. Uit een oogpunt van actieve informatieverstrekking is het van belang dat de verschillende instanties die handelingen verrichten in dezelfde procedure, elkaar de benodigde informatie verschaffen.

7. De Nederlandse ambassade te Islamabad is ten onrechte overgegaan tot verificatie van de gelegaliseerde huwelijksakte. Zoals hiervoor onder 5. is overwogen, is de oorzaak hiervan geweest een gebrek aan informatie van de Visadienst aan de ambassade over de datum van de mvv-aanvraag, en vervolgens een gebrek aan informatie van de ambassade aan de Visadienst dat tot verificatie werd overgegaan. Uit een oogpunt van actieve informatieverstrekking hebben beide instanties dan ook onjuist gehandeld.

8.4. Verder is in deze zaak gebleken dat de enige reden voor de ambassade om tot verificatie over te gaan nadat de Visadienst een verklaring van geen bezwaar had afgegeven, was gelegen in de veronderstelling dat de aanvraag dateerde van na 1 april 1996. Dit is niet in overeenstemming met de lezing van de Staatssecretaris op dit punt. Immers de Staatssecretaris is van mening dat, nadat de Visadienst een dergelijke verklaring heeft afgegeven, de ambassade zelfstandig tot onderzoek kan overgaan wanneer het vermoeden bestaat dat de vreemdeling onjuiste informatie heeft verstrekt. Dit standpunt houdt dus niet in dat de ambassade zonder meer tot verificatie kan overgaan.