

Rapport

Datum: 29 december 1998
Rapportnummer: 1998/592

Klacht

Op 6 augustus 1997 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw S., ingediend door het Bureau voor Rechtshulp 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 verzoekster verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoekster klaagt erover dat de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) niet is overgegaan tot de afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van haar echtgenoot terwijl de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die is ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) op 29 november 1996 heeft bericht dat er geen bezwaar bestaat tegen de afgifte van de mvv. De Nederlandse ambassade heeft daarentegen - volgens verzoekster ten onrechte - een legalisatie- en verificatieonderzoek ingesteld naar de huwelijksakte van verzoekster, terwijl een gelegaliseerde huwelijksakte bij het indienen van de aanvraag is overgelegd volgens de op dat moment vigerende regelgeving. Verder maakt zij er bezwaar tegen dat de Nederlandse ambassade niet heeft gereageerd op de brieven van haar gemachtigde van 29 mei 1997 en 10 juni 1997.

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. Tijdens het onderzoek kregen de Minister en verzoekster de 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. Verzoeksters gemachtigde berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. Feiten

1. Op 10 mei 1996 diende verzoekster een aanvraag in voor een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van haar in Pakistan verblijvende echtgenoot. De desbetreffende gelegaliseerde huwelijksakte was voor 1 april 1996 ingeschreven in het bevolkingsregister van Amsterdam.
 2. Op 29 november 1996 berichtte de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie, aan verzoeksters gemachtigde dat geen bezwaar bestond tegen afgifte van de mvv.
 3. Vervolgens stelde de ambassade een verificatieonderzoek in naar de huwelijksakte.
 4. Bij brief van 29 mei 1997 richtte verzoeksters gemachtigde zich tot de Nederlandse ambassade in Islamabad. De gemachtigde deelde onder meer het volgende mee:
 "Bij beschikking van 29 november 1996 heeft de Visadienst kenbaar gemaakt, dat er geen bezwaar bestaat tegen de afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aan de echtgenoot, de heer N., van cliënte. Eind vorig jaar heeft de echtgenoot van cliënte zich tot uw ambassade gewend in verband met de verdere afwikkeling van de mvv aanvraag. Uw ambassade zou de heer N. hebben meegedeeld, dat de afgifte van de mvv eerst mogelijk zou zijn, nadat de huwelijksakte (opnieuw) zou zijn geverifieerd en gelegaliseerd. In het kader van het vervolgens geëntameerde onderzoek, heeft uw ambassade geconstateerd, dat de handtekening van cliënte ontbreekt in het Nikah register, waardoor verificatie en legalisatie niet mogelijk zou zijn.
1. 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 cliënte reeds geruime tijd geleden door uw ambassade is gelegaliseerd en 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 3.; 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 in ieder geval (ruim) 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 primair het legalisatie- en verificatieonderzoek van de huwelijksakte (verder) achterwege te laten en de mvv (alsnog) onverwijld uit te reiken.
2. Zelfs als aangenomen zou moeten worden, dat opnieuw verificatie nodig zou zijn van de

reeds eerder gelegaliseerde akten, kan niet worden ingezien, dat het ontbreken van de handtekening in het Nikah register van cliënte voldoende grondslag oplevert voor het weigeren van legalisatie. Immers, het ontbreken van de handtekening van cliënte is te wijten aan een fout van de bevoegde Union Committee, hetgeen ook is bevestigd door dit Committee bij verklaring van 26 maart 1997 (zie hierna onder A.5.; N.o.). Uit deze verklaring blijkt overigens, dat er drie andere originele afschriften bestaan van de onderhavige Nikah Nama, welke wel zijn getekend door cliënte. Gelet hierop, verzoek ik u subsidiair het overgelegde document alsnog te doen verifiëren en de mvv te verlenen. Voorts verzoek ik u binnen twee weken te reageren."

5. De verklaring van de Union Committee van 26 maart 1997, waarnaar de gemachtigde in zijn brief van 29 mei 1997 verwees, luidde onder meer als volgt:

"It is to be certified that NIKAH NAMA of N. resident of (...), Jhelum, stands correctly registered with Municipal Committee, Jhelum, since 20-03-1993. As regard the mistake of not signing the copy of Nikah Nama available in the record of Municipal Committee by the BRIDE the same falls on the part of the Nikah Register concerned, which is a minor mistake and bears ascription to inadvertence and it was left unsigned through an oversight; whereas the other three copies two issued to both of the bridegroom and bride and the third one retained in our record are duly signed by the bride. So the Nikah of N. is genuine and duly registered as statutory required with Municipal Committee, Jhelum."

6. Bij brief van 10 juni 1997 richtte verzoeksters gemachtigde zich opnieuw tot de ambassade. Hij deed in deze brief onder meer het volgende mee:

"In aansluiting op mijn brief aan u van 29 mei 1997, welke nog niet is beantwoord, wend ik mij nogmaals tot u in verband met het volgende. Cliënte heeft zich onlangs naar Pakistan begeven en heeft inmiddels alsnog bewerkstelligd, dat (ook) haar handtekening is opgenomen in het 'Nikah register record'. Cliënte heeft een akte waaruit dit blijkt op 9 juni 1997 aan uw ambassade aangeboden. Echter, de desbetreffende medewerker gaf aan, dat de mvv nog steeds niet aan de echtgenoot van cliënte kan worden verstrekt. Gelet op het feit, dat het aan de Nikah Nama klevende gebrek thans is hersteld, moet worden aangenomen, dat er geen beletsel (meer) bestaat om dit document alsnog te verifiëren. Derhalve verzoek ik u alsnog het document zo spoedig mogelijk te verifiëren. Voorts verzoek ik u onverwijld -mede gelet op de geldigheidsduur van de mvv- de mvv aan de echtgenoot van cliënte te verstrekken."

7. Op 1 augustus 1997 richtte verzoekster zich via haar gemachtigde tot de Nationale ombudsman.

B. Standpunt verzoekster Het standpunt van verzoekster staat weergegeven onder **KLACHT. C. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken**

1. De Minister van Buitenlandse Zaken gaf op 16 maart 1998 een reactie op de klacht. De Minister deed onder meer het volgende mee:

"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, (...), welke is gepubliceerd in de Staatscourant van 8 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. 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 zogeheten 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 aanvraag tot afgifte van een MVV, geldt dit wantrouwen ook. Daarom moeten dergelijke documenten alsnog de verificatieprocedure doorlopen. Voor zover de klacht zich er tegen 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* ver-

antwoordelijkheid, met name ten aanzien van de documenten die een rol spelen bij de MVV-aanvraag. Deze verantwoordelijkheid strekt zich in het licht van de hierboven genoemde 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). Gebleken is dat in dit geval de aanvraag van de MVV dateert van 10 mei 1996. Bij beslissing van 29 november 1996 heeft de Visadienst verklaard dat geen bezwaar bestaat tegen de afgifte van een MVV. Gelet op de Aanwijzing probleemlanden en gelet op de eigen verantwoordelijkheid in dezen van de ambassade heeft de ambassade een verificatie-onderzoek opgestart. Aangezien de MVV in dit geval verblijf bij echtgenote in Nederland betrof had dit onderzoek betrekking op de huwelijksakte. Het huwelijk van betrokkenen en de inschrijving ervan in het bevolkingsregister van Amsterdam had vóór 1 april 1996 plaatsgevonden en was dus niet gebaseerd op een geverifieerde akte. Gelet hierop is in dit geval de afgifte van de MVV afhankelijk gesteld van een geverifieerde en gelegaliseerde huwelijksakte. De huwelijksakte is ter verificatie

aan de vertrouwensadvocaat voorgelegd. Het verificatieonderzoek is op 20 april 1997 afgerond. Uit dit onderzoek bleek dat de huwelijksakte naar Pakistaans recht ongeldig was omdat de handtekening van de bruid ontbrak in het register van de burgerlijke stand. De echtgenoot werd op 13 mei 1997 van het voorgaande schriftelijk op de hoogte gesteld, waarna hij vervolgens zijn echtgenote in Nederland hierover heeft ingelicht.

Laatstgenoemde is naar Pakistan gereisd om alsnog in het desbetreffende register te tekenen. Vervolgens werd een vervolg-onderzoek naar de inhoudelijke juistheid van de huwelijksakte ingesteld. Omdat inmiddels de geldigheidstermijn van 6 maanden waarin de MVV kon worden afgegeven was verstreken, is vervolgens opnieuw contact opgenomen met zowel mijn Ministerie als de Visadienst. Uit dit contact bleek dat de MVV-aanvraag zou worden aangehouden totdat het vervolgonderzoek was afgerond. Dit was op 8 september 1997 het geval. Vervolgens heeft ter ambassade legalisatie van de huwelijksakte plaatsgevonden. Op 30 oktober 1997 is de MVV afgegeven. Verder ben ik van mening dat de ambassade ten onrechte niet heeft gereageerd op de brieven van klaagsters gemachtigde van 29 mei 1997 en 10 juni 1997. Conclusie Voor zover de klacht is gericht tegen het feit dat, ondanks het besluit van de Visadienst dat geen bezwaar bestond tegen de afgifte van een MVV, een verificatie-onderzoek naar de huwelijksakte werd ingesteld, acht ik de klacht ongegrond. In dat verband wijs ik naar mijn beleid inzake aanvragen waarbij buitenlandse documenten die afkomstig zijn uit één van de in de Aanwijzing probleemlanden genoemde landen zijn betrokken. Voor zover door de ambassade niet is gereageerd op de twee brieven van 29 mei 1997 en 10 juni 1997 van de gemachtigde van klaagster, acht ik de klacht gegrond."

2.1. Bij de reactie van de Minister bevond zich een memorandum van de Nederlandse ambassade te Islamabad van 10 december 1997 en van 11 december 1997 aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het memorandum van 10 december 1997 luidde onder meer als volgt:

"De wenselijkheid van de verificatie en legalisatie van de desbetreffende huwelijksakte is per faxbericht op 6 juni 1997 aan (...) (het Ministerie van Buitenlandse Zaken; N.o.) voorgelegd. Met memorandum d.d. 17 juni 1997 werd door (...) (het Ministerie van Buitenlandse Zaken; N.o.) bevestigd dat verificatie van de akte eerst moest plaatsvinden, alvorens kon worden overgegaan tot afgifte van de MVV. Op 01 juli 1997 heeft de Visadienst District Noordwest mij verzocht om de afgifte van de MVV aan te houden (...). Het onderzoek van de vertrouwensadvocaat inzake de verificatie van de huwelijksakte is op 08 september 1997 afgerond. Het dokument is op 06 oktober 1997 door deze Ambassade gelegaliseerd. Op de brieven d.d. 29 mei en 10 juni 1997 is niet gereageerd aangezien door het Bureau voor Rechtshulp verstrekte informatie geen aanleiding was om de verificatieprocedure niet voort te zetten."

2.2. Het memorandum van 11 december 1997 had onder meer de volgende inhoud:

"Conform Uw verzoek volgt hierbij een chronologisch overzicht van de gang van zaken in de periode november 1996 tot september 1997. Op 29 november 1996 is bericht ontvangen van de Visadienst (...) waarin vermeld dat zijdens de Visadienst geen bezwaar bestaat tegen de afgifte van een MVV aan N. Gelet op de door de Visadienst opgelegde

beperking, te weten "verblijf bij Nederlandse echtgenote S.", is belanghebbende op 11 december 1996 schriftelijk verzocht om een geboorteakte te overleggen, opdat na verificatie en legalisatie het huwelijk zou kunnen worden vastgesteld.

De huwelijksakte is vervolgens voor verificatieonderzoek aan de Vertrouwensadvocaat van deze Ambassade overhandigd. Op 20 april 1997 is het verificatieonderzoek afgerond. Uit het rapport bleek dat de huwelijksakte ongeldig was, aangezien de handtekening van de bruid ontbrak in het register van de burgerlijke stand. De echtgenoot is op 13 mei schriftelijk op de hoogte gesteld van de uitkomst van het verificatieonderzoek. Hij heeft vervolgens op 5 juni 1997 zijn echtgenote in Nederland hiervan op de hoogte gesteld. Een kopie van het door hem verzonden bericht is ter kanselarij afgegeven. Hierna is mevrouw S. naar Pakistan gekomen om alsnog in het desbetreffende register te tekenen. Het noodzakelijke heronderzoek van de vertrouwensadvocaat naar deze handeling is vervolgens op 8 september 1997 afgerond. Aangezien de heer N. op 11 december schriftelijk is medegedeeld dat de MVV uiterlijk op 11 juni 1997 kon worden afgegeven (een termijn van zes maanden na het bericht), is de Visadienst op 16 oktober 1997 om machtiging verzocht voor afgifte van de MVV na afloop van de genoemde termijn. (Belanghebbende heeft zich op 14 oktober ter kanselarij vervoegd.) De MVV is uiteindelijk op 30 oktober afgegeven."

D. Reactie verzoekster

Verzoekster reageerde bij brief van 14 april 1998 op het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken. In zijn brief deelde de gemachtigde namens verzoekster onder meer het volgende mee:

"1. In het schrijven van de Minister van Buitenlandse Zaken (verder de Minister) van 16 maart 1998, wordt overwogen, dat ingevolge de Aanwijzing van de Minister van 7 maart 1996 (verder de *Aanwijzing*) (zie **ACHTERGROND** onder 3.; N.o.) 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 wijs ik u erop, 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. 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. 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. Immers, in deze aanwijzing staat 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. Hieruit blijkt, dat inderdaad als algemene norm geldt verificatie, doch dat hiervan in voorkomende gevallen van kan worden afgeweken. Overigens moet worden aangenomen, dat in het algemeen uit de inherente afwijkingsbevoegdheid voortvloeit, dat in een bijzonder geval het bestuursorgaan kan beslissen onder afwijking van de beleidsregel ten voordele van de burger.

2. Tevens geeft de Minister in eerdergenoemde reactie aan, dat voor zover de klacht zich er tegen richt, dat een verificatie onderzoek is gestart, ondanks het inwilligende besluit van de Visadienst van 29 november 1996 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.

Niet in geschil is, 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 aangeeft, dat 'alsnog kan worden afgezien van afgifte van een mvv indien nader bekend geworden feiten en omstandigheden dit in de weg staan'. In dit verband dient evenwel 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 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 rechtvaardigde 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. Overigens blijkt uit de reactie van de Minister niet, 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. Enkel na het verstrijken van de geldigheidstermijn van zes maanden waarin de mvv kon worden afgegeven, lijkt contact te zijn opgenomen met het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Hoofd van de Visadienst. Alles overziende 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."

E. Reactie Minister van Buitenlandse Zaken

De Minister van Buitenlandse Zaken reageerde bij brief van 24 juli 1998 onder meer als volgt op verzoeksters commentaar van 14 april 1998:

"Zoals ook in mijn brief van 8 juli 1998, inzake de klacht van de heer C., uw referentienummer 97.03529, ten aanzien van het beleid inzake de vijf probleemlanden is verwoord, 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 deze probleemlanden. De passage in mijn brief van 16 maart 1998 (in bovengenoemde zaak 97.03529; N.o.) "(-) 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 aanvraag tot 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 ...(-)". Dit betekent dat, indien in het kader van de MVV-aanvraag een document is overgelegd dat hetzij nog niet gelegaliseerd is hetzij gelegaliseerd is, terwijl de aanvraag daartoe dateerde van vóór 1 april 1996, dit document eerst inhoudelijk geverifieerd zal moeten worden. Gelet op het feit dat de MVV-aanvraag waar het in deze zaak om gaat dateert van 10 mei 1996 heeft de ambassade naar mijn mening dan ook terecht alsnog een inhoudelijk verificatie-onderzoek heeft laten uitvoeren naar de huwelijksakte. Verder merk ik het volgende op. Zoals gezegd in mijn brief van 16 maart 1998 heeft de ambassade met name een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de documenten die een rol spelen bij de MVV-aanvraag. De Aanwijzing probleemlanden betekent voor de ambassades van deze landen dat het afgeven van de mvv afhankelijk wordt gesteld van het overleggen van een geverifieerde en gelegaliseerde huwelijksakte. De Aanwijzing heeft die eigen verantwoordelijkheid daarbij voor de aangewezen landen aldus concreet ingevuld.

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, ongegrond is."

F. Nadere reactie verzoekster

1. Verzoeksters gemachtigde gaf namens verzoekster op 12 oktober 1998 op de reactie

van de Minister van 24 juli 1998 onder meer het volgende commentaar:

"De Minister overweegt in deze reactie (van 24 juli 1998; N.o.) dat gelet op het feit, dat de mvv aanvraag in deze dateert van 10 mei 1996, de ambassade terecht een verificatie onderzoek heeft laten uitvoeren naar de huwelijksakte. Voorts geeft de Minister aan, dat de ambassade een eigen verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de documenten, die een rol spelen bij de mvv aanvraag. Naar het oordeel van de Minister impliceert de 'Aanwijzing probleemlanden', dat het afgeven van de mvv afhankelijk wordt gesteld van het overleggen van een geverifieerde en gelegaliseerde huwelijksakte en de Aanwijzing heeft als zodanig de eigen verantwoordelijkheid concreet ingevuld. Niet betwist wordt, dat de onderhavige mvv aanvraag dateert van 10 mei 1996. Het standpunt van de Minister, dat in casu de ambassade terecht een verificatie onderzoek heeft laten uitvoeren naar de huwelijksakte wordt echter niet gedeeld. Zoals in het schrijven van 14 april 1998 (zie hiervoor onder D.; N.o.) reeds is aangegeven, kan in redelijkheid niet worden ingezien, dat een huwelijksakte, die voor 1 april 1996 is gelegaliseerd en ingeschreven in een gemeentelijke basisadministratie (gba), bij een mvv aanvraag van na 1 april 1996 alsnog geverifieerd en gelegaliseerd behoort te worden. Immers, de geldigheid van dit huwelijk was reeds conform de ten tijde van de inschrijving in de gba geldende richtlijnen getoetst door de ambassade en de gemeente. Een beleidswijziging nadien, die als ongunstiger voor de burger kan worden beschouwd, mag er in dit geval niet toe strekken, dat de geldigheid van het huwelijk wederom getoetst moet worden. Voorts moet worden benadrukt, dat de eis tot verificatie in het geval een mvv aanvraag is ingediend na 1 april 1996 niet als zodanig afgeleid kan worden uit de eerdergenoemde Aanwijzing.

Immers, deze Aanwijzing bepaalt (onder meer) slechts, dat vanaf 1 april 1996 bij de Nederlandse vertegenwoordigingen in de vijf probleemlanden *aangeboden* documenten inhoudelijk worden geverifieerd. Derhalve kan de Minister evenmin worden gevolgd in de opvatting, dat de Aanwijzing met zich meebrengt, dat het afgeven van de mvv afhankelijk wordt gesteld van het overleggen van een geverifieerde en gelegaliseerde huwelijksakte en de Aanwijzing als zodanig de eigen verantwoordelijkheid van de ambassade concreet heeft ingevuld. Gelet op het vorenstaande wordt staande gehouden, dat in dit geval ten onrechte een verificatie onderzoek is ingesteld naar de huwelijksakte, terwijl de Visadienst de mvv aanvraag reeds had ingewilligd."

2. Verzoeksters gemachtigde deelde op 20 november 1998 telefonisch aan een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman onder meer het volgende mee. De ambassade had ten onrechte een verificatieonderzoek ingesteld. Daarom had verzoeksters echtgenoot ten onrechte de voor deze verificatie benodigde leges moeten voldoen. De gemachtigde voegde hier aan toe dat de Nederlandse ambassade de desbetreffende huwelijksakte op 15 april 1993 had gelegaliseerd.

3. Op 20 november 1998 ontving de Nationale ombudsman van de gemachtigde een kopie van de bedoelde huwelijksakte. Op de laatste pagina van deze akte is een stempel te zien van de ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden te Islamabad betreffende de legalisatie van de akte, alsmede de datum 15 april 1993. Tevens had de gemachtigde een

uittreksel uit de basisadministratie van de gemeente Amsterdam meegezonden van 23 maart 1994, waarin is vermeld dat verzoeksters huwelijk in het bevolkingsregister van de gemeente is ingeschreven. **BEOORDELING**

I. . Ten aanzien van het instellen van een verificatieonderzoek

1. Verzoekster heeft er in de eerste plaats over geklaagd dat de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) op 1 augustus 1997 nog niet was overgegaan tot de afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van haar echtgenoot, terwijl de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die is ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), op 29 november 1996 had bericht dat er geen bezwaar bestaat tegen de afgifte van de mvv. De Nederlandse ambassade heeft daarentegen volgens verzoekster ten onrechte - een legalisatie- en verificatieonderzoek ingesteld naar de huwelijksakte van verzoekster, terwijl een gelegaliseerde huwelijksakte bij het indienen van de aanvraag is overgelegd volgens de op dat moment vigerende regelgeving (zie **ACHTERGROND** onder 4.).

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. Verzoekster is in 1993 in Pakistan in het huwelijk getreden met de heer N. De Nederlandse ambassade te Islamabad legaliseerde de desbetreffende huwelijksakte op 15 april 1993. Verzoekster liet dit huwelijk vervolgens vóór 23 maart 1994 inschrijven in het bevolkingsregister van de gemeente Amsterdam. Op 10 mei 1996 diende verzoekster een aanvraag in voor een machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: mvv) ten behoeve van haar nog in Pakistan verblijvende echtgenoot. Op 29 november 1996 berichtte de Visadienst aan verzoeksters gemachtigde geen bezwaar te maken tegen de afgifte van de gevraagde mvv. Daarna ging de Nederlandse ambassade te Islamabad over tot een verificatieonderzoek van de desbetreffende huwelijksakte. Dit verificatieonderzoek was in eerste instantie op 20 april 1997 afgerond. Vervolgens vond een vervolgonderzoek plaats, omdat was gebleken dat verzoekster één van de vier exemplaren van de huwelijksakte niet had ondertekend. Dit vervolgonderzoek was op 8 september 1997 afgerond. Op 30 oktober 1997 verleende de ambassade een mvv aan verzoeksters echtgenoot.

4. De Minister van Buitenlandse Zaken is van mening dat de Nederlandse ambassade terecht een verificatieonderzoek heeft ingesteld. Volgens de Minister dienen vóór 1 april

1996 gelegaliseerde documenten die worden betrokken bij een aanvraag die dateert van 1 april 1996 of daarna, standaard te worden geverifieerd. Ten aanzien van aanvragen en gelegaliseerde documenten die dateren van vóór 1 april 1996, acht de Minister het in het algemeen voldoende dat een document alleen is gelegaliseerd.

5. In de hiervoor onder 2. genoemde mededeling van 7 maart 1996 is bepaald dat alle documenten die vanaf 1 april 1996 worden aangeboden bij de Nederlandse Vertegenwoordigingen in de vijf zogenoemde '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.

6. Gelet op het voorgaande brengt een redelijke uitleg van voornoemde mededeling van 7 maart 1996 met zich mee dat slechts tot verificatie wordt overgegaan van al vóór 1 april 1996 door de Nederlandse autoriteiten gelegaliseerde documenten, indien in een bepaald geval een specifieke en duidelijke reden bestaat om te twijfelen aan de echtheid of juistheid van het bewuste document.

7. De ambassade had dan ook moeten nagaan of er sprake was van een reden die in ieder geval aanleiding moest geven tot een verificatieonderzoek. Hiervan is niet gebleken. Door het ingestelde verificatieonderzoek is de behandeling van de mvv-aanvraag van 29 november 1996 onnodig vertraagd. De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

8. Het voorgaande betekent dat verzoeksters echtgenoot ten onrechte de voor de verificatie vereiste leges heeft moeten voldoen. Hierin wordt aanleiding gezien om op dit punt een aanbeveling te doen.

II. . Ten aanzien van het niet beantwoorden van de brieven van verzoeksters gemachtigde van 29 mei 1997 en van 10 juni 1997

1. Verzoekster heeft er ook over geklaagd dat de Nederlandse ambassade te Islamabad niet heeft gereageerd op de brieven van haar gemachtigde van 29 mei 1997 en 10 juni 1997.

2. Het is een vereiste van zorgvuldigheid dat overheidsinstanties aan hen gerichte brieven afhandelen binnen een redelijke termijn. Indien directe afhandeling niet mogelijk is, behoort de betrokkene binnen twee à drie weken een behandlingsbericht 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. Dit bericht zal tevens gegevens moeten bevatten die hem in staat stellen om direct toegang te krijgen tot de afdeling of ambtenaar die zich met de behandeling van zijn brief bezighoudt. De hiervoor geformuleerde uitgangspunten met betrekking tot informatieverstrekking dienen zeker te

gelden voor tussentijds gedane verzoeken om informatie indien die informatie (nog) niet eigener beweging door de betreffende instantie is verstrekt.

3. Gebleken is dat de Nederlandse ambassade te Islamabad niet heeft gereageerd op de brief van verzoeksters gemachtigde van 29 mei 1997. Zeker na het rappel van de gemachtigde van 10 juni 1997, hadden deze brieven voortvarend moeten worden beantwoord. De verklaring die de ambassade heeft gegeven voor het niet reageren, te weten dat deze brieven geen aanleiding vormden om de verificatieprocedure niet voort te zetten, vormt hiervoor geen rechtvaardiging. Zoals de Minister van Buitenlandse Zaken heeft erkend, heeft de ambassade door het onbeantwoord laten van de brieven gehandeld in strijd met de vereiste zorgvuldigheid. Ook in zoverre is de onderzochte gedraging 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. **AANBEVELING** Aan de Minister van Buitenlandse Zaken wordt in overweging gegeven het er toe te leiden dat aan verzoekster het door haar betaalde bedrag aan leges voor het verificatieonderzoek 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 bestuurspraak 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."

4. De consulaire voorschriften, van toepassing in de periode voor 1 april 1996, schreven voor dat de consulaire ambtenaar in twee gevallen tot verificatie van bepaalde gegevens diende over te gaan, te weten: op eigen initiatief wanneer er rechtsgevolg diende te worden gegeven aan een gelegaliseerd document en er gegronde twijfel bestond aan de juistheid van de gegevens, en op verzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.