



Rapport

Datum: 9 februari 1999

Rapportnummer: 1999/039

Klacht

Op 29 april 1997 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer E. te Amsterdam, gemachtigde (vanaf 15 mei 1998) de heer mr. T.O. Sohansingh, advocaat te Amsterdam, meteen 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. Het onderzoek naar twee onderdelen van de klacht is tussentijds beëindigd. Eén onderdeel betrof het niet beantwoorden van een brief van verzoeker door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het onderzoek hiernaar is beëindigd nadat de Minister in zijn reactie op deze klacht verzoeker in het gelijk had gesteld en excuses had aangeboden voor het niet beantwoorden van de brief. Het andere onderdeel betrof bepaalde informatie die het Ministerie volgens verzoeker van hem had verlangd. Het onderzoek hiernaar is beëindigd omdat verzoeker zijn klacht over dit onderdeel introk. Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd het resterende deel van de klacht als volgt geformuleerd: Verzoeker, die in 1993 de geboorteakte van zijn zoon ter legalisatie heeft aangeboden aan de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) en dit in juni 1996 op verzoek van de ambassade nogmaals heeft gedaan, klaagt erover dat de ambassade zijn aanvraag tot legalisatie van de akte, tot op het moment dat hij zich tot de Nationale ombudsman wendde, nog niet heeft afgehandeld. Voorts klaagt verzoeker erover dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken hem na het op verzoek van de ambassade opnieuw aanbieden van de geboorteakte in juni 1996, 600 gulden in rekening heeft gebracht voor de afhandeling van zijn legalisatieaanvraag, terwijl dit niet nodig zou zijn geweest indien de ambassade de legalisatieaanvraag van de in 1993 aangeboden geboorteakte had afgehandeld.

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

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. Feiten

1. Verzoeker is Nederlander van Pakistaanse afkomst. Hij wil het geboortebewijs van zijn zoon en dochter, die zijn afgegeven door de Pakistaanse overheid, laten legaliseren in verband met een (eventueel) huwelijk van zijn kinderen. 2. Verzoeker deelde bij brief van 14 november 1995 aan de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) onder meer mee:

"Half 1993 is het geboortebewijs van mijn zoon (...) aan de balie van de ambassade afgegeven door de heer T., die later verschillende pogingen heeft gedaan om dit document terug te ontvangen wat echter niet gelukt is. Nu vraagt men aan de balie van de ambassade om een bewijs van afgifte. Dit is echter nooit verstrekt door het ambassadepersoneel. Bijgevoegd vindt u een kopie van het geboortebewijs van mijn zoon als voorbeeld. Het geboortebewijs van mijn zoon is na legalisatie door de Pakistaanse autoriteiten teruggestuurd naar de ambassade. Mocht u dit geboortebewijs niet terug ontvangen hebben, zou u dan mijn zoon, die de Nederlandse nationaliteit bezit, hiermee kunnen helpen?"

3. De ambassade deelde in reactie op deze brief van verzoeker bij brief van 23 januari 1996 onder meer mee:

"Met verwijzing naar uw brief van 14 november 1995, deel ik u hierbij mede dat wanneer documenten worden ingediend bij de ambassade voor legalisatie, betrokkenen tegelijkertijd een

ontvangstbewijs krijgen. U zou dus iemand moeten sturen naar de ambassade met het ontvangstbewijs. U vermeldt in uw brief, dat degene die het document had overlegd, niet in het bezit was gesteld van een ontvangstbewijs. Ik zou u dan ook adviseren om voor legalisatie van het document, de onderhavige akte in originali met de engelse versie nogmaals in te dienen."

4. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken deelde bij brief van 7 juni 1996 onder meer het volgende mee aan verzoekers zoon:

"Het Ministerie van Buitenlandse Zaken bevestigt bij deze de goede ontvangst van Uw brief van 7 juni 1996 (...) (Opmerking N.o.: Een medewerkster van het Ministerie van Buitenlandse Zaken deelde op 3 november 1998 in een telefoongesprek met een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman mee dat de tekst van deze brief niet geheel juist is, omdat verzoeker geen brief van 7 juni 1996 had verstuurd, maar dat hij op deze datum een bezoek had gebracht aan de balie bij het Ministerie, waarbij een aanvraag werd ingediend. Zij deelde voorts mee dat het Ministerie met deze brief de ontvangst van de aanvraag had bedoeld te bevestigen.) De kosten voor de legalisatie dienen vooraf te worden overgemaakt aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken te Den Haag onder vermelding van de referentie. (...) De kosten bedragen HFL 600,00 over te maken op (...) Zonder vermelding van de referentie bij betaling kan Uw verzoek niet in behandeling

worden genomen."

5. De ambassade deelde het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij memorandum van 7 augustus 1996 onder meer mee:

"(...) deel ik u hierbij mede dat het niet mogelijk is om een aantal documenten te legaliseren vanwege de hieronder vermelde redenen. Het betreft de documenten aangeboden onder de navolgende zendbrieven:

(...) Kenmerk (...) d.d. 19 juni 1996, documenten t.n.v. (de zoon en dochter van verzoeker; N.o.). Handtekening van het Pakistaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken is niet meer geldig. Voor onderzoek van een document dient de originele urdu en de engelse versie overlegd te worden. Hierbij zijn geen originele urdu documenten aangetroffen."

6. Bij memorandum van 1 oktober 1996 deelde het Ministerie aan de ambassade onder meer mee:

"Legalisatie geboorteakten (zoon en dochter verzoeker; N.o.) Betrokkenen hebben de Nederlandse nationaliteit. Verzoeken U nieuwe geboorteakten aan te vragen en deze te verifiëren en vervolgens te legaliseren."

7. Bij fax van 17 februari 1997 zond de ambassade te Islamabad het Ministerie een rapport van de vertrouwensadvocaat, die onderzoek had verricht in verband met verzoekers aanvraag. De ambassade deelde hierbij mee dat zij de aanvraag aanhield tot nader bericht van het Ministerie.

8. Het Ministerie deelde bij brief van 11 maart 1997 aan verzoeker mee:

"Met verwijzing naar mijn schrijven d.d. 7 juni 1996, inzake de verificatie en legalisatie van Uw geboorteakte en de geboorteakte van (verzoekers dochter; N.o.), kan ik U mededelen dat het verificatieonderzoek nog niet is afgerond. Ik verzoek U zo spoedig mogelijk adressen van Uw ouders en andere familieleden, alsmede een foto van Uw ouders aan dit Ministerie te zenden (...), zodat het verificatieonderzoek kan worden voortgezet."

9. Verzoeker deelde het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij brief van 26 maart 1997 onder meer mee:

"...vanaf 1993 tot nu ben ik steeds bezig met dezelfde punten. Hierbij stuur ik alle gegevens van mij en mijn familie zie bijlage. (...) Ik durf zeker te zeggen dat de ambassade geen onderzoek heeft gedaan. Al deze jaren hebben ze mij en m'n familie niet goed behandeld. Mijn naam, adres staat allemaal in de geboorteakte. In mijn stad in Pakistan ben ik schoolleeraar geweest (ambtenaar) en zo ben ik bekend in mijn stad."

10. Verzoeker deelde het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij brief van 3 april 1997 mee: "...Ik stuur al de gegevens van mij en mijn familieleden. Ik hoop hiermee snel een antwoord te krijgen op mijn brief, want ik wacht al heel lang..."

B. Standpunt verzoeker

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

2. Voorts deelde verzoeker in zijn verzoekschrift nog onder meer mee:

"In 1993 heb ik de geboorteakte van mijn zoon (...) naar de Nederlandse Ambassade in

Islamabad gestuurd voor legalisatie. Bijna 2 jaar heb ik geen antwoord gekregen. Toen heb ik op 14 november 1995 een brief ter herinnering geschreven naar de ambassade (...). Na ongeveer 2 maanden (23 januari 1996) heb ik een brief van de Ambassade ontvangen met daarin vermeld dat ik opnieuw de geboorteakte van mijn zoon moet opsturen voor legalisatie (...). Ik heb toen op 7 juni 1996 naast de geboorteakte van mijn zoon ook de geboorteakte van mijn dochter (...) opgestuurd naar de Nederlandse Ambassade in Islamabad voor legalisatie. (...) Hierna ontving ik op 11 maart 1997, na ongeveer 9 maanden, een brief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (...), waarin aan mij werd gevraagd om zo spoedig mogelijk adressen van mijn ouders en andere familieleden, alsmede een foto van mijn ouders aan dit Ministerie te zenden, zodat het verificatieonderzoek kon worden voortgezet. Dit heb ik toen ook gedaan op 3 april 1997. Wat in bijlage 4 (brief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 11 maart 1997, zie **A. Feiten** onder 8.; N.o.) staat klopt niet, want men heeft valse informatie gekregen van de Nederlandse ambassade in Islamabad. De Nederlandse Ambassade in Islamabad heeft geen enkel onderzoek verricht naar mijn zaak, want ik ben ambtenaar (leraar) in Pakistan geweest, in de stad S. Ik ben hier ook geboren en heb hier meer dan 15 jaar op school gezeten. Mijn vader (...) was ook een bekende zakenman in S. en nu is mijn broer (...) handelaar in Coca Cola."

C. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

1. De Minister deelde in reactie op de klacht bij brief van 15 januari 1998 onder meer mee: "1. Het niet afhandelen van de aanvraag tot legalisatie Bij brief van 7 juni 1996 heeft het ministerie een ontvangstbevestiging ten behoeve van de verificatie/legalisatie van de geboorteakten van (verzoekers zoon en dochter; N.o.) verzonden. Op 19 juni 1996 zijn de akten naar de afdeling Consulaire Zaken (verder de afdeling CZ) van de ambassade Islamabad gestuurd met

het verzoek deze akten te laten legaliseren door het Ministerie van Buitenlandse Zaken aldaar en vervolgens door de ambassade. Op 7 augustus 1996 heeft de afdeling CZ het ministerie gemeld dat de benodigde originele Urdu-documenten ontbraken aan de aanvraag. Daarop is van de zijde van het ministerie bij memorandum van 1 oktober 1996 aan de afdeling CZ gemeld dat nieuwe geboorteakten moeten worden aangevraagd, waarna verificatie/legalisatie kon plaatsvinden. Op 14 november 1996 heeft de ambassade de vertrouwensadvocaat opdracht gegeven een verificatieonderzoek te doen naar de desbetreffende documenten. Op 2 december 1996 is een onderzoeksrapport in deze zaak bij de ambassade afgeleverd. Dit rapport is, gelet op het feit dat het bij beide akten ging om zogeheten "late entrees" (registratie later dan 60 dagen na de geboorte), door de ambassade, met aanvullende informatie, aan de vertrouwensadvocaat teruggezonden met het verzoek de akten opnieuw en mede in het licht van de nieuwe informatie te checken. Op 29 januari 1997 is de afdeling CZ door het ministerie gevraagd naar de voortgang in de zaak. Op 17 februari 1997 heeft de afdeling CZ het verificatierapport naar het ministerie gezonden. Bij brief van 11 maart 1997 is namens het ministerie aan klager meegedeeld dat

het verificatieonderzoek nog niet is afgerond en is hem om aanvullende informatie verzocht. Bij brief van 3 april 1997 heeft klager deze brief beantwoord en aanvullende informatie gegeven. Op 16 april 1997 is deze informatie door het ministerie naar de afdeling CZ gezonden. Op 18 juni 1997 heeft het ministerie opnieuw bij de ambassade gevraagd naar de stand van zaken. Hierop heeft de afdeling CZ bij fax van 1 september 1997 gemeld dat de aanvullende informatie is doorgezonden naar de vertrouwensadvocaat en dat het onderzoek nog niet was afgerond. Op 20 november 1997 is door de vertrouwensadvocaat een tweede onderzoeksverslag bij de ambassade afgeleverd. Op 10 december 1997 heeft de ambassade nogmaals de vertrouwensadvocaat ingeschakeld. Op 11 december is opnieuw een bericht van de vertrouwensadvocaat over het dossier in kwestie bij de ambassade aangeboden. Bij besluit van 12 december 1997 is door de ambassadeur, namens de Minister van Buitenlandse Zaken de legalisatie van de geboorteakten van (verzoekers zoon en dochter: N.o.) geweigerd omdat de akten niet rechtsgeldig zijn. Deze beschikking is 16 december 1997 bij de Afdeling Consulaire-Juridische Zaken van het ministerie ingekomen. Op 24 december 1997 is de weigeringsbeschikking aan betrokkene gezonden. Het is moeilijk een termijn aan te geven waarin over het algemeen wordt beslist over een verificatie/legalisatieaanvraag. Elk geval is anders en hangt in hoge mate af van de bevindingen van

het ter zake ingestelde verificatieonderzoek alsmede van de medewerking van zowel de autoriteiten ter plaatse als van de aanvrager zelf, waarbij ik in het bijzonder doel op het verstrekken van juiste gegevens. De vertrouwensadvocaat die, in opdracht van de ambassade, met het verificatieonderzoek is belast, ziet zich in de regel helaas geconfronteerd met een administratie van de Pakistaanse autoriteiten die ondoorzichtig is en kwalitatief duidelijk tekort schiet. Uit de praktijk is gebleken dat met een behandelingsduur van gemiddeld tussen de zes weken en vier maanden rekening moet worden gehouden, maar hierbij geldt nadrukkelijk dat deze termijn slechts als een algemene indicatie kan worden gezien. Hoewel de behandeling van de geboorteakten van verzoeker een langdurige aangelegenheid is geweest, vormt deze termijn geen uitzondering op de duur van de procedure in andere vergelijkbare aanvragen. De vereiste voorzichtigheid en nauwkeurigheid alsmede de aard van het verificatie-onderzoek (afhankelijkheid van derden) brengen helaas lange wachttijden met zich. Daarbij moet erop worden gewezen dat in dit geval op 1 oktober 1996 is gevraagd om de Urdu-versies van de geboorteakten. Nadat deze zijn aangeboden is op 20 november 1996 bij de vertrouwensadvocaat verzocht om een verificatieonderzoek. Daarna is verschillende malen nieuwe informatie aangeleverd en is de vertrouwensadvocaat nog tweemaal, namelijk in december 1996 en op 10 december 1997 om een nader onderzoek verzocht. Verder moet er in dit verband op worden gewezen dat de betrokken afdeling van de ambassade kampt met een chronische onderbezetting. Betrokkene is behalve met de brief van de zijde van het ministerie van 11 maart 1997 helaas verder niet op de hoogte gehouden van de vertraging die de verificatie/legalisatie van de betrokken documenten heeft opgelopen. Voor zover de klacht kan worden opgevat als te zijn gericht tegen het niet tijdig melden aan

klager van de opgelopen vertragingen, moet deze gegrond worden geacht. Voor het overige ben ik van mening dat, gelet op de omstandigheden van dit geval, de klacht ten aanzien van de lange behandelingsduur van de aanvraag ongegrond is. 2. Opnieuw indienen van de geboorteakte van (verzoekers zoon;N.o.)Met betrekking tot de klacht dat klager voor (verzoekers zoon;N.o.) opnieuw een geboorteakte moest indienen, ook al had hij deze, naar eigen zeggen, in 1993 reeds ingediend bij de ambassade, overweeg ik het volgende. Ten tijde van het beweerde indienen van de geboorteakte van (verzoekers zoon; N.o.) was de dossieradministratie op de ambassade in Islamabad nog niet geautomatiseerd. Eenieder die bij de ambassade in Islamabad een document ter legalisatie indiende,

kreeg daarvan een ontvangstbewijs. Op dit ontvangstbewijs werd tegelijk het dossiernummer dat de aanvraag had gekregen, aangegeven. In het verdere verloop van de aanvraag was het dossiernummer van elementair belang. Omdat de ambassade in Pakistan vaak werd geconfronteerd met zeer veel voorkomende namen, is, om vergissingen zoveel mogelijk uit te sluiten, besloten dossiers aldaar niet op naam, maar op dossiernummer te registreren. Zonder het ontvangstbewijs, en dus zonder dossiernummer, was het dan ook zo goed als onmogelijk het gewenste document in de talrijke op de ambassade aanwezige dossiers terug te vinden. Verzoeker stelt dat zo'n ontvangstbewijs nooit is afgegeven toen namens hem in 1993 een geboorteakte van (verzoekers zoon; N.o.) ter legalisatie is ingediend. Mijns inziens is echter onvoldoende aannemelijk geworden dat inderdaad een akte was ingediend en dat het daarbij ging om een legalisatieaanvraag. Daarbij is van belang erop te wijzen dat, was werkelijk sprake geweest van legalisatieaanvraag, dat deze dan, gelet op de destijds geldende situatie (legalisatie betrof toen uitsluitend het controleren van de handtekening van degene die de akte heeft opgesteld), binnen een week afgedaan had kunnen worden. Uit de stukken blijkt dat tussen het moment van de beweerde indiening tot aan de brief van klager van 14 november 1995 door de ambassade noch door betrokkene correspondentie is gevoerd over de beweerde legalisatieaanvraag. Onder die omstandigheden is klager naar mijn mening terecht door de ambassade geadviseerd de desbetreffende geboorteakte, in originali, mèt de Engelse versie, (alsnog) ter legalisatie in te dienen. 3. Kosten verificatieonderzoekWat betreft de ter zake in rekening gebrachte kosten van fl.600, kan het volgende worden gemeld. Ingevolge de aanwijzing van de Minister van Buitenlandse Zaken van 7 maart 1996, kenmerk DAZ/JZ/WvA/66671 (zie **ACHTERGROND**, onder 2.; N.o.), welke is gepubliceerd in de Staatscourant van 8 maart 1996, worden alle documenten uit de aangewezen landen (teweten: Ghana, Nigeria, Pakistan, India en de Dominicaanse Republiek) die vanaf 1 april 1996 ter legalisatie worden aangeboden **verplicht** geverifieerd. In deze aanwijzing probleemlanden is opgenomen dat de aanbieders van de documenten vooraf de kanselarijrechten en de kosten van het onderzoek, welke voorlopig zijn vastgesteld op fl. 300,-- per document, moeten voldoen. In dit geval ging het om een onderzoek naar twee geboorteakten, zodat klager terecht een bedrag van fl. 600,-- heeft moeten betalen.

2. Bij zijn reactie op de klacht voegde de Minister de volgende memoranda:

. Een memorandum van 16 april 1997, waarin het Ministerie de ambassade (onder meer) foto's toestuurde. II. Een memorandum van 1 september 1997 waarin de ambassade het Ministerie mededeelde dat de toegestuurde informatie was doorgestuurd naar de vertrouwensadvocaat van de ambassade. III. een memorandum van 11 december 1997 waarin de ambassade aan het Ministerie onder meer mededeelde:

"Op verzoeken van DAZ/JZ d.d. 19 juni 1996 en vervolgens DPC/CJ d.d. 1 oktober 1996 zijn verificatieprocedures gestart van desbetreffende geboorteakten. Voor het verificatieonderzoek is de Vertrouwensadvocaat van deze Ambassade ingeschakeld. De uitslag van het eerste onderzoek is op 2 december 1996 door de Vertrouwensadvocaat schriftelijk bericht aan de consulaire afdeling van de Ambassade. Gelet op het feit dat het hierbij zgn. "late entrees" van geboorteakten betrof (registratie later dan 60 dagen na geboorte) is een heronderzoek gestart. Bovendien zijn er geen data van registratie vermeld op de geboorteakten en zijn derhalve niet rechtsgeldig. Uit het register van de burgerlijke stand en zoals vermeld op de geboorteakte, blijkt dat registratie pas op 22 januari 1995 heeft plaatsgevonden. Het heronderzoek (inclusief een buurtonderzoek) heeft een negatief resultaat opgeleverd. Deze aangelegenheid is op 10 dezer ter kanselarij besproken met de Vertrouwensadvocaat. Door hem is bevestigd dat de geboorteakten niet rechtsgeldig zijn. Dientengevolge kan niet tot legalisatie worden overgegaan. Er wordt derhalve een desbetreffende weigeringsbeschikking opgemaakt. Aangezien de aanvraag voor verificatie en legalisatie via Uw directie is ingediend, heeft deze post geen contact gehad met de belanghebbende over de termijn van afhandeling. Conform het gestelde in het Algemeen Ambtsbericht m.b.t. akten in Pakistan d.d. 1 april 1996 moeten onderliggende documenten m.b.t. rechtsgevolgen in Nederland, h.t.l. (hier te lande; N.o.) worden geverifieerd en vervolgens door een Nederlandse Vertegenwoordiging in Pakistan worden gelegaliseerd. De kosten van legalisatie zijn zoals vermeld in de Wet op de Kanselarijrechten, voor rekening van de aanvrager. Voorts bericht ik U dat in het verleden is gebleken dat een groot

aantal geboorteakten met een zgn. "late entry" na het verificatieonderzoek vals dan wel vervalst bleken. Op grond van het aantal vervalsingen is besloten om, na overleg met de Vertrouwensadvocaat, zonodig aanvullende documenten op te vragen, om zo mogelijk het waarheidsgehalte van de zaak te kunnen toetsen. In sommige gevallen wordt een buurtonderzoek uitgevoerd, opdat de identiteit van een belanghebbende kan worden bevestigd. Bij het voorgaande veroorloof ik mij om het volgende op te merken. Alhoewel deze behandeling van de verificatie van een geboorteakte voor betrokkenen wellicht een te langdurige zaak is geweest, is de duur van de procedure h.t.l. bepaald geen uitzondering. Zoals uit het ambtsbericht d.d. 1 april 1996 blijkt, is ca. 90% van de in Pakistan overlegde documenten vals en/of vervalst, cq. niet rechtsgeldig. De vereiste voorzichtigheid en

nauwkeurigheid alsmede de aard van het verificatieonderzoek (afhankelijkheid van derden) brengen een lange wachttijd met zich mee. In het licht van het bovenstaande, alsmede de lokale omstandigheden acht ik de klacht van de heer E. ongegrond."

3. Voorts voegde de Minister van Buitenlandse Zaken bij zijn reactie een brief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 24 december 1997 aan verzoeker, waarin verzoeker wordt meegedeeld dat het verificatieonderzoek door de Nederlandse Ambassade te Islamabad heeft uitgewezen dat de akten niet juist zijn. Hierbij was tevens gevoegd de beschikking van 12 december 1997 inhoudende de weigering van de legalisatie van de geboorteakten van verzoekers zoon en dochter.

4. De Minister voegde voorts bij zijn reactie op de klacht drie rapporten van de vertrouwensadvocaat die onderzoek had verricht in verband met verzoekers aanvraag. Het betrof:

- een rapport van 20 november 1997, waarin was vermeld dat de opdracht was ontvangen op 10 september 1997;
- een rapport van 2 december 1997, waarin stond vermeld dat het verzoek tot onderzoek door de vertrouwensadvocaat was ontvangen op 18 november 1996;
- een rapport van 11 december 1997, waarin was vermeld dat de opdracht was ontvangen op 10 december 1997.

Met betrekking tot deze rapporten deed de Minister een beroep op de vertrouwelijkheid van de daarin opgenomen informatie in verband met bronbescherming en geheimhouding van methoden en technieken van onderzoek. De Nationale ombudsman heeft dit verzoek gehonoreerd.

D. Informatie van de Minister van Buitenlandse Zaken

1. De Minister van Buitenlandse Zaken reageerde bij brief van 20 mei 1998 op de volgende vragen die de Nationale ombudsman de Minister in deze zaak en enkele ander zaken had gesteld:

"In de tekst die is ingesproken op het antwoordapparaat van de legalisatiebalie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt meegedeeld dat een legalisatieprocedure gemiddeld 2 tot 7 maanden in beslag neemt. In uw reactie in zaak nummer 97.03387 deelde u mee dat de ambassade in Pakistan een beslistermijn voor legalisatie / verificatie van 6 tot 12 weken aanhoudt. In uw reactie in de zaak nummer 97.03879 deelde u mee dat op de ontvangstbevestiging van de aanvraag in Pakistan is meegedeeld dat de behandelingsduur van de aanvraag moeilijk valt aan te geven en tevens dat met een gemiddelde behandelingsduur van 4 maanden rekening moet worden gehouden. In uw reactie in de zaak 97.02595 geeft u voor Pakistan een algemene indicatie van de behandeltermijn van tussen de 6 weken en 4 maanden. (...) Uit bovenstaande overzicht blijkt dat voor het legaliseren / verifiëren van documenten verschillende termijnen worden genoemd waarbinnen de procedure gemiddeld wordt afgehandeld. De dossiers van de genoemde zaken geven geen rechtvaardiging voor deze verschillen. Ik verzoek u aan te geven wat de rechtvaardiging voor deze verschillen is. In al deze zaken wordt kennelijk niet aan aanvragers meegedeeld binnen welke (redelijke) termijn de beschikking tegemoet

kan worden gezien. Ik verzoek u mee te delen waarom dit niet is gebeurd en in uw antwoord de eventueel van toepassing zijnde bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht (met name artikel 4:13 en 4:14) te betrekken. (...) In uw reacties op de zaken waarin over de behandelingsduur wordt geklaagd (...), vermeldt u niet ondanks vragen daarnaar van de Nationale ombudsman welke beslissingstermijn u redelijk acht in die zaken. Ik verzoek u dat alsnog beargumenteerd mee te delen. Indien in deze zaken de door u genoemde redelijke beslissingstermijn is overschreden, verneem ik graag de redenen hiervan. (...) In uw reactie geeft u een chronologisch overzicht van de feiten. Dit overzicht geeft aanleiding tot de volgende vragen:

Welke onderzoekshandelingen zijn verricht tussen:

- 19 juni 1996 (doorsturen documenten aan de ambassade) en

7 augustus 1996 (melding van ambassade dat Urdu-documenten ontbreken); 1 oktober 1996 (melding dat documenten moeten worden opgevraagd) en 14 november 1996 (opdracht verificatieonderzoek); - 2 december 1996 (onderzoeksrapport bij ambassade afgeleverd) en 11 maart 1997 (bericht aan verzoeker met verzoek om aanvullende informatie); - 16 april 1997 (aanvullende informatie naar de ambassade gestuurd) en 10 september 1997 (ontvangst opdracht nader onderzoek door vertrouwensadvocaat)." In zijn reactie deelde de Minister voor zover van belang voor de onderhavige zaak het volgende mee:

"4/5 Allereerst merk ik op dat ik mij uiteraard bewust ben van de termijnbepalingen in de Algemene wet bestuursrecht. Door de ambassades wordt gepoogd deze termijnen, indien mogelijk, te halen. Het is echter gebleken dat de specifieke situatie in de aangewezen probleemlanden van dien aard is, dat de wettelijke termijnen over het algemeen niet voldoende zijn om een legalisatie-aanvraag zorgvuldig te kunnen afhandelen. Het antwoordapparaat van de legalisatiebalie van dit ministerie meldt inderdaad een termijn van 2 tot 7 maanden. Voor zover daarbij een behandelingsduur van 7 maanden wordt genoemd, wordt bedoeld op de situatie dat door het ministerie eveneens bemiddeling wordt verleend bij legalisatie van Indonesische akten, waarbij regelmatig zelfs de termijn van 7 maanden niet toereikend blijkt. Voor wat de probleemlanden betreft verschilt de termijn die nodig is voor verificatie/legalisatie van 4 weken tot 6 maanden, terwijl ook dan nog niet kan worden verzekerd dat deze termijn in alle gevallen voldoende is. Een en ander is onder meer sterk afhankelijk van de infrastructuur van het betreffende land. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat een verificatieonderzoek in een bepaalde streek geen doorgang kan vinden omdat er op dat moment benzineschaarste is, of kan geen afspraak worden vastgelegd omdat de elektriciteit is uitgevallen, waardoor er geen telefoonverbinding is. De behandelingsduur is verder mede afhankelijk van de regio waar geverifieerd moet worden. Door de uitgestrektheid van de vijf probleemlanden moeten dikwijls grote afstanden worden afgelegd; gelet hierop probeert men zoveel mogelijk de onderzoeken in een regio met elkaar te combineren, waardoor ook enige vertraging kan optreden. Naast de infrastructuur speelt de specifieke problematiek met betrekking tot de betrouwbaarheid van officiële documenten in de aangewezen landen een grote rol bij de

veelal lange behandelingsduur van een legalisatieaanvraag. Waar officiële documenten ontbreken of niet betrouwbaar zijn, moeten persoonsgegevens op andere manieren

worden geverifieerd, zoals door onderzoek bij scholen, ziekenhuizen, werkgevers, en andere instanties. Dergelijk onderzoek neemt door zijn aard veel tijd in beslag. Ditzelfde geldt voor zover het onderzoek gesprekken met mensen uit de directe omgeving van degene wiens persoonsgegevens worden onderzocht, omvat. Doordat de ambassades derhalve soms afhankelijk zijn van de medewerking van derden kan de verificatieprocedure ook om die reden, zonder dat de ambassades daar veel invloed op hebben, langer duren dan voorzien. Ook de complexiteit van een aanvraag heeft invloed op de behandelingsduur. Regelmatig blijkt eerst tijdens de behandeling van een aanvraag hoeveel tijd naar verwachting gemoeid zal zijn met het hele onderzoek. Het is in ieder geval erg moeilijk om dit reeds bij de inname van een aanvraag in te kunnen schatten. Gelet op het voorgaande is het niet alleen bijzonder lastig om voor alle legalisatieprocedures in een land **een vaste en voor alle gevallen geldende redelijk termijn** aan te geven, het is zelfs ondoenlijk om voor alle probleemlanden een termijn te stellen voor legalisatieprocedures. Desondanks acht ik een te grote onduidelijkheid ten aanzien van de behandelingsduur ongewenst. Het ministerie onderzoekt dan ook op dit moment de mogelijkheden voor oplossingen hiervoor. Daarbij wordt gedacht aan het aangeven van de te verwachten behandelingstermijn, indien mogelijk, op het informatieformulier. Verder zal de ambassades worden verzocht voor zover dat niet al gebeurt om, indien deze verwachte termijn overschreden dreigt te worden, tijdig een tussentijds bericht aan betrokkene(n) te zenden waarin uitleg wordt gegeven over de ontstane vertraging en de verwachte afhandelingstermijn. (...) Verder heeft de ambassade Islamabad laten weten dat vanaf januari jl. de behandelingsuur in beginsel is teruggebracht tot 8 weken. Verder is het in een aantal probleemlanden inmiddels veelal zo geregeld dat de belanghebbenden tijdig schriftelijk worden geïnformeerd indien een eventueel tevoren aangegeven verificatietermijn overschreden dreigt te worden. Op dat moment wordt ook nu reeds zo veel als mogelijk een indicatie gegeven van de nieuwe datum waarop het verificatieproces naar verwachting zal zijn afgerond. Hierbij moet wel worden bedacht dat postverzending in de probleemlanden niet altijd even betrouwbaar is en het dus niet is uitgesloten is dat dergelijke berichten niet tijdig aankomen en soms zelfs helemaal niet aankomen. Ook probeert men thans reeds zoveel mogelijk, als belanghebbenden daarom vragen gedurende de procedure, aan te geven hoeveel tijd nog nodig lijkt voor de afronding van de legalisatieaanvraag.

6. Wat betreft de **beslissingstermijn** verwijs ik gaarne naar het gestelde onder 4/5. (...)

Dossier 97.02595 verzoeker: de heer E. Chronologisch overzicht van feiten *Tussen 19 juni en 7 augustus 1996* zijn de documenten bij ambassade beoordeeld ter voorbereiding van het verificatiedossier. Bij dit onderzoek bleek dat de vereiste Urdu-versies van de geboorteakten ontbraken; vervolgens werd op 7 augustus 1997 door de afdeling CZ van de ambassade te Islamabad aan het ministerie gemeld dat de benodigde originele

Urdu-documenten ontbraken. *Tussen 1 oktober en 14 november 1996* Op 1 oktober 1996 werd door het ministerie aan de afdeling CZ gemeld dat nieuwe geboorteakten dienden te worden opgevraagd, waarna verificatie/legalisatie kon plaatsvinden; de vertrouwenspersoon is bij het verzoek om de verificatieprocedure te starten tegelijkertijd door de ambassade verzocht hiervoor zorg te dragen. Er zijn in de tussentijd geen onderzoekshandelingen verricht. *Tussen 2 december 1996 en 11 maart 1997* Op 2 december 1996 werd een onderzoeksrapport bij de ambassade afgeleverd; dit rapport werd door de ambassade, met aanvullende informatie, aan de vertrouwensadvocaat teruggezonden met het verzoek de akten opnieuw en mede in het licht van de nieuwe informatie te controleren, aangezien het bij beide akten ging om zgn. "late entrees" (registratie later dan 60 dagen na de geboorte). In deze periode zal de vertrouwensadvocaat desgevraagd ongetwijfeld nader onderzoek hebben ingesteld. Op 29 januari 1997 werd de afdeling CZ door het ministerie gevraagd naar de voortgang in deze zaak. Op 17 februari 1997 zond de afdeling CZ/Islamabad het verificatierapport naar het ministerie. Er vonden geen onderzoekshandelingen als zodanig plaats. *Tussen 16 april en 10 september 1997* Er werden geen onderzoekshandelingen verricht. Het dossier verklaart helaas niets omtrent de oorzaak van deze (te) lange termijn. Een en ander zal ongetwijfeld het gevolg zijn geweest van zomerdrukke, overplaatsingen van uitgezonden personeel, noodzakelijke vakanties en bovenal een toch al zwaar onderbezette consulaire afdeling. Vertragingen als deze zijn inmiddels sterk teruggebracht sedert een HDBZ/BO-ambtenaar tijdelijk aan de post Islamabad werd toegevoegd en op tijdelijke basis eveneens de diensten van drie speciale medewerkers konden worden ingezet."

E. Reactie verzoeker

1. De gemachtigde van verzoeker deelde bij brief van 14 augustus 1998 onder meer het volgende mee:

"In verband met de legalisatie van de geboorteakte van (verzoekers zoon; N.o.) zijn z'n broer (...) en zijn neef (...) naar de Nederlandse Ambassade gegaan om de documenten in te dienen. Er werd hun bericht dat zij nader zouden worden geïnformeerd. Volgens cliënt werd voor de legalisatie in die periode geen leges geheven. Na anderhalf jaar (hr E. had intussen al verscheidene malen gebeld naar de Ambassade) kruipt hij in de pen en verzoekt de Ambassade hem te informeren over de voortgang van de zaak. Van de Ambassade ontving hij bericht, dat de documenten niet zijn gevonden en dat hij die opnieuw diende te sturen. In juni 1996 stuurt cliënt de documenten (zowel de Engelse- als de Urdu versie) van thans twee kinderen, te weten (verzoekers zoon en dochter; N.o.). De Ambassade meldde dat zij slechts de Engelse versie nodig hadden. De leges zijn betaald bij Buitenlandse Zaken te Den Haag. In haar rapportage meldt BUZA dat de Urdu versie van de documenten ontbrak. Van de kant van de Ambassade is nimmer de moeite genomen om cliënt of zijn referent te informeren of te vragen naar de Urdu versie van de documenten. Per slot van rekening waren deze documenten in juni 1996 in beide talen aan

de Ambassade aangeboden. (...) Cliënt heeft talloze malen naar BUZA gebeld; steeds werd hem bericht dat de zaak nog in behandeling was en dat hij diende te wachten, wachten wachten. Op gegeven moment ontvangt cliënt via Buitenlandse Zaken een brief van de Ambassade dat de naam van E. niet bekend is in de registers van Pakistan. Cliënt reageert per ommekeer met bewijs. De Ambassade zegt daarop dat de aangeleverde documenten niet geldig zijn."

2. Op 7 januari 1999 liet de gemachtigde van verzoeker telefonisch aan een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman weten - met betrekking tot het in de brief van 14 augustus 1998 bedoelde bericht - dat het hierbij ging om een mededeling die de broer en de neef van verzoeker direct bij hun bezoek aan de Nederlandse ambassade te Islamabad mondeling was gedaan. Verder liet de gemachtigde weten dat zij hierna geen informatie meer hadden ontvangen van de ambassade.

Beoordeling

I. . Inleiding

1. Verzoeker, een Nederlander van Pakistaanse afkomst, wil het geboortebewijs van zijn zoon en van zijn dochter, die zijn afgegeven door de Pakistaanse overheid, laten legaliseren door de Nederlandse ambassade te Islamabad in Pakistan (de ambassade), in verband met een (eventueel) huwelijk van zijn kinderen. Hij stelt dat hij in 1993 een aanvraag tot legalisatie van het geboortebewijs van zijn zoon via een familielid heeft ingediend bij de ambassade, en dat de ambassade daarbij geen bewijs van ontvangst heeft overhandigd.

2. Bij brief van 14 november 1995 heeft verzoeker de ambassade verzocht hem te informeren over de stand van zaken in de behandeling van de aanvraag. Omdat verzoeker geen bewijs van ontvangst kon overleggen, heeft de ambassade verzoeker bij brief van 23 januari 1996 geadviseerd de documenten (nogmaals) in te dienen. Op 7 juni 1996 diende verzoeker (opnieuw) een aanvraag in tot legalisatie van een geboortebewijs van zijn zoon en daarnaast een zelfde aanvraag voor het geboortebewijs van zijn dochter. Voor de aanvraag van 7 juni 1996 diende verzoeker in totaal f600 over te maken aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. 3. De overheid dient er zoveel mogelijk voor te zorgen dat documenten en de daarin opgenomen gegevens, 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 1.). Ten aanzien van documenten uit Pakistan geldt sinds 1 april 1996 de regel dat, behoudens uitzonderingsgevallen, alle documenten worden geverifieerd die bij de ambassade in Islamabad worden aangeboden. Daarbij is bepaald dat voor legalisatie en verificatie f300 per document vooraf moet worden voldaan (zie **ACHTERGROND**, onder 2.).

4. Over de vraag of een beslissing op een legalisatie- of verificatieaanvraag al dan niet een besluit is in de zin van artikel 1:3 tweede lid Awb, wordt momenteel in de rechtspraak verschillend geoordeeld. De termijn voor legalisatie of verificatie van een document is niet in of bij wet geregeld (zie **ACHTERGROND**, onder 1.). Dit betekent dat, voorzover 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 Awb (zie **ACHTERGROND**, onder 3.). Voor zover de bewuste beslissing niet zou (moeten) worden aangemerkt als een beschikking, ligt het in de rede om aanknoping te zoeken bij de Awb-bepalingen, en deze van overeenkomstige toepassing te achten.

II. . Ten aanzien van de termijn van afhandeling van verzoekers aanvraag

1. Verzoeker klaagt er in de eerste plaats over dat de Nederlandse ambassade te Islamabad de aanvraag tot legalisatie van de geboorteakte van zijn zoon, die hij in 1993 en in juni 1996 op verzoek van de ambassade nogmaals heeft ingediend, tot op het moment dat hij zich tot de Nationale ombudsman wendde 29 april 1997 - nog niet heeft afgehandeld.

2. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft in zijn reactie op de klacht meegedeeld dat hij de klacht over de behandelingsduur niet gegrond acht. Hij heeft daarbij opgemerkt dat het zijns inziens onvoldoende aannemelijk is geworden dat verzoeker in 1993 een aanvraag heeft ingediend. De Minister heeft ook opgemerkt dat de duur van een verificatieonderzoek afhankelijk is van de bevindingen van een dergelijk onderzoek, de medewerking van buitenlandse autoriteiten en de verzoeker. Verder heeft de Minister erop gewezen dat de betrokken afdeling van de ambassade chronisch onderbezet was. Tenslotte heeft de Minister meegedeeld dat verzoeker alleen bij brief van 11 maart 1997 is meegedeeld dat de afhandeling van zijn aanvraag was vertraagd. De Minister was van mening dat voor zover de klacht moet worden opgevat als te zijn gericht tegen het niet tijdig melden aan verzoeker van de vertraging, deze gegrond moet worden geacht.

3. Uit het onderzoek is onvoldoende aannemelijk geworden dat verzoeker in 1993 een aanvraag tot legalisatie en verificatie heeft ingediend. De onderzochte gedraging is in zoverre behoorlijk.

4. Ingevolge artikel 4:13 van de Awb (zie **ACHTERGROND**, onder 3.) dient, wanneer geen sprake is van een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, te worden beslist binnen een redelijke termijn. Deze termijn is in ieder geval verstreken wanneer niet binnen acht weken is beslist en evenmin betrokkene een kennisgeving is gedaan als bedoeld in artikel 4:14 Awb (zie **ACHTERGROND**, onder 3.). In zo'n kennisgeving dient een redelijke termijn te worden genoemd waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien. Op grond van artikel 4:15 jo. 4:5 Awb (zie **ACHTERGROND**, onder 3.) kan de termijn voor het geven van een beschikking worden opgeschort. Het

bestuursorgaan dient de aanvrager dan uit te nodigen de aanvraag aan te vullen binnen een gestelde termijn.

5. Gebleken is dat de ambassade verzoeker niet heeft meegedeeld dat zij niet binnen acht weken een beslissing op zijn aanvraag van juni 1996 zou nemen. Voorts heeft zij verzoeker niet in kennis gesteld van een redelijke termijn waarbinnen wel zou worden beslist. Bij het vaststellen van een redelijke beslistermijn kan een bestuursorgaan rekening houden met omstandigheden waarvan de duur van de procedure afhankelijk is. Ook heeft de ambassade de beslistermijn in ieder geval in de periode tussen 7 juni 1996 en 11 maart 1997 niet opgeschort. De enkele mededeling dat de afhandeling van een aanvraag nog niet is afgerond, is niet toereikend. Aldus heeft de ambassade gehandeld in strijd met de hiervoor bedoelde bepalingen van de Awb. Een eventueel tekort aan personeel op de betreffende afdeling van de ambassade kan de vertraging wel verklaren, maar naar verzoeker toe niet rechtvaardigen. De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

III. . Ten aanzien van het in rekening brengen van f600

1. Voorts klaagt verzoeker erover dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken hem, na het op verzoek van de ambassade opnieuw aanbieden van de geboorteakte in juni 1996, 600 gulden in rekening heeft gebracht voor de afhandeling van de legalisatieaanvraag, terwijl dit niet nodig zou zijn geweest indien de ambassade de legalisatieaanvraag van de in 1993 aangeboden geboorteakte had afgehandeld.

2. De Minister deelde mee dat verzoeker op 7 juni 1996 twee documenten ter legalisatie had aangeboden en dat verzoeker op grond van de aanwijzing probleemlanden van de Minister van Buitenlandse Zaken van 7 maart 1996 terecht f600 heeft moeten betalen.

3. De aanwijzing probleemlanden bepaalt dat alle documenten die vanaf 1 april 1996 voor legalisatie worden aangeboden inhoudelijk worden geverifieerd, en dat daarvoor per document f300 dient te worden voldaan. Verzoeker stelt dat in 1993 geen leges werden geheven voor een aanvraag tot legalisatie bij de Nederlandse ambassade te Islamabad. De Minister heeft dit niet tegengesproken. Uit het onderzoek blijkt ook niet anderszins dat vóór het in werking treden van de aanwijzing probleemlanden op 1 april 1996, leges voor een aanvraag tot legalisatie werden geheven. Dit wordt daarom als vaststaand aangenomen.

4. Uit het onderzoek is gebleken dat de ambassade bij brief van 23 januari 1996 verzoeker heeft geadviseerd (nogmaals) een aanvraag tot legalisatie van de geboorteakte van zijn zoon in te dienen. Verzoeker heeft op 7 juni 1996 de aanvraag tot legalisatie van de twee geboortebewijzen bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken ingediend. 5. Het is onvoldoende aannemelijk geworden dat verzoeker in 1993 een aanvraag tot legalisatie en verificatie heeft ingediend (zie III.3.). Om deze reden zijn de bepalingen uit de aanwijzing probleemlanden op zijn aanvraag in juni 1996 onverkort van toepassing. Het is, gelet op deze aanwijzing, dan ook niet onjuist dat het Ministerie f 600 in rekening heeft gebracht voor de behandeling van verzoekers aanvraag van 7 juni 1996. De onderzochte gedraging

is in zoverre behoorlijk. **CONCLUSIE** De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) is niet gegrond ten aanzien van de termijn van afhandeling van verzoekers aanvraag in 1993 en gegrond ten aanzien van de termijn van afhandeling van verzoekers aanvraag van 7 juni 1996. De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is niet gegrond. Beide gedragingen worden aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken. **BIJLAGE ACHTERGROND**

1. 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).

2. "Officiële mededeling over aanwijzing vijf probleemlanden met betrekking tot documenten"

van de Minister van Buitenlandse Zaken van 7 maart 1996, kenmerk DAZ/JZ/WvA/66671 (gepubliceerd in de Staatscourant 1996/49 van 8 maart 1996). Hierin is onder meer het volgende opgenomen:

"De Nederlandse administratie wordt de laatste jaren geconfronteerd met een enorme toename van het aantal buitenlandse documenten dat wordt overgelegd om in die administratie te worden opgenomen. Gebleken is dat uit bepaalde landen veel valse of vervalste documenten worden overgelegd. Dit is dan ook de reden dat de Minister van Buitenlandse Zaken heeft besloten met ingang van 1 april 1996 een vijftal landen tot probleemland op het gebied van het schriftelijk bewijs te benoemen. Het gaat om de volgende landen: (...) Pakistan.

Alle documenten die vanaf 1 april 1996 zullen worden aangeboden bij de Nederlandse Vertegenwoordigingen in de vijf landen, zullen inhoudelijk worden geverifieerd. Slechts in uitzonderingsgevallen zal daarvan door de Nederlandse Vertegenwoordigingen worden afgeweken. (...) De aanbieders van de documenten zullen vooraf de kanselarijrechten en de kosten van het onderzoek moeten voldoen. Voorshands is hiervoor een bedrag van fl. 300,00 per document vastgesteld."

3. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:3 "1. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

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

3. Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen." Artikel 4:5, eerste en vierde lid "1. Indien de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag of indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, kan het bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn de aanvraag aan te vullen.

4. Een besluit om de aanvraag niet te behandelen wordt aan de aanvrager bekendgemaakt binnen vier weken nadat de aanvraag is aangevuld of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken." Artikel 4:13 "1. Een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag.

2. De in het eerste lid bedoelde redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch een kennisgeving als bedoeld in artikel 4:14 heeft gedaan."

Artikel 4:14 "Indien, bij het ontbreken van een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, een beschikking niet binnen acht weken kan worden gegeven, stelt het bestuursorgaan de aanvrager daarvan in kennis en noemt het daarbij een redelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien." 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."