



Rapport

Datum: 23 februari 1999
Rapportnummer: 1999/062

Klacht

Op 8 september 1997 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer Z. te Amsterdam, ingediend door het Buro 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 verzoeker verstrekte gegevens werd het resterende deel van de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker, een met verblijfsvergunning in Nederland verblijvende Pakistaanse man, klaagt erover dat de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) tot op het moment dat hij zich tot de Nationale ombudsman wendde (5 september 1997) zijn aanvraag tot legalisatie/verificatie van zijn geboorteakte, die hij in eerste instantie in het voorjaar van 1996 en in tweede instantie in het voorjaar van 1997 heeft ingediend, nog niet heeft afgedaan. Het onderzoek naar de volgende drie onderdelen van de klacht is tussentijds beëindigd, omdat de Minister in zijn reactie op de klacht verzoeker op deze punten in het gelijk heeft gesteld:

Verzoeker, een met verblijfsvergunning in Nederland verblijvende Pakistaanse man, klaagt erover dat de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan):

- onzorgvuldig heeft gehandeld door het laten zoekraken van zijn in eerste instantie aan de ambassade te Islamabad afgegeven geboorteakte; - voor de in tweede instantie ingediende aanvraag leges in rekening heeft gebracht en deze leges niet heeft terugbetaald, ondanks verzoek daartoe bij fax van 1 augustus 1997 (verzonden op 4 augustus 1997) van verzoekers gemachtigde; - tot op het moment dat hij zich tot de Nationale ombudsman wendde (5 september 1997) niet heeft gereageerd op de genoemde fax.

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 een aantal specifieke vragen gesteld. De Minister heeft tijdens het onderzoek inlichtingen verstrekt, waarbij hij een beroep deed op het vertrouwelijke karakter van die informatie. Dit beroep werd gehonoreerd. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Verzoekers gemachtigde en de Minister van Buitenlandse

Zaken deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. De feiten

1. De Nederlandse ambassade te Islamabad verzocht verzoeker bij brief van 1 mei 1996 een bedrag van f300,- over te maken in verband met een aanvraag die verzoeker bij brief van 11 maart 1996 had ingediend. De ambassade deelde daarbij ook mee dat alvorens zij tot handelen zou overgaan het geldbedrag moest worden overgemaakt.

2. Op 10 mei 1996 heeft verzoeker f300,- gestort op de rekening van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

3. Verzoekers gemachtigde deelde de ambassade bij brief van 1 augustus 1997, die werd gefaxt op 4 augustus 1997, onder meer het volgende mee:

"Ruim een jaar geleden is een geboorteakte van cliënt aan uw ambassade ter legalisatie en verificatie aangeboden. Te uwer informatie moge dienen, dat cliënt in Nederland woont en in het bezit is van een geldige vergunning tot verblijf voor verblijf bij Nederlandse echtgenote, mevrouw H. Cliënt heeft een gelegaliseerde en geverifieerde geboorteakte in verband met diens inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie. (...) De aangeboden geboorteakte is echter zoekgeraakt, waarna namens cliënt opnieuw een geboorteakte ter legalisatie is aangeboden aan uw ambassade en wederom f300,- is betaald. Deze tweede legalisatieaanvraag is ongeveer een half jaar geleden bij uw ambassade ingediend. De echtgenote van cliënt heeft naar aanleiding van telefonisch contact met uw ambassade per telefax op 24 april 1997 nadere informatie verstrekt. Tot op heden echter is de geboorteakte nog niet terugontvangen. Gelet op art. 4:14 Algemene wet bestuursrecht moet worden aangenomen, dat de maximaal toegestane wettelijke beslistermijn thans ruimschoots is overschreden. Allereerst verzoek ik u de onderhavige legalisatieaanvraag zo spoedig mogelijk af te ronden en de akte aan de zaakwaarnemer van cliënt te retourneren."

B. Standpunt van verzoeker

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

.

2. Voorts deelde verzoeker in zijn verzoekschrift van 5 september 1997 nog het volgende mee:

"Cliënt woont in Nederland en is in het bezit van een geldige vergunning tot verblijf voor verblijf bij Nederlandse echtgenote, mevrouw H. Hij heeft een gelegaliseerde en geverifieerde geboorteakte in verband met zijn inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie. In het voorjaar van 1996 is de geboorteakte ter legalisatie en verificatie aangeboden aan de Nederlandse Ambassade te Islamabad, Pakistan. Op 10 mei 1996 zijn de verschillende leges voldaan. De geboorteakte is echter zoekgeraakt, waarna namens

cliënt opnieuw een geboorteakte is aangeboden aan de Ambassade en wederom f300,- aan leges is betaald. Deze tweede aanvraag is ruim een half jaar geleden ingediend. De echtgenote van cliënt heeft op 24 april per telefax nadere informatie verstrekt. Bij brief van 1 augustus 1997, welke blijktens het bijgevoegde transmissiebericht, op 4 augustus 1997 is verzonden, heb ik de Nederlandse Ambassade te Islamabad, Pakistan, verzocht de legalisatie aanvraag zo spoedig mogelijk af te ronden en de akte aan de zaakwaarnemer te retourneren. (...) Ten slotte heb ik verzocht om binnen twee weken te reageren. Tot op heden is geen reactie ontvangen. De klacht heeft betrekking op het volgende:

1. De lange behandelingsduur van de legalisatie aanvraag van de aangeboden geboorte-acte;"

C. Standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken

In zijn reactie van 17 december 1997 op de klacht deelde de Minister van Buitenlandse Zaken onder meer het volgende mee:

"De lange behandelingsduur van de legalisatieaanvraag van de geboorteakte van de heer Z. (verzoeker; N.o.) is een aspect waarmee in Pakistan rekening dient te worden gehouden. Voorafgaande aan de verificatie/legalisatie moet door de vertrouwensadvocaat van de ambassade een onderzoek worden ingesteld terwijl, omdat in dit geval sprake was van een tardieve aangifte, aanvullende documenten moesten worden opgevraagd. Bedoelde documenten te weten een z.g. B-formulier en een onderwijscertificaat (Certificate of Education) werden tot dusver echter niet ontvangen. De geboorteakte die in eerste instantie ter verificatie/legalisatie werd aangeboden is inderdaad tijdelijk in het ongereede geraakt doordat de akte in een verkeerd dossier bleek te zijn terechtgekomen. Om die reden werd om een afschrift van de geboorteakte verzocht, waarmee de heer Z. akkoord is gegaan. Bij het indienen van dit afschrift werd echter niet meegedeeld dat het hier om een bestaande aanvraag ging waarvoor reeds was betaald. (...) Het eigenlijke onderzoek door de vertrouwensadvocaat heeft uitgewezen dat de heer Z. gehuwd is. (...) De ambassade deelde vervolgens mede dat, gelet op het gevoelige karakter van deze aangelegenheid, voorlopig niet werd gereageerd op de brief van het Bureau voor Rechtshulp d.d. 1 augustus 1997, hetgeen nader wordt toegelicht door de inhoud van het voornoemde onderzoeksrapport. Ik kan aan het voorgaande nog toevoegen dat ik Hr.Ms. Ambassade te Islamabad er inmiddels op heb gewezen dat het in dergelijke gevallen op zijn minst een ontvangstbevestiging van bedoelde brief te verzenden met vermelding van de vermoedelijke afhandelingstermijn."

D. Informatie van de Minister van Buitenlandse Zaken

1. De Minister van Buitenlandse Zaken deelde bij brief van 20 mei 1998 - naar aanleiding van vragen die de Nationale ombudsman de Minister in deze zaak en enkele andere zaken had gesteld - voor zover van belang voor deze zaak het volgende mee:

"Iedere aanvrager ontvangt altijd de formulieren "Procedures" en "General information regarding the verification procedure". Een kopie van het informatieformulier zoals dit sedert 1 september 1997 in Pakistan (resp. in Islamabad en Karachi) in gebruik is, sluit ik hierbij

in.

2. Net als het informatieformulier kan ook het **aanvraagformulier** niet eensluitend zijn in de vijf probleemlanden (zie **ACHTERGROND** onder 3). Niet alle ambassades in de probleemlanden gebruiken overigens een aanvraagformulier omdat de kennis van de Engelse taal van de indiener dikwijls onvoldoende is om de daarin verstrekte informatie te begrijpen; gewoonlijk wordt mondeling, door lokale krachten, en, waar nodig, in de lokale taal de procedure nog eens uitgelegd en wordt een mondelinge toelichting gegeven over aan welke eisen moet worden voldaan en welke informatie en welk ondersteunend materiaal nodig is. (...) Ook van de aanvraagformulieren zoals deze in Pakistan (resp. in Karachi en Islamabad) gebruikt worden, sluit ik hierbij een kopie in.

3. **Publikatieborden**, waarop de legalisatieprocedure is toegelicht, worden niet door alle posten van de Nederlandse ambassades gebruikt. (...) In Islamabad is wel een mededelingenbord in gebruik, doch hierop is geen informatie gehecht betreffende de legalisatieprocedure. Voor deze landen geldt dat de informatie mondeling, en waar nodig in de lokale taal, wordt verstrekt door lokaal in dienst genomen medewerkers, conform de aldaar geldende procedures. 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 verificatie-onderzoek in een bepaalde streek geen doorgang kan vinden omdat er op dat moment benzine-schaarste 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 legalisatie-aanvraag. 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 voorzover 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 verificatie-procedure 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 **één vaste en voor alle gevallen geldende redelijke termijn** aan te geven, het is zelfs ondoenlijk om voor alle probleemlanden één 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 - voorzover dat niet al gebeurt - om, indien deze verwachte termijn overschreden dreigt te worden, tijdig een tussentijds bericht aan betrokkene(n) te zenden waarin uit leg wordt gegeven over de ontstane vertraging en de verwachte afhandelingstermijn. (...) Verder heeft de ambassade van Islamabad laten weten dat vanaf januari jl. de behandelingsduur 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 dat dergelijke berichten niet tijdig aankomen en soms helemaal niet aankomen. Ook probeert men thans reeds zoveel mogelijk, als belanghebbende daarom vragen gedurende de procedure, aan te geven hoeveel tijd nodig lijkt voor de afronding van de legalisatie-aanvraag.

6. Wat betreft de **beslissingstermijn** verwijs ik gaarne naar het gestelde onder 4/5. (...) **Dossier (...) verzoeker: de heer Z.** *Aanvullende documenten* Op 15 december 1996 werd per schriftelijke kennisgeving ("notice") verzocht aanvullende documenten (B-formulier en een schoolrapport) over te leggen zodat de tardieve geboorteaangifte kan worden gestaafd. De kennisgeving moet zijn overhandigd aan de heer Z. zelf dan wel aan een persoon die namens hem de legalisatieprocedure verzorgde. *Termijnen rappels* In tegenstelling tot de huidige praktijk werd toen nog niet vermeld aan wie de kennisgeving ter hand werd gesteld noch werd er, zoals thans wel geschiedt, een termijn gesteld met een daaraan gekoppeld rappelsysteem voor inlevering van de aanvullende documenten. In het onderhavige geval werd derhalve helaas niet gerappelleerd en evenmin een termijn gesteld.

2. Bij zijn brief van 20 mei 1998 voegde de Minister de aanvraagformulieren en de informatieformulieren "Procedures for submitting documents for legalization" en "General

information regarding the verification procedure". In het formulier "Procedures for submitting documents for legalization" wordt onder meer vermeld:

"The verification procedure takes approximately from six weeks to four months." Verder wordt in deze formulieren geen melding gemaakt van de te verwachten beslistermijn.

E. Informatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken zond bij brief van 31 augustus 1998 de "notice" van 15 december 1996 van de Nederlandse ambassade te Islamabad die de Minister in zijn brief van 20 mei 1998 had genoemd. Deze notice hield onder meer in:

"COULD NOT BE VERIFIED FOR FOLLOWING REASONS:

- The submitted birth-certificate is a late entry, kindly provide the following supporting documents:
- 'B' Form - Educational certificate State purpose of attestation and kindly provide the address of Z. in the Netherlands"

F. Reactie van verzoeker

De gemachtigde van verzoeker deelde bij brief van 29 september 1998 mee:

"...bericht ik u namens cliënt (alsnog), dat hij het onbehoorlijk acht, dat hij pas in december 1996 door ambassade is bericht, dat een 'B' form en 'educational certificate' moesten worden overgelegd. Cliënt vermag in redelijkheid niet in te zien, dat niet reeds bij aanvang van de legalisatie aanvraag in het voorjaar van 1996 kon worden kenbaar gemaakt, dat (ook) deze bescheiden overgelegd moesten worden. Zulks had de duur van de legalisatie aanvraag kunnen bekorten..."

Beoordeling

1. Verzoeker, een in Nederland verblijvende Pakistaanse man, heeft in eerste instantie op 11 maart 1996 en in tweede instantie in het voorjaar van 1997 bij de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) een aanvraag ingediend tot legalisatie van zijn geboorteakte, ten behoeve van inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie van zijn woonplaats. Hij klaagt erover dat de ambassade - tot op het moment dat hij zich tot de Nationale ombudsman wendde (5 september 1997) - zijn aanvraag nog niet heeft afgedaan.
2. In reactie op verzoekers aanvraag heeft de ambassade verzoeker bij brief van 1 mei 1996 gevraagd f 300 over te maken alvorens tot onderzoek zou worden overgegaan. Niet valt in te zien waarom de ambassade dit verzoek niet heeft gedaan bij of korte tijd na verzoekers aanvraag. Het is niet juist dat de afdoening van de aanvraag hierdoor werd vertraagd.
3. Nadat verzoeker het bedrag op 10 mei 1996 had overgemaakt naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken, heeft de ambassade verzoeker bij "notice" van 15 december 1996 meegedeeld dat het document (nog) niet kon worden geverifieerd en hem verzocht twee documenten over te leggen. Hierbij is - zoals de Minister heeft meegedeeld - geen termijn gesteld waarbinnen de documenten door verzoeker moesten worden overgelegd. Ook

heeft de ambassade verzoeker niet gerappelleerd toen de documenten niet werden overgelegd. Op grond van artikel 4:15 jo. 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb; zie **ACHTERGROND**, onder 1.) kan de termijn voor het geven van een beschikking worden opgeschort. Het stellen van vragen of een verzoek zaken over te leggen alleen is niet voldoende voor een opschorting van de beslistermijn in overeenstemming met deze bepalingen. Bij zijn uitnodiging om de aanvraag aan te vullen, dient het bestuursorgaan de aanvrager tevens een termijn te stellen, zodat betrokkene weet wat op dit punt van hem wordt verwacht. Het stellen van een termijn is bovendien van belang omdat, ingevolge artikel 4:15 van de Awb, het ongebruikt verstrijken van de gestelde termijn voor het aanvullen van de aanvraag de termijn voor het geven van een beschikking doet herleven. De "notice" stelt niet een termijn, zodat zij in zoverre niet een toereikende basis bood voor opschorting van de afdoeningstermijn.

4. Vervolgens heeft verzoeker in het voorjaar van 1997 een kopie van de in 1996 overgelegde geboorteakte aan de ambassade overgelegd. Dit is gebeurd op verzoek van de ambassade, omdat de akte bij de ambassade in het ongereede was geraakt. Op 4 augustus 1997 heeft de gemachtigde van verzoeker de ambassade gerappelleerd. Verzoeker heeft zich op 5 september 1997 tot de Nationale ombudsman gewend. Op dat moment - bijna anderhalf jaar na de aanvraag - was nog niet op de aanvraag beslist.

5. Zo de bepalingen van de artikelen 4:5, 4:13, 4:14 en 4:15 van de Awb al niet rechtstreeks van toepassing zijn op verzoekers aanvraag tot legalisatie zijn geboorteakte, dan moeten zij, wat betreft de behandelingstermijnen, van overeenkomstige toepassing worden geacht (zie **ACHTERGROND**, onder 1. en 2.). Ingevolge artikel 4:13 van de Awb dient, bij gebreke van regelgeving over legalisatie en verificatie, te worden beslist binnen een redelijke termijn. Deze termijn is verstreken wanneer niet binnen acht weken is beslist en evenmin betrokkene een kennisgeving is gedaan als bedoeld in artikel 4:14 van de Awb. In zo'n kennisgeving dient een redelijke termijn te worden genoemd, waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien.

6. Gebleken is dat de ambassade niet binnen acht weken op verzoekers aanvraag heeft beslist. Ook is gebleken dat de ambassade verzoeker niet in kennis heeft gesteld van een redelijke termijn waarbinnen wel zou worden beslist. Bovendien had van de ambassade mogen worden verwacht dat zij na het in ongereede raken van de akte een extra inspanning zou hebben geleverd om verzoekers aanvraag af te doen; dit is ten onrechte niet gebeurd.

7. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft gewezen op een aantal omstandigheden in de probleemlanden die naleving van de Awb door de desbetreffende posten bemoeilijken. Het lijdt geen twijfel dat die omstandigheden het veelal niet mogelijk maken om de termijnbepalingen uit de Awb zonder meer na te leven. Echter, artikel 4:14 van de Awb biedt de betreffende instantie de ruimte om zelf een beslistermijn te stellen. Daarvoor geldt dat zo'n termijn redelijk moet zijn. Omstandigheden als door de Minister genoemd zijn in deze van direct belang. Vereist is dan wel dat de aanvrager binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag ervan in kennis wordt gesteld dat een beschikking niet binnen acht weken kan worden gegeven, onder vermelding van de redelijke termijn als hierboven bedoeld waarbinnen hij een beschikking tegemoet kan zien (artikel 4:13 en 4:14 van de

Awb). Aldus weet de aanvrager waar hij aan toe is. Niet valt in te zien waarom de omstandigheden in de probleemlanden zoals de Minister die heeft geschetst in de weg zouden moeten staan aan naleving van de Awb op de hiervoor genoemde punten.

9. In deze zaak heeft de ambassade gehandeld in strijd met de hiervoor bedoelde bepalingen van de Awb. De onderzochte gedraging is daarmee niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond. **BIJLAGE ACHTERGROND**

1. 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."

2. Toepassing van de Algemene wet bestuursrecht(Awb)

Over de vraag of een beslissing op een legalisatie-aanvraag een besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb wordt in de rechtspraak op dit moment verschillend geoordeeld. Op 3 juni 1997 heeft de arrondissementsrechtbank te Rotterdam uitspraak gedaan in een

zaak waarin de legalisatie van documenten aan de orde was (registratienummer 96/1910-F4, niet gepubliceerd). In deze uitspraak overweegt de rechter dat dient te worden geconcludeerd dat een beslissing op een verzoek om legalisatie of verificatie van documenten een besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb. Op 10 augustus 1998 heeft de arrondissementsrechtbank Den Haag een uitspraak gedaan met dezelfde strekking (JV 1998/159). De arrondissementsrechtbank te Amsterdam heeft op 8 juni 1998 eveneens een uitspraak gedaan over dit punt (JV 1998/112). De rechter komt hierin tot de slotsom dat een beslissing op een verzoek om legalisatie niet kan worden beschouwd als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft beroep aangetekend bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen deze uitspraak. De arrondissementsrechtbank te 's-Hertogenbosch heeft op 22 juli 1998 een uitspraak (Jurisprudentiebijlage Vreemdelingen Bulletin, 1998, nr. 18/13) gedaan met dezelfde strekking. De Nationale ombudsman heeft in rapport 98/452 een overweging opgenomen die ertoe leidt dat de divergentie in opvatting zoals die momenteel bestaat binnen de rechtspraak praktisch niet van betekenis is voor de beoordeling van klachten over de termijn voor legalisatie en verificatie van documenten. De Nationale ombudsman overwoog dat legalisatie of verificatie van een document niet in of bij wet is geregeld. 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 Awb. Voor zover zo'n beslissing niet zou worden aangemerkt als een beschikking, ligt het in de rede om de van toepassing zijnde Awb-bepalingen van overeenkomstige toepassing te achten.

3. "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."