



# Rapport

**Datum: 23 maart 1999**

**Rapportnummer: 1999/120**

## Klacht

Op 28 augustus 1997 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw K. te Hoofddorp, met een klacht over een gedraging van de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan). Nadat verzoekster om nadere informatie was gevraagd, werd naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, op 17 december 1997 een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoekster verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoekster klaagt mede namens 198 leden van de Pakistaanse gemeenschap in Nederland over de werkwijze van de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) bij de verificatie en legalisatie van documenten. Zij maakt met name bezwaar tegen:

- de wijze waarop de Nederlandse ambassade bezoekers tegemoet treedt. Een afspraak maken is niet mogelijk. Telefonisch wordt geen informatie verstrekt. De Nederlandse ambassade is slechts 2 uur per dag, van 10.00 tot 12.00 uur, geopend voor het publiek en laat maar drie tot vijf mensen per dag toe tot de ambassade;
- de duur van de verificatie- en legalisatieonderzoeken;
- de methode van onderzoek. Tevens klaagt verzoekster over de tijd die het kost om, in geval van verlies of diefstal van reis- en of identiteitspapieren, een nieuw document te krijgen van de ambassade.

## 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. Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werd verzoekster en de Minister van Buitenlandse Zaken een aantal specifieke vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De Minister van Buitenlandse Zaken berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen. Verzoekster gaf binnen de gestelde termijn geen reactie. **BEVINDINGEN** De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### . Standpunt verzoekster

1. Verzoekster is van Pakistaanse origine. Zij is eigenaresse van een Pakistaans restaurant in Amsterdam, en ontmoet in die hoedanigheid veel mensen die eveneens van Pakistaanse origine zijn, en nu Nederlands staatsburger zijn. Deze mensen ontmoeten veel moeilijkheden wanneer zij (bijvoorbeeld voor vakantiedoeleinden) in Pakistan zijn, en zich, bijvoorbeeld voor vragen omtrent hun reispapieren, dienen te wenden tot de Nederlandse ambassade in hun geboorteland, aldus verzoekster.

2. Verzoekster bracht in haar klacht bij de Nationale ombudsman met name bezwaren naar voren tegen de werkwijze van de Nederlandse ambassade bij de verificatie en legalisatie van documenten. Zij tekende aan dat het niet mogelijk is om hiertoe een afspraak te maken bij de ambassade. Wanneer men telefonisch contact zoekt, wordt geen informatie verstrekt. De Nederlandse ambassade te Islamabad is volgens verzoekster maar twee uur per dag, namelijk van 10.00 uur tot 12.00 uur, geopend voor publiek, en laat dan maar drie tot vijf mensen toe tot de ambassade. Het ambassadepersoneel bejegende de bezoekers bovendien onvriendelijk. Daarnaast maakte verzoekster bezwaar tegen de duur van de verificatie- en legalisatieonderzoeken. Verzoekster stelde dat hier een termijn van zes maanden tot twee jaar mee gemoeid kan zijn. Ook de onderzoeksmethode achtte verzoekster niet aanvaardbaar. Er wordt navraag gedaan naar de betrokkene en diens familie aan de hand van het adres dat in bijvoorbeeld een geboorteakte is opgenomen. Wanneer betrokkene of zijn familie niet bekend was, werd onmiddellijk aangenomen dat de akte vals was. Verzoekster was van mening dat deze werkwijze een schending van de privacy betekent, en stelde dat er andere methoden van onderzoek denkbaar zijn. Zij noemde bijvoorbeeld het navraag doen bij de gemeente, de school, of bij het nationale register van Pakistan waar alle identiteitsdocumenten zijn geregistreerd. **Daarnaast stelde verzoekster dat de Nederlandse ambassade te Islamabad gebruik maakte van de diensten van een locale advocaat, de heer S., die voor de ambassade verificatie- en legalisatieonderzoeken verricht. Deze man zou onbetrouwbaar zijn en heel veel geld verdienen aan deze onderzoeken, omdat personen wier documenten dienen te worden gelegaliseerd of geverifieerd hem veel geld betalen in de verwachting dat "de zaak dan voor hen geregeld zou zijn".** 3. Tevens klaagde verzoekster over de tijd die het kost om, in geval van verlies of diefstal van reis- en of identiteitspapieren, een nieuw document te krijgen van de ambassade.

4. Verzoekster had deze problematiek ook onder de aandacht gebracht bij het Kabinet der Koningin en bij de Minister van Buitenlandse Zaken. Ook had zij bij haar verzoekschrift een afschrift van een brief gevoegd die haar dochter, mevrouw Kh., had gezonden naar Hare Majesteit de Koningin. In deze brief vroeg mevrouw Kh. aandacht voor haar situatie. Mevrouw Kh. was in juli 1997 in Pakistan getrouwd met een Pakistaanse man, die vervolgens veel problemen had ondervonden bij zowel de Nederlandse ambassade in Islamabad als het Nederlandse consulaat in Karachi (Pakistan) om zijn reispapieren voor een reis naar Nederland in orde te krijgen. Dit hing met name samen met moeilijkheden die ontstonden bij het legaliseren van de huwelijksakte.

#### **B. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken**

1. De Minister van Buitenlandse Zaken deelde in reactie op de klacht op 19 februari 1998 onder meer het volgende mee:

"Onder verwijzing naar Uw brief van 17 december 1997 (...) kan ik U, mede na consultatie van Hr. Ms. Ambassade te Islamabad, het volgende mededelen ten aanzien van de klacht van K. Mevrouw K. heeft, zowel in haar capaciteit van eigenares van een Pakistaans restaurant als in die van woordvoerder van de Pakistaanse Gemeenschap in Nederland,

een (ongedateerde) brief aan dit Ministerie verzonden, die alhier op 10 augustus 1997 werd ontvangen. In deze brief, waarvan door betrokkene een kopie aan U alsmede aan het Kabinet der Koningin werd verstrekt, gaat betrokkene in op onderdelen van de klacht zoals deze in grote trekken ook in Uw bovengenoemde brief wordt neergelegd. Als reactie hierop werd mevrouw K. door dit Ministerie op 29 oktober j.l. uitgebreid schriftelijk ingelicht over de procedure die bij de legalisatie/verificatie van documenten wordt gevolgd, bij welke gelegenheid tevens werd ingegaan op de organisatie van werkzaamheden op de ambassade (zie hierna onder B.2.; N.o.). Na ontvangst van Uw brief van 17 december 1997 werd nogmaals contact opgenomen met Hr. Ms. Ambassade te Islamabad met het verzoek om aanvullend commentaar te leveren op de klacht. Uit de ontvangen reactie van de ambassade wil ik gaarne het volgende te Uwer kennis brengen. Met betrekking tot verificatie/legalisatie-aangelegenheden is schriftelijke informatie op de ambassade beschikbaar die (telefonisch) kan worden opgevraagd. De praktijk heeft uitgewezen dat, wanneer bedoelde informatie mondeling/per telefoon wordt verstrekt, dit tot misverstanden kan leiden. Daarentegen wordt wél **aanvullende** telefonische informatie gegeven als hierom gericht gevraagd wordt, zoals dit ook het geval is geweest bij Mevrouw Kh. die, naar later bij toeval bekend werd, een dochter van Mevrouw K. bleek te zijn. De kanselarij is van 08.30 tot 12.00 uur en van 14.00 tot 14.30 uur voor het publiek opengesteld. Met name vanwege de beperkte bezoekersruimte en gelet op de personele bezetting van de consulaire afdeling is het nodig gebleken om de afhandeling van aanvragen voor respectievelijk visa, MVV's, laissez-passers en legalisatie/verificatie te stroomlijnen door: -onder meer nieuwe aanvragen voor legalisatie/verificatie tussen 08.30 en 10.00 uur in behandeling te nemen; -tussen 09.45 en 10.15 bij de hoofdingang een eerste controle te houden op de juistheid en volledigheid van de visa-aanvragen; -nieuwe resp. lopende visa-aanvragen op afspraak tussen 10.00 en 12.00 uur te behandelen; -tussen 14.00 en 14.30 uur aanvragers voor legalisatie/verificatie van informatie te voorzien. De in de klacht genoemde tijden van 10.00 tot 12.00 uur hebben uitsluitend betrekking op visa-aanvragen, waarbij aangetekend moge worden dat het sluitingsuur in de regel tot 13.00 uur uitloopt. Het aantal personen dat per dag wordt binnengelaten blijft zelden beperkt tot het in de klacht genoemde aantal van 3 tot 5 mensen. Gemiddeld is er sprake van 30 tot 40 aanvragers per dag. Over de duur van de legalisatie/verificatie-onderzoeken kan worden gesteld dat het moeilijk is in algemene zin aan te geven hoe lang een dergelijk onderzoek duurt. De vertrouwensadvocaat die in opdracht van de ambassade met het onderzoek is belast, ziet zich vaak geconfronteerd met een administratie die ondoorzichtig is en kwalitatief duidelijk te kort schiet. Omdat wordt nagegaan of de gebeurtenis waarop een akte betrekking heeft daadwerkelijk heeft plaats gevonden, is een inhoudelijke verificatie zonder uitzondering een ingewikkelde en daarom tijdrovende aangelegenheid. Ervaring wijst uit dat **gemiddeld** met een behandelingsduur tussen 6 weken en 4 maanden rekening moet worden gehouden. Ten aanzien van de klacht over de tijd die in geval van verlies of diefstal is gemoeid is met het verkrijgen van nieuwe reis- resp. geldt dat te allen tijde wordt getracht gedupeerden zo spoedig mogelijk te helpen, voor zover zulks althans mogelijk is binnen de competentie van de ambassade. Voor zover ter ambassade kan

worden nagegaan wordt de klacht op dit gebied overigens door geen enkel concreet geval gestaafd, zodat hier niet nader op kan worden ingegaan."

2. De brief van 29 oktober 1997 aan verzoekster, waarnaar de Minister verwees, luidt als volgt:

"Als vervolg op dezerzijdse ontvangstbevestiging d.d. 7 oktober 1997, kenmerk (...), kan ik U thans als volgt berichten ten aanzien van Uw klacht over Hr. Ms. Ambassade te Islamabad, vermeld in Uw brief van 28 augustus 1997 aan het Kabinet der Koningin. Hoewel bedoelde aangelegenheid nog niet geheel is afgerond werd van de ambassade het onderstaand algemeen tussenbericht ontvangen, dat mede werd opgesteld naar aanleiding van een via u ontvangen klacht van Mw. Kh. uit Hoofddorp. Om te beginnen wil ik, wellicht ten overvloede, er nog eens op wijzen dat Pakistan sinds 1 april 1996, tezamen met een viertal andere landen, is aangewezen als problemland op het gebied van schriftelijk bewijs. Deze maatregel is genomen omdat geconstateerd werd dat zeer veel valse, dan wel vervalste documenten worden aangeboden aan de Nederlandse administratie. Dit houdt onder meer in dat alle uit Pakistan afkomstige documenten inhoudelijk moeten worden geverifieerd. De ambassade voegt hieraan toe dat bijvoorbeeld voor de (omslachtige) procedure van verificatie/ legalisatie in de regel met een periode van 6 weken tot 4 maanden rekening moet worden gehouden. De moeilijkheid om het ambassadecomplex te betreden is inderdaad een veelvoorkomende klacht die de ambassade bereikt. Hoewel aldaar wordt gestreefd naar een vlotte afhandeling van aanvragen voor respectievelijk Visa, machtiging voor Voorlopig Verblijf (MVV), Laissez Passers(LP) legalisaties e.d., worden de terzake uit te voeren werkzaamheden beperkt door onderbezetting van de consulaire afdeling in combinatie met een beperkte wachtruimte binnen het ambassadegebouw. Voorts blijkt in Pakistan de problematiek rond de diverse aanvragen vrijwel zonder uitzondering complex en bijgevolg tijdrovend. Het behoeft geen betoog dat aldaar niet altijd per individueel geval vooraf kan worden overzien hoeveel tijd voor een bepaalde aanvraag moet worden uitgetrokken, waardoor inderdaad, overeenkomstig het gestelde in Uw ongedateerde brief aan het Kabinet der Koningin, niet altijd iedereen kan worden geholpen. Om dergelijke klachten evenwel tot een minimum te beperken, wordt de afhandeling rond verificaties/legalisaties alsmede LP/MVV-aanvragers, waar mogelijk, door de ambassade schriftelijk gedaan. Velen geven er echter de voorkeur aan zich op gezette tijden persoonlijk op de ambassade te melden. Met visa-aanvragers wordt als regel een datum van terugkomst afgesproken. De bewakers van de ambassade hebben de instructie gekregen houders van Nederlandse paspoorten te allen tijde toegang tot het gebouw te verlenen. Tevens worden aan de diverse aanvragers, nadat zij zich voor de eerste keer hebben gemeld, een zogenaamd "token" verstrekt, waarmee zij op een afgesproken dag ongehinderd toegang kunnen krijgen tot het ambassadecomplex. Vervolgens vindt dagelijks 's morgens tussen 09.45 en 10.15 uur bij de hoofdingang een controle plaats op de volledigheid van de aanvragen c.q. documenten, die wordt uitgevoerd door een medewerkster van de consulaire afdeling. Hiermede wordt een betere en snellere behandeling van zo veel mogelijk aanvragen beoogd. Ik vertrouw erop dat het

voorgaande U meer inzicht geeft in de moeilijkheden die zich bij de afhandeling van documenten bij de ambassade te Islamabad voordoen, maar mocht U nog verdere vragen hebben, dan verneem ik dit gaarne. U kunt hiervoor eventueel een persoonlijk onderhoud aanvragen met een van mijn medewerkers via het rechtstreekse telefoonnummer dat in het briefhoofd is vermeld. Tot slot teken ik voor de volledigheid aan dat de eerder genoemde Mw. Kh. door mij op vergelijkbare manier rechtstreeks werd ingelicht."

### **C. Reactie verzoekster**

1. De substituut-ombudsman zond verzoekster op 27 maart 1998 de reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken op haar klacht, met het verzoek daarop binnen drie weken te reageren. Ook verzocht de substituut-ombudsman haar om informatie te verstrekken over gevallen van verlies van reis- en identiteitspapieren. Daarnaast vroeg zij verzoekster om nadere informatie met betrekking tot de klacht over het aannemen van geld door een vertrouwensadvocaat van de Nederlandse ambassade in Islamabad.

2.1. Verzoekster gaf de Nationale ombudsman in een brief van 7 april 1998 hierop de volgende reactie:

"In reactie op uw brief van 27 maart jongstleden, in welke brief u mij verzoekt te reageren op de brief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 19 februari jl., bericht ik u als volgt. Vooropgesteld wordt dat de verklaringen van verzoekers met betrekking tot het dagelijks toelaten van 3 tot 5 mensen tot de ambassade, door het Ministerie worden erkend! Ook al verklaart het Ministerie in dit verband wel dat dit tot de uitzonderingen behoort hetgeen verzoekers betwisten vast staat dat een en ander wanneer dit dan ook plaatsvindt een onhoudbare situatie betekent. Bovendien geeft het Ministerie geen verklaring voor een dergelijke situatie. Vast staat immers dat zich dagelijks vanaf omstreeks 5.00 uur 's morgens een grote hoeveelheid mensen voor de ambassade opstelt, waarvan menigeen een reis van 200 tot 300 km achter de rug heeft en kosten voor hotels e.d. heeft moeten maken. Niet valt in te zien wat de beweegredenen van de ambassade kunnen zijn om slechts 3 tot 5 mensen per dag toe te laten. Terzake de verificatie/legalisatie-aangelegenheden wordt in de brief van 19 februari jl. voorts volledig voorbijgegaan aan het gedeelte van de klacht dat betrekking heeft op het verstrekken van onjuiste/onvolledige informatie. Door het Ministerie wordt ook weer in deze brief erkend dat er fouten worden gemaakt, maar wordt niet aangegeven waardoor deze ontstaan en wat het Ministerie van plan is aan de situatie te gaan doen. Ook valt niet in te zien waarom aanvullende informatie wél telefonisch mogelijk zou zijn. Met betrekking tot de duur van de legalisatie- en verificatie-onderzoeken wordt door het Ministerie onvoldoende toegelicht wat de oorzaak is van de lange duur. De genoemde gemiddelden worden bovendien betwist. Het Ministerie wordt verzocht haar beweringen te onderbouwen. Met het noemen van de 'ervaringsleer' kan geen genoegen worden genomen, temeer verzoekers slechts ervaring hebben met termijnen langer dan het genoemde 'gemiddelde'. Desgevraagd kunnen verzoekers een en ander aantonen. Verzoekers beschikken over bewijzen waarin onderzoeken zo'n drie tot 4 jaren heeft geduurd. Aan de verzochte toelichting met betrekking tot de methode van onderzoek is door het Ministerie volledig voorbijgegaan.

Een toelichting dient alsnog te worden gegeven. Terzake verlies van reis- en identiteitspapieren is sprake van een misverstand. Bij verzoekers is bekend dat in een individueel geval sprake is geweest van een onheuse bejegening bij de toegang tot de ambassade. Deze persoon is eenmaal in de ambassade wel naar behoren te woord gestaan. In reactie op uw verzoek nadere toelichting op de stellingen met betrekking tot het aannemen van geld door een vertrouwensadvocaat is een aantal brieven bij deze brief gevoegd."

2.2. Bij haar brief had verzoekster een vijftal brieven gevoegd van (van origine) Pakistanen die hun ervaringen bij de Nederlandse ambassade beschreven. In deze brieven wordt in algemene termen gesteld dat de wachttijden bij de ambassade lang zijn, en dat mensen onverrichterzake worden weggezonden. In één van deze brieven staat de volgende zinsnede opgenomen:

"Hierbij wil ik een klacht indienen over de manier waarop te werk wordt gegaan in de Nederlandse ambassade in Pakistan. Het gaat er heel bureaucratisch aan toe. Als men zijn werk gedaan wil krijgen kan dat alleen maar als er steekpenningen worden gegeven." In de overige vier brieven staat niets vermeld over geld dat zou moeten worden betaald teneinde resultaten te verkrijgen.

#### **D. Reactie Minister van Buitenlandse Zaken**

1. De substituut-ombudsman zond de Minister van Buitenlandse Zaken op 27 maart 1998 een brief met onder meer de volgende inhoud:

"...Volgens verzoekers is het maken van een (telefonische) afspraak met de Nederlandse ambassade te Islamabad niet mogelijk. Ook zou telefonisch geen informatie worden verstrekt. In het verzoekschrift is verder opgenomen dat mensen zich in de loop van de nacht voor de ambassade verzamelen om 's morgens toegang te verkrijgen tot de ambassade en dat het soms dagen duurt voor ze aan de beurt zijn. In de toelichting op het verzoekschrift is de onvriendelijke bejegening door het ambassadepersoneel genoemd. In uw reactie van 19 februari 1998 bent u hierop niet ingegaan. Evenmin bent u ingegaan op het klachtonderdeel over de methode van onderzoek. De grieven van verzoekers op dit punt zijn opgenomen in de toelichting op het verzoekschrift. Deze grieven hebben onder meer betrekking op het 'onderzoek ter plaatse' en op het aannemen van geld door een met name genoemde vertrouwensadvocaat. (...) Wat betreft de passage in uw brief over het verlies van reis- en identiteitspapieren verneem ik graag van u wat u hebt bedoeld met 'dat te allen tijde wordt getracht gedupeerden zo spoedig mogelijk te helpen, voor zover zulks althans mogelijk is binnen de competentie van de ambassade.' Verder verzoek ik u te berichten of er een verschil in werkwijze is tussen de ambassade in Islamabad en het consulaat te Karachi als het gaat om het verifiëren van een verklaring van de familie dat een bepaald persoon ongehuwd is..."

2. In zijn antwoord van 11 juni 1998 deelde de Minister van Buitenlandse Zaken hierop het volgende mee:

"...Met verwijzing naar Uw schrijven d.d. 27 maart 1998, (...), kan ik U het volgende mededelen inzake de klachten van Mevrouw K. jegens de Nederlandse ambassade in Pakistan. Het is inderdaad niet mogelijk om een telefonische afspraak met de Nederlandse ambassade te Islamabad te maken met betrekking tot verificatie en legalisatie van documenten, behoudens in bijzondere gevallen waarbij bijvoorbeeld een aanvullend gesprek moet plaatsvinden. De ervaring heeft geleerd dat men zich niet of nauwelijks aan afspraken houdt of door omstandigheden kan houden en dat daardoor vertraging en ongerief voor anderen ontstaat. Zoals reeds in mijn brief d.d. 19 februari 1998 werd vermeld, wordt er wel aanvullende informatie gegeven als hierom gericht gevraagd wordt. Het is zeker niet zo dat er zich 's nachts vele bezoekers voor de ambassade verzamelen en dat er maar drie tot vijf per dag worden toegelaten. Zoals reeds in mijn bovengenoemd schrijven is medegedeeld is de kanselarij van 08.30 tot 12.00 geopend voor legalisaties, visa en andere consulaire handelingen. Door de beperkte wachtruimte in de ambassade, die op de tweede verdieping is gelegen worden er 15 tot 20 personen tegelijk tot de wachtkamer toegelaten. Tevens is er voor wachtenden beneden (buiten de ambassade) evenals boven voor voldoende zitplaatsen gezorgd. Voor laatkomers die van verre komen, wordt er veelal een uitzondering gemaakt in de middaguren. Het aantal mensen dat aan de balie met geduld en aandacht aangehoord en te woord gestaan moet worden is van dien omvang dat de medewerkers een zakelijke houding moeten aannemen. Echter, er wordt gepoogd nimmer afbreuk te doen aan de klantvriendelijkheid. Een onderdeel van het verificatieonderzoek kan inderdaad zijn dat het in de akte opgenomen adres wordt bezocht en er ter plaatse navraag wordt gedaan. Indien betrokkene of familie niet bekend is, wordt nooit alleen uit dit feit de conclusie getrokken dat het document inhoudelijk onjuist is. Is dit niet het geval dan wordt door de ambassade aanvullende informatie bij betrokkenen opgevraagd, zodat eventueel een nader onderzoek kan worden ingesteld. Voor wat betreft de aantijgingen met betrekking tot corruptie deel ik u mee dat deze onlangs door de Chef de Poste persoonlijk onder de aandacht van de vertrouwensadvokaat werden gebracht om hierop op korte termijn te reageren. De ambassade zou zeer geholpen zijn met beschrijving en data van omstandigheden t.a.v. specifieke incidenten waarbij een advocaat met de naam S. te Jelem zou zijn betrokken. Te meer daar de heer S. niet bekend is bij de ambassade en tevens niet als advocaat is geregistreerd in betreffende plaats. Overigens is tot nu toe nooit gebleken dat de klachten met betrekking tot corruptie gefundeerd waren. (...) In het geval van het verlies van reis- en identiteitspapieren wordt altijd getracht de gedupeerde zo spoedig mogelijk te helpen. De ambassade dient zich echter te houden aan de paspoortvoorschriften. Dit houdt onder andere in dat voordat er een vervangend reisdocument kan worden afgegeven, eerst de noodzakelijke verificatie (per fax) wordt ingesteld bij de Nederlandse instantie (meestal een gemeente) die het verloren gegane paspoort heeft afgegeven. De ambassade is dan ook afhankelijk van de werktijden van betreffende instantie. Tot circa een jaar geleden bestond er inderdaad een verschil in de werkwijze tussen de Nederlandse ambassade te Islamabad en het Nederlands consulaat-generaal te Karachi. Het consulaat-generaal accepteerde in tegenstelling tot de ambassade in Islamabad geen zogenaamde eigen verklaring (affidavits) van ongehuwd



zijn. Dit is inmiddels rechtgetrokken. Beiden vragen als verklaring van ongehuwd zijn de zogenaamde "Certificate of capacity and no-objection to marry". Slechts bij uitzondering wordt een eigen verklaring geaccepteerd...".

#### **E. Nadere reactie verzoekster**

Verzoekster werd verschillende keren, op 29 juli 1998, op 6 oktober 1998 en op 15 oktober 1998, in de gelegenheid gesteld om een reactie te geven op de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 11 juni 1998. Zij maakte van deze gelegenheid geen gebruik.

#### **BEOORDELING I. Ten aanzien van de wijze waarop de Nederlandse ambassade bezoekers tegemoettreedt**

1.1. Verzoekster bracht bij de Nationale ombudsman in de eerste plaats als klacht naar voren dat het niet mogelijk is om ten behoeve van de procedure in het kader van de verificatie en legalisatie van documenten een afspraak te maken bij de Nederlandse ambassade te Islamabad. Wanneer men telefonisch contact zoekt, wordt geen informatie verstrekt.

1.2. De Minister van Buitenlandse Zaken merkte ten aanzien van dit klachtonderdeel op dat het, behoudens in bijzondere gevallen, inderdaad niet mogelijk is om een telefonische afspraak met de Nederlandse ambassade te Islamabad te maken met betrekking tot verificatie en legalisatie van documenten. Hieraan lag ten grondslag dat de ervaring had geleerd dat men zich niet of nauwelijks aan afspraken houdt of door omstandigheden kan houden waardoor vertraging en ongerief voor anderen ontstaat. Ook wordt met het oog op het mogelijk ontstaan van misverstanden in beginsel geen (algemene) telefonische informatie verstrekt. Dit laatste gebeurt echter wel wanneer hier gericht om wordt gevraagd, in aanvulling op eerder gegeven informatie. Bovendien kan per telefoon de op de ambassade beschikbare schriftelijk informatie worden opgevraagd.

1.3. Uit een oogpunt van dienstverlening dient een overheidsinstantie goed toegankelijk te zijn voor burgers. Dit betekent dat burgers ofwel een afspraak moeten kunnen maken om met een medewerker te praten, of zich - met succes - bij die instantie moeten kunnen vervoegen tijdens voor het publiek geopende uren. De ambassade te Islamabad heeft gekozen voor de laatste mogelijkheid, en biedt betrokkenen niet de mogelijkheid om een afspraak te maken. Op grond van hetgeen de Minister hierover naar voren heeft gebracht, acht de Nationale ombudsman het in dit geval begrijpelijk en aanvaardbaar dat men geen (telefonische) afspraak kan maken, maar zich in persoon bij de ambassade dient te vervoegen. De ambassade biedt door middel van voor het publiek opengestelde uren hiertoe ook de mogelijkheid.

1.4. Uit een oogpunt van actieve informatieverstrekking mag voorts van een overheidsorganisatie worden verwacht dat zij burgers adequaat, en dus ook volledig informeert. Dit betekent echter niet dat informatie te allen tijde ook mondeling moet worden gegeven. In dit geval worden betrokkenen in staat gesteld om telefonisch te verzoeken om schriftelijke informatie. Daarmee wordt voldoende tegemoet gekomen aan het vereiste van actieve informatieverstrekking, temeer nu aanvullende, gericht gevraagde informatie wel telefonisch wordt verstrekt.

2.1. Voorts stelde verzoekster dat de Nederlandse ambassade te Islamabad maar twee uur per dag, namelijk van 10.00 uur tot 12.00 uur, geopend is voor publiek, en dat dan

maar drie tot vijf mensen worden toegelaten tot de ambassade. Het ambassadepersoneel zou de bezoekers bovendien onvriendelijk bejegenen.

2.2. De Minister van Buitenlandse Zaken weersprak verzoeksters stelling, en gaf aan dat de ambassade veel ruimere openingstijden kent dan de tijden die verzoekster noemde. In de praktijk zijn de openingstijden bovendien nog ruimer dan aangegeven, doordat het sluitingsuur vaak uitloopt. Om praktische redenen was het wel nodig gebleken om de afhandeling van de verschillende aanvragen te stroomlijnen, door de verschillende soorten van aanvragen op verschillende tijdstippen in ontvangst te nemen. Indien noodzakelijk, wordt hierbij overigens een uitzondering gemaakt voor mensen die van verre komen. Per dag worden gemiddeld 30 tot 40 aanvragers te woord gestaan. Wat de bejegening betreft, stelde de Minister dat het aantal mensen dat aan de balie met geduld en aandacht aangehoord en te woord gestaan moet worden van dien omvang is, dat de medewerkers een zakelijke houding moeten aannemen. Daarbij wordt echter gepoogd om nimmer afbreuk te doen aan de vereiste klantvriendelijkheid.

2.3. Op grond van de over en weer verstrekte inlichtingen wordt het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken met betrekking tot de voor publiek opengestelde uren aannemelijker geacht dan de stelling van verzoekster. Hierbij is met name van belang dat verzoekster haar klacht niet nader heeft onderbouwd en bovendien niet nader is ingegaan op de door de Minister van Buitenlandse Zaken verstrekte informatie met betrekking tot de voor het publiek opengestelde uren die de ambassade te Islamabad hanteert.

2.4. Ook ten aanzien van de bejegening door het ambassadepersoneel wordt de lezing van de Minister van Buitenlandse Zaken aannemelijker geacht dan die van verzoekster. Hierbij is vooral van belang dat de klacht van verzoekster over de onvriendelijke bejegening door het ambassadepersoneel in algemene termen is verrat en dat verzoekster haar klacht op dit punt niet heeft onderbouwd of toegelicht. Ook is zij niet nader ingegaan op hetgeen de Minister hierover opmerkte in zijn brief van 11 juni 1998. Op dit punt is de onderzochte gedraging behoorlijk. **II. Ten aanzien van de duur van de verificatie- en legalisatieonderzoeken**

1. Daarnaast maakte verzoekster bezwaar tegen de duur van de verificatie- en legalisatieonderzoeken. Verzoekster stelde dat hier een termijn van zes maanden tot twee jaar mee gemoeid kan zijn.

2. In reactie hierop liet de Minister van Buitenlandse zaken weten dat het moeilijk is om in algemene zin aan te geven hoe lang een dergelijk onderzoek duurt. De ervaring wijst uit dat gemiddeld met een behandelingsduur die ligt tussen 6 weken en 4 maanden rekening moet worden gehouden.

3. Verzoekster heeft niet een specifiek voorbeeld genoemd van een situatie waarin de behandelingsduur van een legalisatie- of verificatieonderzoek naar haar mening was overschreden, terwijl ook de Minister van Buitenlandse Zaken zich slechts in algemene termen heeft uitgelaten. Daarmee kan ten aanzien van dit onderdeel van de klacht geen oordeel worden gegeven.

4. Ten overvloede wordt op dit punt nog het volgende opgemerkt. Ingevolge de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 10 februari 1999 (zie

**ACHTERGROND**, onder 3.) moet de beslissing op een legalisatieaanvraag worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. De termijn voor de legalisatie van een document is niet in of bij wet geregeld. Dit betekent dat een ambassade bij de behandeling van een legalisatieaanvraag moet voldoen aan de terzake geldende Awb-termijnen. Artikel 4:13 van de Awb (zie **ACHTERGROND**, onder 2.) bepaalt dat, bij het ontbreken van een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst op een aanvraag wordt beslist. 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 van de Awb. In zo'n kennisgeving dient een redelijke termijn te worden genoemd waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien. **III. Ten aanzien van de methode van onderzoek** 1. Verzoekster achtte ook de onderzoeksmethode niet aanvaardbaar. Zij stelde dat er navraag wordt gedaan naar de betrokkene en diens familie aan de hand van het adres dat in bijvoorbeeld een geboorteakte is opgenomen. Wanneer betrokkene of zijn familie daar niet bekend is, wordt onmiddellijk aangenomen dat de akte vals is. Verzoekster was van mening dat deze werkwijze een schending van de privacy betekent, en stelde dat er andere methoden van onderzoek denkbaar zijn. Zij noemde bijvoorbeeld het navraag doen bij de gemeente, de school, of het nationale register van Pakistan, waar alle identiteitsdocumenten staan geregistreerd. **Daarnaast stelde verzoekster dat de Nederlandse ambassade te Islamabad gebruik maakt van de diensten van een locale, en niet betrouwbare, advocaat, de heer S., die voor de ambassade verificatie- en legalisatieonderzoeken verricht.** Bij haar nadere reactie legde verzoekster een afschrift van een brief over, waarin in algemene termen wordt gesteld dat op de ambassade 'steekpenningen moeten worden gegeven.'

2. Op dit punt merkte de Minister op dat het bezoeken van een in de geboorteakte opgenomen adres inderdaad onderdeel kan vormen van een verificatieonderzoek. Ook kan ter plaatse navraag worden gedaan. Wanneer betrokkene of familie niet bekend blijken, wordt vervolgens nader onderzoek gedaan om aanvullende informatie te verkrijgen, en wordt niet alleen op basis van deze informatie aangenomen dat de akte vals is. Met betrekking tot de klacht over de advocaat met de naam S. te Jelem merkte de Minister op dat deze niet bekend is bij de ambassade en niet als advocaat is geregistreerd in de betreffende plaats. Overigens merkte de Minister nog op dat tot nu toe nooit was gebleken dat de klachten met betrekking tot corruptie gefundeerd waren.

3. 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 - in bepaalde gevallen - verificatie (zie **ACHTERGROND** onder 1.1.). Ten aanzien van documenten afkomstig uit Pakistan geldt sinds 1 april 1996 de regel dat, behoudens uitzonderingsgevallen, alle documenten die bij de ambassade in Islamabad worden

aangeboden, worden geverifieerd (zie **ACHTERGROND**, onder 1.2). De reden hiervoor is dat Pakistan is aangewezen als probleemland, omdat uit dit land veel valse of vervalste documenten werden overgelegd.

4. In aanmerking genomen dat uit Pakistan veel valse of vervalste documenten worden overgelegd, is het begrijpelijk en aanvaardbaar dat bij de verificatie van documenten uit dit land gebruik wordt gemaakt van eigen methoden van onderzoek, en dat niet (op voorhand) wordt uitgegaan van de betrouwbaarheid van gegevens uit de administraties of registers van dat land zelf. Niet valt in te zien waarom het controleren van een adres op een geboorteakte geen juiste methode van onderzoek zou zijn. Ook kan niet worden gesteld dat een dergelijke onderzoeksmethode een onaanvaardbare inbreuk betekent op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen.

5. Verzoekster heeft haar stelling dat wanneer betrokkene of zijn familie niet bekend is op het in de akte genoemde adres - onmiddellijk wordt aangenomen dat de akte vals is, niet nader onderbouwd of toegelicht. Zij is ook niet nader ingegaan op het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken hieromtrent. Gelet daarop wordt het standpunt van de Minister aannemelijker geacht dan dat van verzoekster. Ook verzoeksters standpunt met betrekking tot mogelijke corruptie, met name door advocaat S., heeft zij onvoldoende aannemelijk gemaakt. Zij heeft haar klacht slechts in algemene bewoordingen geuit, en deze niet nader onderbouwd of toegelicht. Zij is ook niet ingegaan op de stelling van de Minister dat nooit is gebleken dat de klachten met betrekking tot corruptie gefundeerd waren. Ook in zoverre ziet de Nationale ombudsman daarom geen reden om verzoekster in haar stelling te volgen. Op dit punt is de onderzochte gedraging behoorlijk.

## **I. V. Ten aanzien van de klacht over het verlies van reisdocumenten**

1. Tevens klaagde verzoekster in haar verzoekschrift over de tijd die het kost om, in geval van verlies of diefstal van reis- en of identiteitspapieren, een nieuw document te krijgen van de ambassade.

2. In een latere brief liet verzoekster weten dat deze klacht op een misverstand beruiste. Deze klacht mist daarmee feitelijke grondslag, zodat de onderzochte gedraging ook op dit punt behoorlijk is. **CONCLUSIE** De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Islamabad, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is niet gegrond, met dien verstande dat geen oordeel wordt gegeven over de behandelingsduur van legalisatie- en verificatieonderzoeken.

## **Bijlage**

### **ACHTERGROND**

#### **1. Legalisatie en verificatie**

1.1. 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 desbetreffende land en ten slotte het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken (in de praktijk veelal de voor het desbetreffende 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 stelde de Nederlandse vertegenwoordiging veel zelf een onderzoek in. (bron: Arnhem, W. van, Legalisatie en verificatie van documenten, VUGA, 's-Gravenhage, 1995).

1.2. 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). 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."

## **2. Algemene wet bestuursrecht:**

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."

## **3. Toepassing van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)**

Over de vraag of een beslissing op een verzoek om legalisatie van een document een

besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb werd in de rechtspraak 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, van de 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, van de Awb. De arrondissementsrechtbank te 'sHertogenbosch heeft op 22 juli 1998 een uitspraak (Jurisprudentiebijlage Vreemdelingen Bulletin, 1998, nr. 18/13) gedaan met dezelfde strekking. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft tegen bovengenoemde uitspraak van de arrondissementsrechtbank te Amsterdam beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 10 februari 1999 uitspraak gedaan op dit beroep (zaaknummer: H01.98.1345/Q 01; (nog) niet gepubliceerd). In deze uitspraak oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat een besluit tot (de weigering van) legalisatie (al dan niet na verificatie) van buitenlandse documenten voor gebruik in het Nederlandse rechtsverkeer is aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Hiertoe overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak onder meer:

"De Afdeling overweegt hierover, dat het bij (weigering van) legalisatie van documenten die afkomstig zijn van buitenlandse overheidsinstanties gaat om een beslissing van een bestuursorgaan, te weten de Minister (van Buitenlandse Zaken; N.o.), of namens hem de ambassadeur in het desbetreffende land. Deze beslissing is publiekrechtelijk van aard. Weliswaar ontbreekt een specifieke (publiekrechtelijke) wettelijke grondslag hiervoor, maar legalisatie vindt plaats in het internationale rechtsverkeer door een soevereine staat, waarbij sprake is van een volkenrechtelijke rechtsgrond. Deze rechtsgrond komt ook tot uiting in het op 5 oktober 1961 te 'sGravenhage tot stand gekomen Verdrag tot afschaffing van het vereiste van legalisatie van buitenlandse openbare akten (Trb. 1963, 28; het Apostilleverdrag). Een ander dan de overheid kan niet tot legalisatie overgaan. Voorts kan er niet aan worden voorbijgegaan dat de regering, ingevolge artikel 90 van de Grondwet, de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert en dat tot de taak van de Minister de verantwoordelijkheid voor de buitenlandse betrekkingen behoort. Aldus kan er tevens worden gesproken van een doorwerking van de volkenrechtelijke rechtsgrond in het interne recht. De beslissing omtrent legalisatie wordt derhalve genomen ter uitoefening van een publieke taak. Legalisatie heeft bewijsrechtelijk gevolg: het gelegaliseerde document heeft bewijskracht en kan in voorkomende gevallen als bewijs worden gebruikt; het erin opgenomen feitencomplex wordt voor juist gehouden. Dit rechtsgevolg wordt ook beoogd. Daaraan doet, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, niet af dat dit (abstracte) rechtsgevolg eerst in een andere procedure (bijvoorbeeld met betrekking tot de verkrijging

van een verblijfstitel, de voltrekking van een huwelijk, de aanvraag om kinderbijslag of de opname in de gemeentelijke basisadministratie) zichtbaar en concreet wordt doordat het desbetreffende gelegaliseerde document eerst dan in het rechtsverkeer wordt gebruikt. Er is derhalve sprake van een rechtshandeling."