



# Rapport

**Datum: 16 juli 1999**

**Rapportnummer: 1999/312**

## Klacht

Op 25 september 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 24 september 1998, van mevrouw H. te Pakistan en de heer A. te Amsterdam, ingediend door de heer mr. M. Tjebbes, advocaat te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan). Verzoekers hadden zich al eerder, bij brief van 16 juni 1998, tot de Nationale ombudsman gewend. De klacht die in deze brief was verwoord, kwam niet in aanmerking voor onderzoek in verband met de samenhang met een bezwaar dat verzoekers hadden ingediend bij de Minister van Buitenlandse Zaken. Naar aanleiding van de brief van verzoekers van 24 september 1998 werd naar de daarin omschreven gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, een onderzoek ingesteld. Op grond van de namens verzoekers verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

1. Verzoekers klagen over de lange behandelingsduur van hun aanvraag tot legalisatie van enkele documenten. 2. Voorts klagen verzoekers erover dat de Nederlandse ambassade in Islamabad (Pakistan) na rappel bij brief van 24 oktober 1997 pas bij brief van 27 oktober 1997 heeft gereageerd op de brieven van 30 januari 1997 en 18 februari 1997 van hun advocaat.

## 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. **"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, en ook als bijlage 1 bij de circulaire van 8 mei 1996, hoofdstuk C4 van de Vreemdelingencirculaire 1994). Hierin is onder meer het volgende opgenomen:

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

## 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 werden verzoekers in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Verzoekers maakten van die gelegenheid geen gebruik. Tevens werd de Minister een aantal specifieke vragen gesteld. De Minister verstreekte bij zijn reactie op de klacht informatie, waarbij hij een beroep deed op het vertrouwelijke karakter van deze informatie. Dit beroep werd gehonoreerd. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De reactie van de Minister gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen. Verzoekers gaven binnen de gestelde termijn geen reactie.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

## A. FEITEN

1. Verzoeker is een Nederlandse man van Pakistaanse afkomst. Verzoekers echtgenote woont in Pakistan. In verband met gezinshereniging dienden verzoekers op 26 maart 1996 bij de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) een aanvraag ingediend tot legalisatie van de volgende documenten:

- een geboorteakte van verzoekster - een huwelijksakte van verzoekers - een geboorteakte van U., kind van verzoekster - een huwelijksakte van verzoekster en M., eerste echtgenoot van verzoekster - een overlijdensakte van M. In oktober 1996 diende verzoeker nog een aanvraag in tot legalisatie van de geboorteakte van S., de toen pasgeboren zoon van verzoekers.

2. Op 30 september 1996 verstrekke de Nederlandse ambassade te Islamabad (de ambassade) een formulier aan de lokaal gemachtigde van verzoekers dat inhield: "NOTICE THE DOCUMENTS (s) HANDED IN BY YOU FOR THE PURPOSE OF LEGALISATION AT THE ROYAL NETHERLANDS EMBASSY IN ISLAMABAD, BEING: Birth-certificate (2) Death-certificate (1) Nikah Nama (2) (huwelijksakte; No.) HAVE BEEN VERIFIED AT THE ISSUING AUTHORITIES AND FOUND TO BE BOGUS ISLAMABAD, 30.09.96"

3. Verzoeker deelde de ambassade bij brief van 16 oktober 1996 - onder bijvoeging van een aantal documenten - onder meer het volgende mee:

"I am writing this to remind you for my case (...) submitted to you on 26.3.1996 and the reply whereof is still awaited from this end. Brief facts of the case are as under: (...) That H. (verzoekster; No.) was pregnant and the baby was expected in the last week of October, 1996 but due to the communication of the REJECTION of the above said case to her, her condition went from bad to worst and resultantly she had a shock/tension with the result that the expected baby was born by Major Operation before (i.e. 3 weeks before) due date and thus she as well as the baby are still under treatment.(...) That I have visited all the concerned agencies at Sialkot as well as Gujranwala who all have informed me that the verification team who visited them were duly shown the original record which is base-true/correct and it is not known how they have said it to be BOGUS. Resultantly they have all issued the AUTHENTICATION CERTIFICATES are attached for you perusal/information. In view of the above mentioned circumstances, it is respectfully submitted that the above said case may please be re-considered and documents verified/attested so that I may be able to take all documents along with me to Netherland and arrange necessary VISA for my above said family members. The members now comprise of my wife MRS. H., my sons U., and now the newly born son namely S."

4. Verzoeker deelde de ambassade bij brief van 3 november 1996 onder meer mee: "Certain documents (...) are laying with your office (...) which were submitted and filed on 26.03.1996. (...) Since the undersigned is going back to Netherland soon, it is requested that either my documents may be returned to me or something in writing (yes or no) may

be intimidated to me so as to enable me to proceed further at Netherland in the said matter and oblige."

5. Verzoekers gemachtigde verzocht de Nederlandse ambassade te Islamabad bij brief van 23 december 1996 te berichten of de verificatie van de documenten was afgerond en of de documenten gelegaliseerd zouden worden.

6. De attaché van de ambassade zond op 16 januari 1997 aan verzoekers gemachtigde een faxbericht, waarin hij onder meer meedeelde:

"Bij verificatie van de documenten is een der akten vals bevonden en zijn derhalve vraagtekens geplaatst t.a.v. andere stukken die thans in heronderzoek zijn. Ik zal u t.a.v. de uiteindelijke bevindingen zo spoedig mogelijk informeren."

7. De ambassade vroeg de gemachtigde van verzoekers bij faxbericht van 29 januari 1997 het volledige adres in Nederland van verzoeker.

8. De gemachtigde van verzoekers vroeg de ambassade bij brief van 30 januari 1997 hem nader te informeren welke akte vals was bevonden. Voorts deelde hij mee dat het onderzoek op dat moment bijna een jaar duurde en hij vroeg om een indicatie van de tijd die nog nodig was voor het onderzoek.

9. De gemachtigde van verzoekers deelde de ambassade bij brief van 18 februari 1997 het adres van verzoeker in Nederland mee en vroeg nogmaals welk document vals was bevonden. Voorts bevestigt hij dat verzoekers de gelegaliseerde en geverifieerde geboorteakte van S. hadden ontvangen.

10. De gemachtigde van verzoekers deelde de ambassade bij brief van 24 oktober 1997 mee dat hij nog geen bericht had ontvangen op zijn brieven aan de ambassade van 23 december 1996 en 18 februari 1997. Voorts deelde hij mee de tot dan gewisselde correspondentie in deze zaak aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken toe te sturen.

11. De attaché van de ambassade deelde de gemachtigde van verzoekers bij faxbericht van 27 oktober 1997 mee:

"Het spijt me dat het heronderzoek zo lang in beslag neemt. Op 29 dezer (morgen) zal overleg plaatsvinden met de vertrouwensadvocaat waarna - getracht zal worden deze week - U ten aanzien van de status van de documenten in kwestie bericht ontvangt. De akte die destijds door autoriteiten als 'bogus' werd verklaard betreft de huwelijksakte van de heer M. en mevrouw H. (verzoekster; No.)".

12. De attaché van de ambassade deelde de gemachtigde van verzoekers bij fax van 3 november 1997 mee dat de gelegaliseerde geboorteakte van verzoekster en een weigeringbeschikking van de aanvraag tot legalisatie van de huwelijksakte van M. en verzoekster zou worden toegezonden. Voorts deelde hij mee dat hij had aangedrongen op de grootst mogelijke spoed bij het afronden van het onderzoek naar de overige documenten.

13. Bij brief van 6 november 1997 gaf de ambassade een beschikking van weigering van legalisatie van de huwelijksakte van verzoekster en M. en zij stuurde ook de op 6 november 1997 gelegaliseerde geboorteakte van verzoekster. Beide documenten zijn op 11 november 1997 ontvangen door de gemachtigde van verzoekers.

14. De gemachtigde van verzoekers deelde de bezwaarschriftencommissie van het

Ministerie van Buitenlandse Zaken bij brief van 10 november 1997 onder meer mee:

"...ga ik ervan uit dat binnen één maand na heden volledige opheldering is verkregen met betrekking tot zowel de stukken die nog niet zijn gelegaliseerd, nadat zij reeds enkele jaren geleden voor dat doel werden aangeboden, als wat betreft de weigering van legalisatie van één document, al kan ik de betekenis van het betreffende nog niet inschatten."

15. De gemachtigde van verzoekers diende bij brief van 5 december 1997 een bezwaarschrift in tegen de beschikking van 6 november 1997 van weigering van legalisatie van de huwelijksakte van verzoekster en M.

16. De gemachtigde van verzoekers deelde de Nederlandse ambassade te Islamabad bij brief van 8 december 1997 mee dat de tot dan toe ontvangen stukken geen afdoende antwoord gaven op zijn brief van 23 december 1996. Hij deelde mee dat de overlijdensakte van M., de geboorteakte van U. en de huwelijksakte van verzoekers, die al in maart 1996 ter legalisatie waren aangeboden, nog niet waren geverifieerd en gelegaliseerd. Tot slot deelde hij mee dat dit niet aanvaardbaar was.

17. Op 15 mei 1998 diende de gemachtigde van verzoekers een bezwaarschrift in bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken tegen de fictieve weigering van legalisatie van de onder 16. genoemde documenten. Tevens stuurde hij bij brief van 15 mei 1998 een kopie van het bezwaarschrift aan de ambassade. Hij deelde hierbij mee dat hij geen reactie had gekregen op zijn brief aan de ambassade van 8 december 1997.

18. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken deelde aan de gemachtigde van verzoekers in reactie op diens brieven van 15 mei 1998 bij brief fax van 20 mei 1998 onder meer mee:

"...dat u de met betrekking tot de legalisatie-aanvraag van maart 1996 de inmiddels gelegaliseerde geboorteakte betreffende S. (geboren in 1996) alsmede de overige nog ontbrekende afwijzende beschikking(en) een dezer dagen zal ontvangen. Het dossier m.b.t. het ingediende bezwaar wordt u maandag a.s. toegezonden. Hierbij maak ik mijn excuses voor de verlate in behandelingname van onderhavige zaak."

19. In reactie op de brief van 15 mei 1998 van de gemachtigde van verzoekers, liet de ambassade de gemachtigde bij brief van 26 mei 1998 weten dat de huwelijksakte van verzoekers, de geboorteakte van U. en de overlijdensakte van M. niet akkoord waren bevonden. De ambassade voegde bij deze brief de betreffende weigeringbeschikkingen van 26 mei 1998.

20. De secretaris van de bezwaarschriftencommissie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken deelde de gemachtigde van verzoekers bij brief van 28 mei 1998 onder meer mee: "Uit het onderzoek is gebleken dat:

1. de heer M. een fictieve persoon is, hetgeen betekent dat de overgelegde overlijdens-, huwelijks- en geboorteakte (op naam van U. (de zoon van verzoekers; No.) (...) waarin zijn naam staat, inhoudelijk niet juist zijn. Bedoelde huwelijksakte kwam dan ook niet in het register van het desbetreffend kantoor van de burgerlijke stand voor en is voor legalisatie geweigerd bij bovengenoemde beschikking van 6 november 1997. De beschikking, waarbij bedoelde geboorte- en overlijdensakte voor legalisatie zal worden geweigerd, zal u een dezer dagen worden toegezonden;

2. uw cliënte in werkelijkheid reeds vanaf 1986 getrouwd is geweest met A. (verzoeker: No.). Dit betekent dat de ter legalisatie overgelegde huwelijksakte op naam van uw cliënte en A. betreffende het tussen hen in 1996 gesloten huwelijk ongeldig is. Dit huwelijk heeft immers geen enkel rechtsgevolg, nu betrokkenen reeds eerder met elkaar in het huwelijk zijn getreden. Een desbetreffende afwijzende beschikking zal u een dezer dagen worden toegezonden.

3. de geboorteakte op naam van (...) kind S. een rechtsgeldige akte is. Deze akte is inmiddels gelegaliseerd en aan u toegezonden. Middels de u in de vorige alinea toegezegde beschikkingen is tevens de klacht van uw cliënte als verwoord in uw brief d.d. 15mei 1998 (...) afgehandeld."

21. De gemachtigde van verzoekers deelde de Nationale ombudsman bij brief van 16 juni 1998 onder meer mee:

"Op 23 december 1996 verzocht ik de Nederlandse Ambassade te Islamabad per telefax mij nader te willen berichten met betrekking tot een aantal in maart 1996 door mijn cliënte bij de Ambassade ter legalisatie aangeboden documenten. (...) Deze zaak staat niet op zichzelf. Brieven worden niet beantwoord, beslissingen blijven uit, toezeggingen dat serieus naar klachten wordt gekeken, worden niet ingelost. Eerst naar aanleiding van het bezwaarschrift dat ik op 15 mei van dit jaar indiende en waarvan ik gelijktijdig de Nederlandse Ambassade in Islamabad op de hoogte stelde, werden ten slotte bij besluiten gedateerd 4 juni, alle in maart 1996 ter legalisatie aangeboden stukken als vals afgedaan en werd legalisatie daarvan geweigerd. (...) De conclusie kan niet anders luiden dan dat men bij Buitenlandse Zaken klaarblijkelijk eerst in beweging komt wanneer met klachten wordt bedreigd en procedures in het vooruitzicht worden gesteld."

## **B. STANDPUNT VAN VERZOEKERS**

Het standpunt van verzoekers staat samengevat weergegeven onder

### **Klacht**

en is verder verwoord onder **A. FEITEN.**

## **C. STANDPUNT VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

1. In reactie op de klacht deelde de Minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 19 januari 1999 onder meer mee:

"De klacht heeft betrekking op de ambassade Islamabad. Eind 1997 zijn daar maatregelen in gang gezet/genomen, die tot verbeteringen hebben geleid. Ik ben er van overtuigd dat herhaling van de onderhavige situatie niet zal voorkomen. Het is mij bekend dat de ambassades vaak niet in staat zijn de in de Awb neergelegde termijnen te halen. Het ontbreken van wetgeving op terreinen waar dit ministerie zich op beweegt, betekent dat er geen speciale wettelijke termijnen gelden, maar de algemene termijnen van de Awb. Die zijn korter dan wenselijk en mogelijk is in het buitenland. Het is de gewoonte de geschatte behandelingsduur van een (legalisatie)aanvraag mondeling aan de aanvragers mede te delen. Er is tot nu toe nog geen instructie opgesteld om daarbij te werken zoals de Awb bedoelt, met verzuimstellingen en tussenberichten. Dit vanuit de opvatting dat het weinig

zin heeft aanvragers die geen weet hebben van de Awb en afkomstig zijn uit samenlevingen die zelfs bij benadering geen equivalent van de Awb kennen, dat als referentiekader zou kunnen dienen, te voorzien van mededelingen die niet geplaatst kunnen worden en derhalve voor verwarring en vragen zorgen. Overigens zal worden bezien in hoeverre een meer Awb-conforme werkwijze door de Nederlandse vertegenwoordigingen mogelijk is. Daarbij speelt een rol dat in toenemende mate personen die in Nederland wonen bij buitenlandse aanvragen zijn betrokken en als gemachtigde optreden. Een andere reden voor het niet zenden van tussenberichten is het ontbreken van een betrouwbare postdienst in veel landen. De communicatie loopt dan via persoonlijke bezoeken aan de Nederlandse vertegenwoordiging. Overigens krijg ik de indruk dat deze reden in Pakistan niet speelt, aangezien daar personen worden opgeroepen om weigeringsbeschikkingen in ontvangst te nemen. Hoe dan ook, een en ander betekent dat geen schriftelijke mededelingen zijn gedaan ad de artikelen 4:13, 4:14 en 4:15 Awb. Bovengenoemd standpunt laat onverlet dat indien iemand zich schriftelijk tot een ambassade wendt, hij een reactie dient te krijgen. Dat is hier niet gebeurd. De brieven d.d. 30 januari en 18 februari 1998 zijn niet op tijd beantwoord. Ik acht de klacht wat dat betreft gegrond. Overigens zijn de brieven onder aanbieding van verontschuldigheden inmiddels wel beantwoord bij brief d.d. 27 oktober 1997. Wat de lange behandelingsduur van het legalisatieverzoek betreft ben ik het met verzoeker eens dat de behandelingsduur erg lang is geweest. De redenen daarvoor liggen gedeeltelijk op het terrein van de ambassade. Er heeft een wisseling van vertrouwensadvocaten plaatsgevonden en er is medio 1996 een grote achterstand ontstaan bij de afhandeling van verificatieverzoeken. Uit het dossier blijkt niet van enige activiteit tussen februari en oktober 1997. Dat is te betreuren. De *hoofdrede*n ligt echter bij verzoeker. Deze heeft valse documenten en/of informatie verstrekt. De wens van de ambassade om tegen die achtergrond bij de vaststelling hiervan niet over een nacht ijs te gaan heeft geleid tot het instellen van meerdere onderzoeken. Indien verzoeker de juiste papieren zou hebben ingediend, dan ben ik er van overtuigd dat legalisatie in elk geval binnen vier maanden, zo niet eerder had plaatsgevonden. Dat blijkt ook uit het feit dat de geboorteakte van S. wel is gelegaliseerd. Gelet hierop acht ik de klacht op dit onderdeel ongegrond. (...) De zaak waar de klacht betrekking op heeft betreft naar dezerzijds oordeel een klassiek voorbeeld van huwelijksfraude, dat in mindere mate ook in andere probleemlanden speelt. Een Pakistaans echtpaar wenst naar Nederland te emigreren. De echtgenoot veinst dat hij alleenstaand is. Hij trouwt in Nederland met een Nederlandse. Nadat hij zelf tot Nederlander is genaturaliseerd, scheidt hij van zijn Nederlandse echtgenote en hertrouwt hij met een Pakistaanse weduwe, die in werkelijkheid zijn "echte" vrouw is. Soms heeft zijn vrouw een andere naam aangenomen. Deze constructie noodzaakt betrokkenen de volgende valse documenten over te leggen: een ongehuwdverklaring van de echtgenoot, al dan niet ondersteund door een echtscheidingsakte of een overlijdensakte van zijn Pakistaanse echtgenote, een overlijdensakte van de (fictieve) echtgenoot van de Pakistaanse vrouw, of soms een echtscheidingsakte en een huwelijksakte van het fictieve, tweede Pakistaanse huwelijk. Het probleem is dat dergelijke constructies niet zelden



moeilijk falsifieerbaar zijn voor het ministerie. De akten berusten vaak op formeel authentieke registraties. Dat is mogelijk, omdat registraties in Pakistan tardief kunnen worden verricht en worden gebaseerd op inhoudelijk ongecontroleerde, eigen verklaringen van betrokkenen. In kleine gemeenschappen komt het voor dat de verantwoordelijke ambtenaar familie is van betrokkenen, of wordt omgekocht. Ook is de sociale druk in kleine gemeenschappen om niet uit de school te klappen tegen buitenstaanders groot. Een bijkomend karakter van Pakistaanse zaken is dat de dreiging met en het gebruik van geweld tegen onderzoekers voorkomt."

2. Bij zijn reactie op de klacht voegde de Minister een chronologisch overzicht. Dit overzicht, voor zover van belang voor dit onderzoek en niet al weergegeven onder

**A.FEITEN**, hield in:

"26 maart 1996 Aanbieden ter legalisering van twee geboorteakten, twee huwelijksakten en één overlijdensakte bij ambassade. Ten tijde van de indiening gold in het voorjaar 1996 een gemiddelde wachttijd van 4 maanden. Zoals destijds bij de ambassade te doen gebruikelijk was is deze wachttijd van 4 maanden ook bij aanneming aan de aanbieder van de documenten mondeling medegedeeld. Reeds voordat Pakistan per 1 april 1996 formeel als probleemland op het gebied van het schriftelijk bewijs werd aangewezen vond op de ambassade aldaar steekproefsgewijs, danwel op aanwijzing of verzoek, verificatie plaats. De verificatiebeoordelingswerkzaamheden, hoofdzakelijk t.b.v. de Sociale Verzekeringsbank te Amsterdam (SVB) i.v.m. controle op uitkeringen in het kader van de kinderbijslag, werden uitgevoerd door een lokaal aangenomen Nederlandse medewerker van Pakistaanse origine. Vanwege zeer ernstige, serieuze, (doods)bedreigingen die in de verificatiewerkzaamheden van de man hun oorsprong hadden heeft betrokkene zijn werkzaamheden beëindigd. Uit het dossier blijkt bij de bestudering van de vijf documenten reeds snel dat ernstige twijfel v.w.b. de betrouwbaarheid van de documenten bij de genoemde lokale medewerker was gerezen. Aangenomen mag worden dat om die reden (ernstige twijfel over de inhoud/vorm van de bron-documenten) het dossier voor een (veld)verificatieonderzoek naar de toenmalige vertrouwensadvocaat in Lahore werd toegezonden. 16 mei 1996 Toezending 5 documenten naar vertrouwensadvocaat in de op 500 kilometer van hoofdstad gelegen stad te Lahore met verzoek om verificatie. Aangezien deze Pakistaanse advocaat binnenkort een positie bij het openbaar ministerie zou gaan bekleden kon hij geen gevolg geven aan het verificatieverzoek van de ambassade en heeft hij de documenten naar opdrachtgever geretourneerd. 4 juni 1996 De vijf documenten voor verificatie naar nieuwe advocaat in Lahore. Deze advocaat verrichtte voordien reeds vanaf 5 december 1994 veldverificatiewerkzaamheden in kader controle kinderbijslagwet t.b.v. Sociale Verzekeringsbank. 5 juni 1996 Start van verificatieonderzoek door vertrouwensadvocaat. 18 juni 1996 De (nieuwe) vertrouwensadvocaat informeert de ambassade dat huwelijksakte van mevrouw H. en de heer M. "bogus" (vals of vervalst) was en dat de vier andere akten wel in de registers waren geregistreerd doch dat hij nader inhoudelijk veldonderzoek aanbeval. Eind augustus 1996 Bij het aantreden te Islamabad ontdekt de nieuwe kanselier in oktober 1996 dat nog geen uitvoering werd gegeven aan de Aanwijzing probleemlanden d.d. 1 april 1996. Er werd slechts op het wel of niet

ingeschreven staan in de registers gecontroleerd. Inhoudelijke verificatie vond niet plaats. De nieuwe kanselier heeft daarop in oktober 1996 ongeveer 100 dossiers, waaronder dat met de vijf akten van mw H. en de heer A., voor inhoudelijke verificatie naar de vertrouwensadvocaat gezonden. Het behoeft geen nadere uitleg dat vanaf dat moment de ambassade met achterstanden begint te kampen, omdat de vertrouwensadvocaat uiteraard nooit binnen de in de Awb voorgeschreven termijnen zo'n grote hoeveelheid additioneel veldonderzoek grondig kan uitvoeren. Deze vertragingen hebben volgens de kanselier tot medio 1997 in het gehele consulaire bedrijf doorgewerkt. 18 september 1996 Afronding van het tweede onderzoek door de vertrouwensadvocaat. Resultaat: vier akten lijken correct. De huwelijksakte van mevrouw H. en de heer M. is "bogus" (vals). De vertrouwensadvocaat beveelt een grondig onderzoek aan. 30 september 1996 Aan de lokale gemachtigde van verzoeker wordt een weigeringsnotice voor vijf akten (twee geboorteakten, een scheidingsakte en twee ongehuwdverklaringen) uitgereikt. 16 oktober 1996 Brief van de heer A. vanuit Sialkot. Hij vraagt om heroverweging van de afwijzingen. (...) 21 en 22 oktober 1996 De heer A. meldt zich op ambassade Islamabad. Naar aanleiding van de weigering tot legalisatie zou hem door de ambassade geadviseerd zijn juridisch advies in Nederland in te winnen. nieuwe aanvraag? in elk geval voor jongste kind (...) 11 november 1996 De vertrouwensadvocaat dient bij de ambassade een derde rapport in waarin hij zijn bevindingen uit het tweede rapport van 18 september 1997 nogmaals bevestigt: de aanvragers zijn in 1986 in het huwelijk getreden. Thans, ultimo december 1998, kan ondanks navraag bij de vertrouwensadvocaat niet meer worden achterhaald of dit derde rapport op uitdrukkelijk verzoek van de ambassade door hem is opgesteld. Uit een ongedateerde aantekening blijkt dat ter ambassade een gesprek met de vertrouwensadvocaat heeft plaatsgevonden over deze zaak. De vertrouwensadvocaat verklaarde dat de hele zaak "bogus" (vals/vervalst) is, maar dat nog niet hoeft te betekenen dat de akten niet authentiek zijn. De rechtspraktijk in Pakistan laat toe dat aktes kunnen worden gemaakt die, hoewel inhoudelijk onjuist, desondanks toch conform de regels zijn geregistreerd. In die periode werden er door ambassade Islamabad over dit soort zaken nog geen individuele ambtsberichten opgemaakt en naar het ministerie van Buitenlandse Zaken gezonden. De Ambassade stelt in die periode nog geen zekerheid te hebben hoe schijnhuwelijken als deze zaak te behandelen. (...) 30 oktober 1997 De afdeling DJZ/BR van het Ministerie (die het secretariaat van de bezwaarschriftencommissie voert) stuurt de ambassade per fax het verzoek om mr. Tjebbes te antwoorden. (...) 3 november 1997 Naar aanleiding van het ontvangen faxverzoek d.d. 24 oktober 1997 van mr. Tjebbes wordt door de ambassade wederom aan de vertrouwensadvocaat gevraagd om diens mening over enkele punten uit dit dossier. De vertrouwensadvocaat volhardt dat t.a.v. de brondocumenten die betrekking hadden op de beide huwelijken en het overlijden van de eerste echtgenote voor hem onomstotelijk is vastgesteld dat de akten inhoudelijk onjuist zijn en dat ze op frauduleuze wijze zijn geregistreerd. De ambassade stelt geen weigeringbeschikkingen op voor de documenten. Vermoedelijk omdat men wachtte en hoopte dat vertrouwensadvocaat met nog meer "hard" bewijsmateriaal t.a.v. het schijnhuwelijk zou komen. 4 november 1997 Per fax wordt

aan mr. Tjebbes medegedeeld dat de gelegaliseerde geboorteakte van mevrouw H., evenals de weigeringbeschikking inzake de huwelijksakte, per post worden toegezonden. Verder dringt de ambassade nogmaals bij de vertrouwensadvocaat aan om het onderzoek naar de inhoudelijke juistheid van de overige documenten af te ronden. (...) 8 december 1997 Per fax deelt mr. Tjebbes de ambassade mede dat de inmiddels ontvangen stukken geen afdoende antwoord bevatten op zijn fax van 23 december 1996. Deze fax raakt op de ambassade niet bekend. Dat geschiedt pas middels een rappelfax d.d. 15 mei 1998. (...) 15 december 1997 De bezwaarschriftencommissie bericht de ambassade dat mevrouw H. bezwaar heeft aangetekend tegen de weigering haar huwelijksakte te legaliseren en verzoekt om toezending van het volledige dossier. 2 januari 1998 De ambassade zendt het volledige dossier van betrokkene aan de bezwaarschriftencommissie. (...) 19 mei 1998 Uit een dossieraantekening van de ambassade blijkt dat de afdeling DPC/CJ verzoekt de weigeringsbeschikkingen op te maken voor de geweigerde akten en deze met een begeleidende brief aan mr. M. Tjebbes te zenden onder kopieverlening aan het ministerie."

## Beoordeling

### I. . Ten aanzien van de behandelingsduur van de aanvraag

1. Verzoeker is een Nederlandse man van Pakistaanse afkomst. Verzoekers echtgenote woont in Pakistan. In verband met gezinshereniging hebben verzoekers op 26 maart 1996 bij de Nederlandse ambassade te Islamabad (Pakistan) een aanvraag ingediend tot legalisatie van vijf verschillende Pakistaanse documenten. Verzoekers klagen allereerst over de lange behandelingsduur van hun aanvraag.
2. Ingevolge artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dient, wanneer geen sprake is van een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, zoals in het geval van een aanvraag tot legalisatie, 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 van de Awb. 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 van de Awb 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 (zie

### Achtergrond

onder 1.). 3. Op 30 september 1996 heeft de Nederlandse ambassade in Islamabad (de ambassade) in reactie op de aanvraag van verzoekers een "notice" verstrekt aan hun gemachtigde in Pakistan, waarin de ambassade meedeelde dat de overgelegde documenten waren geverifieerd en dat deze vals waren bevonden. In reactie hierop heeft verzoeker de ambassade bij brief van 16 oktober 1996 om een heroverweging gevraagd. Vervolgens heeft de ambassade opnieuw een onderzoek naar de overgelegde

documenten gedaan dan wel laten doen door een lokale vertrouwensadvocaat. Gelijktijdig heeft een briefwisseling plaatsgevonden tussen de gemachtigde van verzoekers in Nederland en de ambassade. De ambassade heeft beschikkingen gegeven op 6 november 1997 op de legalisatieaanvraag van twee van de op 26 maart 1996 overgelegde documenten. Op 15 mei 1998 diende de gemachtigde van verzoekers een bezwaarschrift in bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken ter zake de fictieve weigering van legalisatie van de overige drie op 26 maart 1996 overgelegde documenten. Op 26 mei 1998 heeft de ambassade tenslotte beschikking gegeven op de legalisatieaanvraag van deze drie documenten.

4. Uit bovenstaande volgt dat de ambassade uiteindelijk op 26 mei 1998 beschikkingen heeft gegeven op de legalisatieaanvraag van verzoekers van 26 maart 1996. Dit is een afhandelingstermijn van twee jaar en twee maanden. Uit het onderzoek is niet naar voren gekomen dat de ambassade verzoekers heeft meegedeeld dat het onderzoek een zodanig lange tijd in beslag zou nemen, noch dat het legalisatieonderzoek tijdens de behandeling is opgeschort. Daarmee heeft de ambassade gehandeld in strijd met de onder 2. genoemde bepalingen van de Awb. Hierbij kan in het midden worden gelaten of een afhandelingstermijn van twee jaar en twee maanden in dit geval had kunnen worden aangemerkt als een redelijke termijn zoals bedoeld in artikel 4:14 Awb. In dit verband is het dan ook niet van belang dat de Minister van Buitenlandse Zaken de lange duur van de behandeling met name wijt aan verzoeker zelf, omdat de zaak volgens de Minister een klassiek geval van huwelijksfraude betreft.

5. Voor zover de "notice" van de ambassade van 30 september 1996 kan worden aangemerkt als een beschikking in de zin van de Awb (artikel 1:3 Awb; zie

## Achtergrond

onder 1.), en daarmee als een besluit op de aanvraag van 26 maart 1996, geldt het volgende. In dat geval zou de ambassade de beschikking hebben gegeven na ruim zes maanden, zonder dat uit het onderzoek naar voren is gekomen dat de ambassade verzoekers heeft meegedeeld dat het onderzoek een dergelijke periode in beslag zou nemen, noch dat het legalisatieonderzoek tijdens de behandeling is opgeschort. Daarmee zou de ambassade ook in strijd met de bepalingen van de Awb hebben gehandeld.

6. In deze beoordeling behoeft niet nader te worden ingegaan op de vraag of de ambassade, in verband met het feit dat de aanvraag is ingediend vóór de aanwijzing probleemlanden (zie

## Achtergrond

onder 2.), had moeten volstaan met het legaliseren van de documenten, zonder deze ook te verifiëren.

7. Tot slot wordt nog opgemerkt dat de Minister van Buitenlandse Zaken heeft meegedeeld dat de behandeling van de aanvraag van verzoekers gedurende acht maanden - tussen

februari 1997 en oktober 1997 - heeft stilgelegd. Dit is, zoals ook de Minister meedeelde, niet juist. In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

## **II. . Ten aanzien van het beantwoorden van brieven**

1. Verzoekers klagen er voorts over dat de ambassade pas bij brief van 27 oktober 1997 heeft gereageerd op de brieven van hun gemachtigde van 30 januari 1997 en 18 februari 1997.
2. Het is een vereiste van zorgvuldigheid dat overheidsinstanties aan hen gerichte brieven afhandelen binnen een redelijke termijn. Indien directe afhandeling niet mogelijk is, behoort de betrokkene binnen twee à drie weken een behandlingsbericht te ontvangen, met informatie over de reden waarom directe afhandeling niet mogelijk is en over de tijd die naar verwachting nog met de afhandeling zal zijn gemoeid. Dit bericht zal tevens gegevens moeten bevatten die hem in staat stellen om direct toegang te krijgen tot de afdeling of ambtenaar die zich met de behandeling van zijn brief bezighoudt. Het hiervoor geformuleerde uitgangspunt met betrekking tot informatieverstrekking dient zeker te gelden voor tussentijds gedane verzoeken om informatie indien die informatie (nog) niet eigener beweging door de betreffende instantie is verstrekt.
3. De gemachtigde van verzoekers heeft de ambassade bij brief van 30 januari 1997 gevraagd hem te laten weten welke van de ter legalisatie aangeboden akten vals was bevonden en hij heeft om een indicatie van de behandelingstermijn gevraagd. Bij brief van 18 januari 1997 heeft de gemachtigde opnieuw gevraagd welk document vals was bevonden. De gemachtigde heeft de ambassade bij brief van 24 oktober 1997 gerappelleerd. De attaché van de ambassade heeft de brieven van de gemachtigde van verzoekers vervolgens bij brief van 27 oktober 1997 beantwoord. Dit is, gezien het gestelde onder 2., en zoals ook de Minister heeft meegedeeld, te laat. In zoverre de onderzochte gedraging eveneens 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.