



Rapport

Datum: 16 november 1999
Rapportnummer: 1999/468

Klacht

Op 18 maart 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer O. te Amsterdam, ingediend door het Bureau voor Rechtshulp te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van de Nederlandse Ambassade te Accra (Ghana).

Op 20 april 1999 heeft de Nationale ombudsman de klacht voorgelegd aan het Ministerie van Buitenlandse zaken met de vraag of op korte termijn een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. Toen dit niet mogelijk bleek, werd naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, een onderzoek ingesteld.

Op grond van de namens verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt er in de eerste plaats over dat de Nederlandse Ambassade te Accra (Ghana) de afgifte van de machtiging tot voorlopig verblijf ten behoeve van zijn echtgenote (mvv) afhankelijk stelt van een gelegaliseerde en geverifieerde geboorteakte van zijn echtgenote, ondanks het feit dat de Visadienst van het Ministerie van Justitie (IND), op 11 september 1998 aan voornoemde ambassade te kennen heeft gegeven dat er geen bezwaar bestaat tegen de afgifte van een mvv.

Daarnaast klaagt verzoeker erover dat voornoemde ambassade niet heeft gereageerd op de brief van het Bureau voor Rechtshulp te Amsterdam van 26 februari 1999 inzake deze aangelegenheid.

Achtergrond

1. Machtiging tot voorlopig verblijf

Ingevolge artikel 41, eerste lid onder c, van het **Vreemdelingenbesluit** (Koninklijk Besluit van 19 december 1966, Stb. 387) moeten vreemdelingen die zich naar Nederland willen begeven voor een verblijf langer dan drie maanden, in beginsel in het bezit zijn van een paspoort voorzien van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). De mvv is een nationaal visum dat door een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging of consulaire vertegenwoordiging in het buitenland kan worden afgegeven na voorafgaande machtiging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, welke dienst is ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het Ministerie van Justitie.

2. Vreemdelingencirculaire 1994 (Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 30 december 1993, Stcrt. 252)

Hoofdstuk A4:

"...6.1.2.6 Legalisatie en verificatie van bewijsstukken betreffende de staat van personen

De vreemdeling dient zorg te dragen voor legalisatie van buitenlandse stukken betreffende de staat van personen (bijvoorbeeld een geboorteakte). De vreemdeling dient zich hiervoor hetzij persoonlijk, hetzij via familieleden of kennissen, te wenden tot de daartoe bevoegde autoriteiten van het land van herkomst. In de meeste gevallen zal dit het Ministerie van Buitenlandse Zaken van dat land zijn. Vervolgens dient het stuk te worden gelegaliseerd door de voor dat land bevoegde Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging..."

Hoofdstuk B1:

"...1.2.1. Geldigheid van het huwelijk

Het moet gaan om een geldig huwelijk.

Dit is het geval, indien:

(...)

3. het huwelijk is gesloten volgens de wet in het land waar de huwelijksvoltrekking heeft plaatsgevonden.

Het bestaan van een geldig huwelijk moet met gelegaliseerde officiële documenten worden aangetoond (voor het vereiste van legalisatie en verificatie van bewijsstukken betreffende de staat van personen, zie A4/6.1.2.6)..."

Hoofdstuk C4:

"...Circulaire van de Staatssecretaris van Justitie aan de ambtenaren van de burgerlijke stand en van de gemeentelijke basisadministratie d.d. 8 mei 1996, kenmerk 555949/96/6.

Inwerkingtreding 15 mei 1996.

(...)

A. Aanwijzing probleemlanden

Blijkens het bijgevoegde ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is een aantal landen aangewezen als probleemland. Dat zijn: India, Pakistan, Ghana, Nigeria en de Dominicaanse Republiek. Stukken afkomstig uit de voormelde landen dienen niet te worden aanvaard, indien deze niet inhoudelijk geverifieerd zijn door de daartoe bevoegde Nederlandse diplomatieke of consulaire Vertegenwoordiging.

(...)

Bijlage 1

bij Circ. 8 mei 1996, nr. 55594/96/6

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Officiële mededeling d.d. 7 maart 1996

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:

(...)

Ghana

(...)

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.

(...)

Bijlage 3

bij Circ. 8 mei 1996, nr. 555949/96/6

Landeninformatie betreffende problemen bij c.q. specifieke omstandigheden van invloed op het legaliseren en verifiëren van documenten, alsmede met vermelding van de diverse legalisatieverdragen en overeenkomsten waarbij de betreffende landen zijn aangesloten (stand 1 april 1996)

(...)

Ghana

Ghana is vanaf 1 april 1996 aangewezen als problemland op het terrein van de schriftelijke bewijsstukken. Geadviseerd wordt slechts documenten te accepteren die inhoudelijk zijn gecontroleerd door de Nederlandse Vertegenwoordiging in Ghana.

(...)

De Ghanese autoriteiten legaliseren in principe geen akten van de burgerlijke stand. De Nederlandse vertegenwoordiging te Accra beschikt over specimina van handtekeningen van tekenbevoegde personen van de Ghanese "Registrar of Births and Deaths". Het is derhalve mogelijk geboorte- en overlijdensakten aldaar te laten legaliseren.

(...)

De autoriteiten in Ghana verlenen geen medewerking aan verzoeken om legalisatie en/of verificatie van Ghanese documenten als deze door de Nederlandse Vertegenwoordiging worden aangeboden..."

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 verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

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

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. In verband met het verzoek om aan zijn echtgenote een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) te verstrekken, deelde de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), verzoeker bij brief van 11 september 1998 het volgende mee:

"...Hierbij deel ik u mede dat ik geen bezwaar heb tegen de afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf, mits nog steeds aan de ter zake gestelde voorwaarden wordt voldaan.

Bovendien dient betrokkene te beschikken over een geldig reisdocument.

De betrokken Nederlandse Vertegenwoordiging in Accra is door mij per brief van heden geïnstrueerd. Betrokkene zal door de Nederlandse Vertegenwoordiging worden opgeroepen. Om de afwikkeling van de zaak zo doelmatig te laten verlopen dient deze oproep afgewacht te worden.

Ik wijs u erop dat de verzending en afhandeling van de stukken enige weken in beslag kan nemen..."

2. Op 15 februari 1999 zond een medewerker van het Bureau voor Rechtshulp te Amsterdam (hierna: verzoekers gemachtigde) aan de ambassade een faxbericht waarin hij informeerde naar de stand van zaken met betrekking tot de aanvraag. De ambassade deelde verzoekers gemachtigde daarop bij brief van 17 februari 1999 het volgende mee:

"...In antwoord op uw fax van 15 februari jl., kan ik U mededelen dat (verzoekers echtgenote; N.o.) op 11 januari jl. langs deze Ambassade kwam voor afgifte van MVV voor haarzelf en haar zoon. Dzz. is haar medegedeeld dat voor haar zoon nog geen akkoord is ontvangen van de IND. V.w.b. haar zelf, om haar identiteit te kunnen vaststellen is een geverifieerde/gelegaliseerde geboorteakte benodigd. Zij heeft tevens deze akte nodig wanneer zij zich wil laten registreren in Nederland..."

3. In reactie op deze brief deelde de gemachtigde van verzoeker de ambassade bij brief van 26 februari 1999 onder meer mee het niet juist te achten dat de ambassade de afgifte van de mvv ten behoeve van de echtgenote van verzoeker afhankelijk stelde van een gelegaliseerde en geverifieerde geboorteakte van de echtgenote. De gemachtigde verwees daarbij naar de desbetreffende bepalingen in de Vreemdelingencirculaire 1994

(zie achtergrond, onder 2), die naar zijn mening een dergelijke eis niet stellen. Deze brief werd door de ambassade niet beantwoord.

B. Standpunt verzoeker

Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtoomschrijving onder klacht.

C. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

In reactie op de klacht deelde de Minister van Buitenlandse Zaken het volgende mee:

"... De afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) aan personen, waartegen geen bezwaar bestaat tijdens de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), gebeurt eerst daadwerkelijk wanneer de identiteit van de aanvrager vast staat. Ghana is per 1 april 1996 door mijn ambtsvoorganger aangewezen als probleemland

op het gebied van het schriftelijk bewijs. Dit houdt in dat de juistheid van de inhoud van elk officieel document expliciet moet worden vastgesteld. Het tonen van een paspoort ter identificatie is derhalve onvoldoende. De aanvrager van een MVV zal dan ook middels een gelegaliseerde en inhoudelijk geverifieerde geboorteakte zijn of haar identiteit moeten aantonen.

Daarnaast staat in de Vreemdelingencirculaire IND/B 1/2 (zie achtergrond, onder 2) bij de Algemene Vereisten voor toelating van de echtgenote o.a., dat het bestaan van een geldig huwelijk moet worden aangetoond met gelegaliseerde officiële documenten, waarbij eveneens wordt verwezen naar deel A4, hoofdstuk 6.1.2.6 inzake de legalisatie- en verificatieprocedures. Ook voor het legaliseren van een huwelijksakte in de aangewezen probleemlanden geldt dat de identiteit van de personen die op de huwelijksakte genoemd worden dient vast te staan op basis van een geverifieerde en gelegaliseerde geboorteakte.

Het verwijt van (verzoeker; N.o.) dat de Nederlandse ambassade geen gevolg wenst te geven aan het verzoek om aan diens echtgenote een MVV te verstrekken, ondanks het feit dat de IND te kennen heeft gegeven dat er geen bezwaar bestaat tegen deze afgifte, is gezien bovenstaande uiteenzetting niet terecht: het wachten was op de afronding van de verificatie- en legalisatieprocedure..."

De klacht dat de ambassade niet had gereageerd op de brief van het Bureau voor Rechtshulp van 26 februari 1999, achtte de Minister gegrond. De reden van het niet beantwoorden van de brief was gelegen in de werkdruk en prioriteitenstelling. De Minister liet weten

dat inmiddels personele maatregelen waren getroffen op de legalisatieafdeling waardoor dit soort klachten in de toekomst zouden afnemen dan wel achterwege zouden blijven.

D. Reactie verzoeker

Verzoeker bleef bij zijn standpunt. Hij liet daarbij onder meer nog weten van mening te zijn dat de echtgenote door het overleggen van haar paspoort haar identiteit afdoende had kunnen aantonen.

E. REACTIE van de Minister van buitenlandse zaken OP het verslag van bevindingen

In zijn reactie op het verslag van bevindingen deelde de Minister van Buitenlandse Zaken mede dat aan verzoekers echtgenote op 13 juli 1999 een mvv was verstrekt. Voorts deelde de Minister nog het volgende mede:

"...Voorts kan ik u, naar aanleiding van uw gestelde vraag, informeren dat de volgende maatregelen in de personele sfeer zijn getroffen op de Nederlandse ambassade te Accra:

- er is extra ambassade personeel ingezet op de legalisatie-afdeling;

- er is een duidelijker kader uitgezet waarin de medewerkers hun taak vervullen;
- de werkverdeling tussen de medewerkers is veranderd;
- de balie en de ontvangstruimtes zijn verbouwd;
- de archieven zijn toegankelijker geworden;
- er zijn extra vertrouwenspersonen aangetrokken voor het doen van onderzoek bij het verificatieproces;
- er zijn inmiddels diverse missies van dit ministerie naar Accra uitgevoerd teneinde de beleidslijnen te bespreken en advies te geven.

De legalisatie-verificatieprocedure in de problemlanden blijft vooralsnog een dynamisch proces dat regelmatig aanpassing zal behoeven, en waarin zo nodig ook weer nieuwe maatregelen getroffen zullen worden..."

Beoordeling

I. De afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf

1. Verzoeker klaagt er in de eerste plaats over dat de Nederlandse Ambassade te Accra (Ghana) de afgifte van de machtiging tot voorlopig verblijf ten behoeve van zijn echtge-

note (mvv) afhankelijk stelt van een gelegaliseerde en geverifieerde geboorteakte van zijn echtgenote, ondanks het feit dat de Visadienst van het Ministerie van Justitie (IND), op 11 september 1998 aan voornoemde ambassade te kennen heeft gegeven dat er geen bezwaar bestaat tegen de afgifte van een mvv.

2. Het feit dat de Visadienst een Nederlandse diplomatieke post te kennen geeft dat er geen bezwaar bestaat tegen de afgifte van een mvv, betekent niet dat de post daartoe zonder meer overgaat. De Nederlandse diplomatieke en consulaire posten hebben wat betreft de afgifte van een mvv namelijk een eigen bevoegdheid en verantwoordelijkheid. Dit brengt onder meer mee dat pas daadwerkelijk tot de afgifte van de mvv wordt overgegaan, wanneer de identiteit is vastgesteld van degene voor wie de mvv is bestemd.

Daarnaast is van belang dat op grond van de bepalingen in de Vreemdelingencirculaire 1994 (zie achtergrond, onder 2) het bestaan van een geldig huwelijk dient te worden aangetoond met gelegaliseerde officiële documenten.

3. Ghana is per 1 april 1996 door de Minister van Buitenlandse Zaken aangewezen als probleemland op het gebied van het schriftelijk bewijs. Dat wil zeggen dat de juistheid van

de inhoud van elk officieel document dat wordt aangeboden bij de Nederlandse ambassade te Accra expliciet door de ambassade moet worden vastgesteld.

4. Gelet op het vorenstaande is het te billijken dat de ambassade het tonen van een paspoort ter identificatie als onvoldoende heeft aangemerkt en de afgifte van de mvv ten behoeve van verzoekers echtgenote afhankelijk heeft gesteld van een gelegaliseerde en geverifieerde geboorteakte van de echtgenote. Dat de Visadienst op 11 september 1998 aan voornoemde ambassade te kennen gaf dat er geen bezwaar bestond tegen de afgifte van een mvv, doet daar niet aan af.

Op dit onderdeel is de onderzochte gedraging behoorlijk.

II. Het niet beantwoorden van de brief van 26 februari 1999

1. Verzoeker klaagt er verder over dat de ambassade niet heeft gereageerd op de brief van zijn gemachtigde van 26 februari 1999.

2. Het is een vereiste van zorgvuldigheid dat een overheidsinstantie aan haar gerichte brieven adequaat verwerkt en deze afhandelt binnen een redelijke termijn. Indien directe afhandeling niet mogelijk is, behoort de betrokkene binnen 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. Dat de ambassade niet heeft gereageerd op de brief van verzoekers gemachtigde van

26 februari 1999, is dan ook niet juist.

Op dit onderdeel is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse te Accra (Ghana), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is niet gegrond, behoudens het niet beantwoorden van de brief van verzoekers gemachtigde van 26 februari 1999; op dat punt is de klacht gegrond.