



Rapport

Datum: 7 juli 2003

Rapportnummer: 2003/214

Klacht

Verzoekers, allen oorspronkelijk afkomstig uit Pakistan en genaturaliseerd tot Nederlander, klagen erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van hen heeft verlangd dat zij een gelegaliseerde en op inhoud geverifieerde verklaring van afstand van hun Pakistaanse nationaliteit overleggen ter voldoening aan de op hen rustende verplichting als bedoeld in artikel 9, eerste lid onder b van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Zij zijn van mening dat de IND ten onrechte geen genoegen heeft genomen met de door de Pakistaanse ambassade in Nederland afgegeven verklaring van afstand.

Voorts klagen zij erover dat de IND de klacht die zij indienden op 24 december 1999, blijkens de brief van 18 februari 2000 niet in behandeling heeft genomen, nu de klacht geen betrekking zou hebben op een gedraging in de zin van artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht.

Daarnaast klagen verzoekers erover dat de minister van Buitenlandse Zaken, blijkens telefonische mededelingen van medewerkers van dit ministerie aan hun gemachtigde:

1. zich conformeert aan de door de IND gestelde voorwaarden van legalisatie en verificatie voor afstandsverklaringen van (Pakistaanse) nationaliteit;
2. bij verzoeken tot legalisatie en verificatie van afstandverklaringen van de (Pakistaanse) nationaliteit de aanvullende eis stelt dat tevens een geboorteakte van de betrokkenen dient te worden gelegaliseerd.

Beoordeling

I. inleiding

Verzoekers, allen oorspronkelijk afkomstig uit Pakistan, zijn genaturaliseerd tot Nederlander. Na verkrijging van de Nederlandse nationaliteit hebben zij stappen ondernomen om afstand te doen van hun Pakistaanse nationaliteit via de Pakistaanse ambassade te Den Haag. Vervolgens kregen zij van die ambassade een als authentiek gewaarmerkte verklaring van afstand van de Pakistaanse nationaliteit (Certificate of Renunciation of Pakistan Citizenship). Verzoekers zonden die afstandsverklaringen toe aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

De IND retourneerde de afstandverklaringen en liet verzoekers weten in de bijgaande brieven, onder meer van 3 augustus 1999, dat zij de verklaringen dienden te laten legaliseren door het ministerie van Buitenlandse Zaken in Pakistan en vervolgens inhoudelijk dienden te laten verifiëren door de Nederlandse ambassade in Pakistan. Hierbij verwees de IND naar de Circulaire betreffende legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen (zie Achtergrond, onder 6.)

Verzoekers konden zich hiermee niet verenigen en vroegen in eerste instantie schriftelijk om opheldering. De IND liet vervolgens in een brief aan verzoekers weten het hiervoor weergegeven standpunt te handhaven; de termijn voor het toezenden van de gelegaliseerde en geverifieerde afstandverklaring werd met drie maanden verlengd (tot 3 mei 2000). Voorts deelde de IND mee dat in geval legalisatie en verificatie zou uitblijven, het Nederlandschap zou worden ingetrokken. Naar aanleiding van deze brief dienden verzoekers vervolgens een klacht in bij de IND. Op een brief aan de Directie Personenverkeer, Migratie en Consulaire Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken (DPC) over dit onderwerp kregen verzoekers geen reactie.

Aangezien de IND van oordeel was dat de klacht gericht was tegen een (beleids)standpunt en niet tegen een concrete gedraging, deelde de IND verzoekers mee dat de klacht niet in behandeling werd genomen. Hierbij gaf de IND aan dat genoemde legalisatie/verificatie-circulaire een beleidsregel is en dat het vereiste van legalisatie en verificatie voorts van overeenkomstige toepassing is voor afstandsverklaringen, zoals neergelegd in de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlandschap 1999 (zie Achtergrond, onder 2.).

II. ten aanzien van het niet in behandeling nemen van de klacht door de IND

1. Als eerste zal het klachtonderdeel beoordeeld worden over het niet in behandeling nemen door de IND van de door verzoekers bij die dienst ingediende klacht.

Volgens de toenmalige staatssecretaris van Justitie ziet de klachtenregeling in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht op gedragingen van een bestuursorgaan in een bepaalde aangelegenheid en is deze niet van toepassing indien het beleid betreft. De klacht van verzoekers betreft volgens de staatssecretaris een standpunt van de IND: materieel richt deze klacht zich derhalve niet op een gedraging maar op een standpunt, dat wil zeggen op het beleid. De legalisatie/verificatie-circulaire is immers een beleidsregel, aldus de staatssecretaris. De staatssecretaris achtte de klacht op dit punt dan ook ongegrond.

2. De staatssecretaris kan in dit standpunt niet worden gevolgd. Verzoekers klacht had niet zozeer betrekking op een beleidsregel als zodanig, als wel op de toepasselijkheid van een beleidsregel in de onderhavige concrete aangelegenheden, dan wel een onjuiste toepassing van beleidsregels in die aangelegenheden. Daarmee waren artikel 9:1 Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie Achtergrond, onder 7.) en de klachtenregeling van de IND (zie Achtergrond, onder 8.) wel degelijk van toepassing.

De IND heeft de klacht van verzoekers dan ook ten onrechte niet in behandeling genomen.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

III. ten aanzien van de legalisatie en verificatie van de afstandsverklaringen

1. Verzoekers klagen er voorts over dat aan hen de eis is gesteld dat de afstandsverklaringen van hun Pakistaanse nationaliteit dienden te worden gelegaliseerd en geverifieerd. Zij stellen dat regelgeving hierover ontbreekt.

De staatssecretaris van Justitie stelt zich op het standpunt, en de minister van Buitenlandse Zaken volgt dit standpunt, dat de Circulaire betreffende legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen van 8 mei 1996, welke inmiddels is vervangen door de gelijknamige circulaire van 12 januari 2000, (zie Achtergrond onder 6.) van toepassing is op alle documenten die in het kader van de naturalisatieprocedure overgelegd dienen te worden, en ook van overeenkomstige toepassing is verklaard op afstandsverklaringen van de oorspronkelijke nationaliteit. De staatssecretaris verwijst hiervoor naar de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap 1999 (zie Achtergrond onder 2. verder te noemen de Handleiding RWN 1999). Volgens de staatssecretaris heeft de verwijzing naar de legalisatie/verificatie-circulaire in de Handleiding RWN 1999 ook betrekking op de afstandsverklaring, alhoewel de toevoeging "indien verzoeker meent onder één van de uitzonderingscategorieën te vallen" anders doet vermoeden. De staatssecretaris zegde voorts toe bij een volgende wijziging van de Handleiding RWN 1999 expliciet te vermelden dat de legalisatie/verificatie-circulaire ook geldt voor afstandsverklaringen.

3. Ingevolge artikel 9, eerste lid, onder b. van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN; zie Achtergrond, onder 1.) dient na verkrijging van het Nederlanderschap al het mogelijke te worden gedaan om afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit, tenzij één van de uitzonderingscategorieën van toepassing is. Indien niet aan die afstandsverplichting wordt voldaan, kan met toepassing van artikel 15, aanhef en onder d RWN het Nederlanderschap worden ingetrokken.

In de Handleiding RWN 1999, in het gedeelte dat betrekking heeft op artikel 9 RWN (A1-art. 9), zijn de uitzonderingscategorieën neergelegd. Voorts is in de paragraaf "Bewijsstukken" opgenomen, dat er verklaringen en/of documenten overgelegd dienen te worden indien een verzoeker meent onder één van de uitzonderingscategorieën te vallen. Voorts staat in die passage onder meer vermeld dat de legalisatie/verificatie-circulaire van overeenkomstige toepassing is. Die verwijzing staat eveneens vermeld in de passage die betrekking heeft op het indienen van stukken ten behoeve van de naturalisatieaanvraag.

In het gedeelte dat betrekking heeft op artikel 7 RWN (A1-art.7) is een paragraaf opgenomen "Administratieve handelingen inzake de afstandsverplichting". Deze paragraaf bevat, behalve regels van administratieve aard, ook het vereiste dat een betrokkene een verklaring van de betreffende autoriteiten dient te overleggen indien hij daadwerkelijk afstand heeft gedaan. Een passage over het al dan niet van overeenkomstige toepassing zijn van de legalisatie/verificatie-circulaire ontbreekt echter. De hiervoor genoemde toezegging van de staatssecretaris heeft er bij het afsluiten van dit onderzoek niet toe geleid dat een dergelijke passage alsnog is opgenomen in de Handleiding RWN 1999.

De staatssecretaris en de minister kunnen dan ook niet worden gevolgd in hun standpunt dat uit de Handleiding RWN 1999 naar voren komt dat de legalisatie/verificatie-circulaire ook geldt voor afstandsverklaringen. Dat het wellicht de bedoeling is geweest dat die circulaire eveneens voor afstandsverklaringen van overeenkomstige toepassing zou zijn, maakt dat niet anders.

3. Volgens de staatssecretaris, de minister van Buitenlandse Zaken, en thans ook volgens de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, is de legalisatie/verificatie-circulaire op zichzelf beschouwd van toepassing op afstandsverklaringen, daar de nationaliteit evenals bijvoorbeeld naam, geboortedatum en geboorteplaats behoort tot de staat van personen. Verzoekers hebben dit standpunt betwist.

4. In de circulaire betreffende legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen, zowel die uit 1996 als die uit 2000, ontbreekt een definitie of omschrijving wat moet worden verstaan onder de 'staat van personen'. De circulaire zijn gericht aan de ambtenaren van de burgerlijke stand en de ambtenaren van de gemeentelijke basisadministratie (GBA). In de legalisatie/verificatie-circulaire van 8 mei 1996 wordt een duidelijk verband gelegd met de regelgeving inzake de burgerlijke stand in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en de Wet op de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA). Daarbij wordt vermeld dat met de toepassing van die circulaire wordt beoogd om de juistheid van de gegevens in de registers van de burgerlijke stand en de gemeentelijke basisadministratie te waarborgen.

Volgens artikel 34, eerste lid van de Wet gemeentelijke basisadministratie (zie Achtergrond, onder 12.) behoren de gegevens over de burgerlijke staat (sub 1) en de gegevens over de nationaliteit (sub 4) tot de algemene persoonsgegevens. Blijkens de Memorie van toelichting op de Wet GBA (zie Achtergrond, onder 13.) betreft het gegevens die personen in algemene zin beschrijven. Daarbij worden onder meer onderscheiden gegevens die algemene positie van de ingeschrevene in het privaatrechtelijke verkeer aangeven (burgerlijke staat : naam, afstamming, kinderen en huwelijkse staat) en gegevens die de algemene positie van de ingeschrevene ten opzichte van de staat aangeven (nationaliteit).

In artikel 43 Wet GBA is een nadere regeling opgenomen met betrekking tot gegevens over een vreemde nationaliteit, juist omdat het betreffende nationaliteitsrecht van toepassing is.

Volgens de Commissie van Advies voor de zaken betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit (zie Achtergrond, onder 11.), welke commissie richtinggevende adviezen uitbrengt over vragen betreffende de rechtstoepassing in zaken van burgerlijke staat of nationaliteit, omvat de burgerlijke staat van een persoon een aantal gegevens, zoals naam, afstamming en geboorteplaats; ook de geboortedatum valt hieronder. De nationaliteit is echter geen gegeven van de burgerlijke staat, aldus de Commissie in haar advies van 6

september 2001 (zie Bevindingen, onder N). Daarbij merkt de Commissie nog op dat waar het gaat om een vreemde nationaliteit, alleen de autoriteiten van het desbetreffende land bevoegd zijn om vast te stellen of een persoon de nationaliteit van dat land bezit.

De Nationale ombudsman begrijpt de ministers dan ook in die zin, dat de kennelijk in de praktijk gehanteerde definitie van de 'staat van personen' ruimer is dan de definitie van de 'burgerlijke staat' in de zin van artikel 34 Wet GBA en eveneens de nationaliteit omvat. Indien deze opvatting juist is, dient deze door de ministers duidelijk te worden neergelegd, bijvoorbeeld in hiervoor genoemde circulaire. Thans bestaat hierover geen duidelijkheid.

5. Dit klemt temeer, nu volgens de Commissie de vermelding van de nationaliteit in de GBA een registratie daarvan is en geen vaststelling; de bewijswaarde is relatief. De circulaire inzake legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen is volgens de Commissie niet van toepassing op de nationaliteit van een persoon. Legalisatie is derhalve niet aan de orde, aldus de commissie in genoemd advies. De Nationale ombudsman begrijpt deze conclusie aldus, dat de legalisatie/verificatie-eis niet geldt voor het opnemen van gegevens betreffende de nationaliteit in de GBA.

Dit neemt niet weg dat de IND volgens de Handleiding RWN 1999, zoals vermeld in voornoemde paragraaf 'Administratieve handelingen inzake de afstandsverplichting', een eigen verantwoordelijkheid heeft in het beoordelen van de verklaring van afstand van de oorspronkelijke nationaliteit.

Zoals hiervoor onder 2. is overwogen, is echter in de Handleiding RWN 1999 niet expliciet neergelegd dat de legalisatie/verificatie-circulaire ook geldt voor afstandsverklaringen.

Het voorgaande leidt dan ook tot de conclusie dat de ministers niet gevolgd kunnen worden in hun standpunt dat de circulaire 'Legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen' op zichzelf beschouwd van toepassing is op afstandsverklaringen.

6. Gebleken is dat in hoofdstuk C4 "Verlening van het Nederlanderschap" van de per 1 april 2003 in werking getreden Handleiding RWN 2003 in paragraaf 5 een procedure is opgenomen met betrekking tot de afstandsverplichting bij artikel 9, eerste lid, aanhef en onder b. In paragraaf 5.3 "De verzoeker is wél bereid afstand te doen" (zie Achtergrond, onder 3.), is opgenomen dat de thans geldende legalisatiecirculaire van overeenkomstige toepassing is.

Hoewel hiermee ten opzichte van de Handleiding RWN 1999 een verbetering is aangebracht, vormt een en ander voor de Nationale ombudsman niettemin aanleiding om een aanbeveling te doen.

In het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap (Herziene RWN) zijn uitvoeringsregels vastgelegd (zie Achtergrond, onder 4.). Deze algemene maatregel van rijksbestuur is op 1 april 2003 in werking getreden.

In artikel 31, vijfde lid, van dit besluit is de mogelijkheid tot het stellen van de eis van legalisatie en verificatie expliciet neergelegd ten aanzien van gegevens die nodig zijn bij de indiening van het naturalisatieverzoek. In de artikelen 58 en 59 van dit besluit ontbreekt echter die eis ten aanzien van de afstandsverklaring. De aanbeveling van de Nationale ombudsman is er dan ook op gericht buiten twijfel te stellen dat deze eis ten aanzien van de afstandsverklaring wel kan worden gesteld.

7. Voor zover de ministers van mening zijn dat alle stukken afkomstig uit de zogenoemde probleemlanden zijn onderworpen aan de eis van legalisatie en verificatie, is het volgende van belang.

Bij Officiële Mededeling van 7 maart 1996 (zie Achtergrond, onder 5.) heeft de minister van Buitenlandse Zaken bekend gemaakt, dat hij heeft besloten om met ingang van 1 april 1996 een vijftal landen, waaronder Pakistan, aan te wijzen als probleemland op het gebied van schriftelijk bewijs. Alle documenten die vanaf die datum worden aangeboden, zullen aldus de Mededeling inhoudelijk worden geverifieerd, behoudens uitzonderingsgevallen. De minister van Buitenlandse Zaken adviseert Nederlandse instanties documenten uit de probleemlanden alleen nog te accepteren als zij inhoudelijk zijn geverifieerd door de Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging aldaar.

Bij algemeen ambtsbericht van 1 april 1996 is die aanwijzing van Pakistan tot probleemland nader gespecificeerd. Met name worden in dit ambtsbericht problemen gesignaleerd met betrekking tot de burgerlijke administratie in Pakistan en wordt nadere informatie gegeven over akten van de burgerlijke stand.

Dit algemeen ambtsbericht voor Pakistan is vervangen door het algemeen ambtsbericht van 22 maart 2001, bij besluit van de minister van Buitenlandse Zaken van die datum. In dit algemeen ambtsbericht wordt herhaald dat de Aanwijzing van 7 maart 1996 inhoudt dat alle Pakistaanse documenten, die sinds 1 april 1996 worden ingediend bij de posten te Islamabad en Karachi, slechts zullen worden gelegaliseerd nadat de rechtsgeldigheid is vastgesteld en de inhoudelijk juistheid ervan is geverifieerd. Ook dit ambtsbericht betreft met name akten van de burgerlijke stand (geboorte en overlijden, huwelijk en echtscheiding en voorts worden bijzonderheden betreffende enkele bevolkingsgroepen besproken).

Hoewel dus wordt gesteld dat alle Pakistaanse documenten dienen te worden gelegaliseerd en geverifieerd, blijkt uit de ambtsberichten dat het met name gaat om akten van de burgerlijke stand en blijkt uit deze ambtsberichten niet expliciet dat de aanwijzing van Pakistan als probleemland met betrekking tot het schriftelijke bewijs eveneens ziet op

afstandsverklaringen.

De ministers kunnen dan ook niet gevolgd worden in hun standpunt hierover.

8. De IND had dan ook op grond van de op dat moment van toepassing zijnde regelgeving niet van verzoekers mogen vragen om de door hen overgelegde verklaringen van afstand van hun Pakistaanse nationaliteit te laten legaliseren en verifiëren. Voorts is het niet juist dat de minister van Buitenlandse Zaken zich heeft geconformeerd aan de door de IND gestelde vereisten van legalisatie en verificatie van de door verzoekers overgelegde afstandsverklaringen.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

IV. ten aanzien van het vereiste van het tevens overleggen van een gelegaliseerde geboorteakte

1. Verzoekers klagen er ten slotte over dat bij verzoeken tot legalisatie en verificatie van afstandsverklaringen van de (Pakistaanse) nationaliteit de aanvullende eis wordt gesteld dat tevens een geboorteakte van de betrokkenen dient te worden gelegaliseerd.

In dit onderzoek (zie Bevindingen, onder D, Tweede klachtonderdeel) is gebleken dat vanaf 1 september 2000 de legalisatie-eis van de geboorteakte niet meer wordt gesteld in het kader van de legalisatie van de afstandsverklaring. Overigens geldt dat gewijzigde beleid, aldus de minister van Buitenlandse Zaken, tevens ten aanzien van alle akten met betrekking tot de burgerlijke staat.

Nadien heeft de minister naar voren gebracht (zie Bevindingen, onder G, vraag 3a en 4) dat bij de aanvraag tot legalisatie van een Pakistaanse afstandsverklaring een geboorteakte als ondersteunend document moet worden ingediend ter vaststelling van de identiteit van de aanvrager. In het geval dat de geboorteakte na 1 april 1966 is gelegaliseerd en geverifieerd, kan verificatieonderzoek achterwege blijven. Indien echter de geboorteakte niet na 1 april 1996 is gelegaliseerd en geverifieerd, dient de identiteit van de aanvrager alsnog door middel van verificatie te worden vastgesteld aan de hand van deze akte en de gegevens vermeld in het aanvraagformulier.

2. In rapport 2002/322 van 21 oktober 2002 heeft de Nationale ombudsman genoemde minister gevolgd in zijn standpunt, gezien voornoemde legalisatie/verificatie-circulaire van 8 mei 1996, thans van 12 januari 2000 (zie Achtergrond, onder 6.), dat een geboorteakte dient te worden ingediend als ondersteunend document ter vaststelling van de identiteit. Betreft het een geboorteakte die voor de invoering van eerstgenoemde circulaire per 1 april 1996 is gelegaliseerd (en niet is geverifieerd), dan is alsnog verificatie van de geboorteakte aangewezen, ook voor een tot Nederlander genaturaliseerde betrokkene die over een Nederlands paspoort beschikt. Redengevend hiervoor achtte de Nationale ombudsman dat controle achteraf mogelijk is van de juistheid van de in dat paspoort

opgenomen gegevens op grond van het alsnog ingestelde verificatieonderzoek. Weliswaar geldt een door de Nederlandse autoriteiten afgegeven paspoort ingevolge artikel 1 van de Wet op de Identificatieplicht als een volwaardig document ter vaststelling van iemands identiteit. Dit neemt niet weg dat controle achteraf van de verstrekte gegevens ten behoeve van de uitgifte van dit paspoort door verificatie van zijn geboorteakte aangewezen kan zijn. Gezien het belang dat de persoonsgegevens in de Gemeentelijke Basisadministratie juist zijn en de juiste identiteit van de persoon aangeven, kan van een persoon die reeds in het bezit is van een Nederlands paspoort in een voorkomend geval gevraagd worden een eerder, zonder voorafgaande verificatie, gelegaliseerde geboorteakte opnieuw ter verificatie aan te bieden.

3. Uit het rapport volgt onder meer dat in het geval een betrokkene beschikt over een Nederlands paspoort, met daarin gegevens die na 1 april 1996 na legalisatie en verificatie akkoord zijn bevonden, dit niet kan leiden tot het opnieuw controleren van de juistheid van de in het paspoort opgenomen gegevens.

Dit is met name het geval wanneer een dergelijke geboorteakte is ingediend bij de IND in het kader van de naturalisatieaanvraag, de gegevens daaruit in de GBA zijn opgenomen en vervolgens na de naturalisatie de basis zijn geweest bij de afgifte van het Nederlandse paspoort aan de genaturaliseerde Nederlander. Gelet op artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht (WID; zie Achtergrond, onder 9.) kan naar het oordeel van de Nationale ombudsman in dat geval een Nederlands paspoort dienen als identiteitsdocument, bijvoorbeeld ten behoeve van een afstandsverklaring van de oorspronkelijk nationaliteit, zonder dat daarnaast een geboorteakte van de betrokkene kan worden gevraagd. Steun voor deze opvatting is onder meer te vinden in artikel 77 Wet GBA (zie Achtergrond, onder 12.), waarin is neergelegd dat een identiteitsdocument als bedoeld in artikel 1 WID gevraagd kan worden door een GBA-ambtenaar met het oog op de vaststelling van de identiteit van betrokkene.

4. Uit telefonisch ingewonnen informatie van de IND (zie Bevindingen, onder R.) is naar voren gekomen dat van verzoekers, met uitzondering van de heer K., bekend is dat zij geboorteaktes hebben overgelegd die dateren van voor 1 april 1996. Gezien het vooroverwogene kon Buitenlandse Zaken dan ook stellen dat van verzoekers, met uitzondering van de heer K., mag worden gevraagd om opnieuw geboorteaktes te laten legaliseren en verifiëren. In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

5. Naar mag worden aangenomen, gezien de datum van de geboorteakte van 18 juli 1996, is aldus de IND de geboorteakte van de heer K. gelegaliseerd en geverifieerd.

Ten aanzien van hem kon dan ook niet worden gesteld dat opnieuw om een geboorteakte kan worden gevraagd. In zijn geval moet van de juistheid van de gegevens in zijn Nederlandse paspoort worden uitgegaan, zodat zijn Nederlandse paspoort kan dienen als een volwaardig identiteitsdocument in de zin van artikel 1 WID. In zoverre is de

onderzochte gedraging op dit punt niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Directie Personenverkeer, Migratie en Consulaire Zaken, die wordt aangemerkt als een gedraging van respectievelijk de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond, behalve ten aanzien van het aan verzoekers, met uitzondering van K., gestelde vereiste van het overleggen van een gelegaliseerde geboorteakte. Op dit punt is de klacht niet gegrond.

aanbeveling

De Nationale ombudsman geeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in overweging te bevorderen dat in het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap (Herziene RWN) een bepaling wordt opgenomen, bijvoorbeeld in artikel 59 van dat Besluit, waarin is neergelegd dat van de genaturaliseerde kan worden verlangd dat hij de juistheid aantoot van het bewijs dat de andere nationaliteit is verloren door middel van zo nodig gelegaliseerde en eventueel inhoudelijk geverifieerde documenten. Mogelijkerwijs kan worden volstaan met een bepaling dat artikel 31, vijfde lid, van dat Besluit van overeenkomstige toepassing is op dat bewijs.

Onderzoek

Op 24 februari 2000 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heren A., R., K., C. en Af. en op 26 juni 2000 van mevrouw P., allen te Amsterdam, ingediend door mr. M. Tjebbes, advocaat te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en een gedraging van de Directie Personenverkeer, Migratie en Consulaire Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken (DPC).

Naar deze gedragingen, die worden aangemerkt als een gedraging van respectievelijk de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de minister van Buitenlandse Zaken, werd een onderzoek ingesteld.

De verzoekschriften zijn gevoegd behandeld, aangezien de klachten op dezelfde gedragingen betrekking hebben.

In het kader van het onderzoek werd de toenmalige staatssecretaris van Justitie en de minister van Buitenlandse Zaken verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen de staatssecretaris, de minister en verzoekers de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd de minister en de staatssecretaris een aantal specifieke vragen gesteld en voorts om een reactie gevraagd op nader door de Nationale ombudsman voorgelegde stukken.

Ook verzoekers werden nadere vragen gesteld.

De IND werd om nadere inlichtingen verzocht.

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

Verzoekers' gemachtigde en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De minister van Buitenlandse Zaken gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoekers zijn allen oorspronkelijk afkomstig uit Pakistan en - in de loop van 1998 en begin 1999 - genaturaliseerd tot Nederlander. Na verkrijging van de Nederlandse nationaliteit hebben zij stappen ondernomen om afstand te doen van hun Pakistaanse nationaliteit via de Pakistaanse ambassade te Den Haag. Deze ambassade liet de verdere formaliteiten uitvoeren in Pakistan, waarna een verklaring van afstand van de Pakistaanse nationaliteit werd afgegeven ('Certificate of Renunciation of Pakistan Citizenship under Section 14-A of the Pakistan Citizenship Act 1951'). Tevens verstrekte de Pakistaanse ambassade een verklaring aan verzoekers inhoudende dat de afstandsverklaring "is legal, and the contents therein, are hereby verified".

2. Verzoekers zonden de afstandsverklaringen toe aan de IND. Bij brieven van 3 mei 1999, respectievelijk 3 augustus 1999 en 23 november 1999 retourneerde de IND de afstandsverklaringen en liet verzoekers het navolgende weten:

"...De verklaring is niet door de juiste instantie gelegaliseerd en geverifieerd.

U dient de verklaring te laten legaliseren door het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Pakistan. Vervolgens dient de verklaring inhoudelijk te worden geverifieerd door de Nederlandse diplomatieke en/of consulaire vertegenwoordiging in Pakistan.

Legalisatie is nodig om de herkomst van een buitenlands bewijsstuk te kunnen controleren. Ik verwijs hiervoor naar de Circulaire betreffende legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen d.d. 8 mei 1996, kenmerk nr. 555949/96/6.

Hierbij zend ik u de originele verklaring retour..."

3. Op 8 en 24 september 1999 maakte de gemachtigde bezwaar tegen deze handelwijze en verzocht de IND hierop terug te komen en alsnog de toegezonden documenten als afdoende bewijs te aanvaarden. Bij brief van 9 september 1999 legde de gemachtigde de kwestie ook voor aan DPC.

4. Bij brief van 2 december 1999 handhaafde de IND zijn standpunt dat de afstandsverklaringen door het ministerie van Buitenlandse Zaken in Pakistan gelegaliseerd en door de Nederlandse ambassade in Pakistan geverifieerd dienden te worden, aangezien de circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken omtrent de staat van personen van 8 mei 1996 (zie Achtergrond, onder 6.) van overeenkomstige toepassing was verklaard. Betrokkenen werd de gelegenheid geboden om het origineel van de gelegaliseerde en inhoudelijk geverifieerde verklaring uiterlijk 3 mei 2000 toe te zenden.

5. Bij brief van 24 december 1999, aangevuld op 4 februari 2000, diende de gemachtigde tegen deze handelwijze een klacht in bij de IND. De IND liet bij brief van 18 februari 2000 het navolgende weten:

"...Bij brief van 24 december 1999 diende u een klacht in over het vereiste van legalisatie en inhoudelijke verificatie van verklaringen tot afstand. Ik kan uw brief echter niet aanmerken als een klacht in de zin van artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit standpunt zal ik hieronder toelichten.

In uw brieven van 8 september 1999, 24 september 1999 en 4 oktober 1999 heeft u mij verzocht een standpunt in te nemen inzake de legalisatie en verificatie van Pakistaanse afstandsverklaring. In mijn brief van 2 december 1999 heb ik u mijn standpunt kenbaar gemaakt. Daarbij heb ik u aangegeven dat mijn standpunt is gebaseerd op de circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken omtrent de staat van personen van 8 mei 1996 nr. 555949/96/6 van overeenkomstige toepassing voor afstandsverklaringen. Ik heb betrokkenen in de gelegenheid gesteld mij voor 3 mei 2000 een gelegaliseerde en inhoudelijk geverifieerde verklaring tot afstand toe te zenden. In reactie op mijn brief heeft u bij schrijven van 24 december 1999, aangevuld bij schrijven van 4 februari 2000, een klacht ingediend.

Mijn standpunt ten aanzien van uw brief van 24 december 1999 is als volgt.

Klachten hebben volgens de omschrijving van artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht betrekking op de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens de klager of een ander heeft gedragen. Deze klachtenregeling ziet toe op gedragingen van een bestuursorgaan in een bepaalde aangelegenheid. Deze regeling is niet van toepassing indien het beleid of beleidsuitvoering betreft. Ik wijs u hierbij wellicht ten overvloede op de Memorie van Toelichting bij de wet van 12 mei 1999, houdende aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over de behandeling van klachten door bestuursorganen.

U geeft in uw brief aan dat het een klacht betreft over een standpunt van de IND, Regionale Directie Noord-West, unit Naturalisatie. Materieel richt uw klacht zich derhalve niet op een gedraging maar op een standpunt, dat wil zeggen op het beleid. De Circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen d.d. 8 mei 1996, kenmerk 555949/96/6, is immers een beleidsregel. Het vereiste is van overeenkomstige toepassing voor afstandsverklaringen, zoals neergelegd in AI/EI Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap 1999.

Gelet hierop kan ik uw brief van 24 december 1999 niet in behandeling nemen als een klacht in de zin van artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht..."

6. Bij brief van 22 februari 2000 liet de IND weten, nu de klacht niet in behandeling was genomen, dat de afstandsverklaringen conform genoemde circulaire gelegaliseerd en geverifieerd dienden te worden en dat niet kon worden volstaan met legalisatie en verificatie door de ambassade van Pakistan in Nederland. Voorts werd meegedeeld dat voor 3 mei 2000 de originele gelegaliseerde en inhoudelijk geverifieerde verklaringen tot afstand dienden te worden toegezonden.

7. Over deze gang van zaken wendden verzoekers zich bij brief van 23 februari 2000 met een klacht tot de Nationale ombudsman. Op verzoek van de gemachtigde liet de IND bij brief van 11 april 2000 weten het voornemen tot intrekking van het Koninklijk besluit tot naturalisatie uit te stellen in afwachting van het oordeel van de Nationale ombudsman terzake.

B. Standpunt verzoekers

Zie onder Klacht.

C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

1. Bij brief van 4 augustus 2000 reageerde de toenmalige staatssecretaris van Justitie als volgt op de klacht.

"...Beoordeling eerste klachtonderdeel.

In dit klachtonderdeel wordt geklaagd, dat ik ten onrechte geen genoegen neem met een door de Pakistaanse ambassade in Nederland afgegeven verklaring. Met betrekking tot dit klachtonderdeel wordt het volgende opgemerkt.

Ingevolge de Pakistan Citizenship Act, 1951, artikel 14A, kan een Pakistaan afstand doen van zijn/haar nationaliteit. Het verzoek tot afstand van de Pakistaanse nationaliteit wordt ingediend bij de Pakistaanse autoriteiten in het land waarvan betrokkene de nationaliteit heeft verkregen. De betreffende Pakistaanse vertegenwoordiging stuurt het verzoek door ter registratie aan de Director of Immigration and Passports van het Pakistaanse Ministerie van Binnenlandse Zaken. Na registratie wordt door de Director of Immigration and Passports een "Certificate of Renunciation of Pakistan Citizenship under Section 14-A of the Pakistan Citizenship Act 1951" afgegeven.

In Pakistan afgegeven documenten kunnen slechts als bewijs voor de Nederlandse administratie dienen als zij gelegaliseerd en inhoudelijk geverifieerd zijn door de Nederlandse diplomatieke en/of consulaire vertegenwoordiging in Pakistan. Dit geschiedt op basis van een algemeen ambtsbericht met betrekking tot akten in Pakistan d.d. 1 april 1996 waarin Pakistan door het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken is aangewezen als problemland met betrekking tot het schriftelijk bewijs.

Voor de procedure inzake legalisatie en verificatie verwijs ik u naar de Circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken van 8 mei 1996 nr. 555949/96/6, welke inmiddels vervangen is door de gelijknamige circulaire nr. 5001966/99/6 van 12 januari 2000, in werking getreden op 1 februari 2000.

In zoverre acht ik dit eerste onderdeel van de klacht ongegrond.

Beoordeling tweede klachtonderdeel.

In dit klachtonderdeel wordt er over geklaagd dat een brief van 24 december 1999 niet is aangemerkt als een klacht in de zin van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht.

Met betrekking tot het tweede klachtonderdeel wordt opgemerkt dat klachten volgens de omschrijving van artikel 9:1 van de Algemene Wet Bestuursrecht betrekking hebben op de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens de klager of een ander heeft gedragen. Deze klachtenregeling ziet toe op gedragingen van een bestuursorgaan in een bepaalde aangelegenheid en is niet van toepassing indien het beleid betreft. Ik wijs hierbij op de Memorie van Toelichting bij de wet van 12 mei 1999, houdende aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over de behandeling van klachten door bestuursorganen.

Verzoekers geven aan dat het een klacht betreft over een standpunt van de IND. Materieel richt deze klacht zich derhalve niet op een gedraging maar op een standpunt, dat wil zeggen op het beleid. De Circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse

bewijsstukken betreffende de staat van personen d.d. 8 mei 1996, kenmerk 555949/96/6, is immers een beleidsregel. Het vereiste van legalisatie en verificatie is van overeenkomstige toepassing op afstandsverklaringen, hetgeen hierna uiteen wordt gezet in de beantwoording van vraag 1. Dat in de klachtbrief van 24 december 1999 de namen van een aantal betrokkenen is genoemd, leidt niet tot een andere conclusie.

In zoverre acht ik dit tweede klachtonderdeel ongegrond.

Beoordeling derde klachtonderdeel.

Ten aanzien van het derde klachtonderdeel deel ik u mee dat de beklagde gedraging onder de verantwoordelijkheid valt van de Minister van Buitenlandse Zaken. Om die reden wordt u terzake met een separate brief op de hoogte gesteld van het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken.”

2. Bij de opening werden de staatssecretaris de volgende vragen gesteld.

“1. Verzoekers stellen dat de circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen niet op de verklaring van afstand van nationaliteit van toepassing is. Zij baseren dit standpunt enerzijds op de overweging dat de afstandverklaring geen betrekking heeft op de “staat van personen.”. Anderzijds zijn zij van mening dat de verwijzing naar deze circulaire in de toelichting van 21 augustus 1997 op de circulaire afstandsverplichting bij naturalisatie, kennelijk uitsluitend betrekking heeft op verklaringen en bewijsstukken die worden overgelegd ter ondersteuning van een verzoek om in het kader van een naturalisatieverzoek te worden uitgezonderd van het afstandsvereiste.

Ik verzoek u gemotiveerd op beide stellingen te reageren.

2. Verzoekers stellen als volkenrechtelijk uitgangspunt dat de Nederlandse overheid een uiting van een buitenlandse vertegenwoordiging, in casu de verklaring van de Pakistaanse ambassade in Nederland dat de afstandsverklaring juist is en geverifieerd, niet zonder meer naast zich neer mag leggen. Wat is uw opvatting hierover?

3.a. Is het juist dat de Nederlandse ambassade in Pakistan bij verzoeken tot legalisatie en verificatie van verklaringen van afstand van nationaliteit als aanvullende eis stelt dat een te legaliseren geboorteakte wordt overgelegd? Zo ja, wat is de reden hiervan en op welke wijze wordt dit aan aanvragers meegedeeld?

3.b. In hoeverre wordt de behandeling van dergelijke verzoeken beïnvloed door het al dan niet in de gemeentelijke basisadministratie beschikbaar zijn van reeds bij eerdere gelegenheid gelegaliseerde geboorteakten?

4. Verzoekers stellen belang te hebben bij een eenvoudiger procedure dan die van de thans gestelde vereisten van legalisatie en verificatie, in verband met de voor hen daarmee samenhangende kosten en inspanning. Gelet op het gestelde in paragraaf 3 van de circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen zal de ambassade in beginsel geen tussenkomst verlenen tussen de genaturaliseerde persoon en de Pakistaanse overheid.

In hoeverre is op dit punt rekening gehouden met de belangen van verzoekers?

5. Verzoekers stellen voorts dat het stellen van de eis van legalisatie en verificatie, gelet op de problemen die zij daarbij verwachten, mogelijk leidt tot (tijdelijke) staatloosheid.

In hoeverre houdt u rekening met dit mogelijk gevolg bij intrekking van de eerdere naturalisatie?

6. Ten aanzien van het niet in behandeling nemen van de klacht van verzoekers van 24 december 1999 verzoek ik u nader te onderbouwen waarom deze klacht geen betrekking had op een gedraging. Ik vraag uw aandacht ervoor dat deze klacht kennelijk werd ingediend in verband met de eerdere aankondiging van de zijde van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) dat de naturalisatie van verzoekers zou worden ingetrokken indien zij niet tijdig de gevraagde stukken zouden overleggen.”

De Staatssecretaris antwoordde als volgt:

Vraag 1:

Ik deel verzoekers standpunt niet dat de legalisatie en verificatie circulaire niet van toepassing is op afstandsverklaringen.

Eenzijds behoort de nationaliteit evenals bijvoorbeeld naam, geboortedatum en -plaats tot de staat van personen, anderzijds ben ik van mening dat de legalisatie en verificatie circulaire van overeenkomstige toepassing is op alle buitenlandse documenten die in het kader van de naturalisatieprocedure overgelegd dienen te worden. Dit geldt ook voor een afstandsverklaring. Uit de circulaire landelijke invoering herziene naturalisatieprocedure van 25 februari 1998 blijkt dat de verzoeker tot naturalisatie de door hem verstrekte gegevens dient te bewijzen door middel van documenten. Ook hier is de legalisatie en verificatie circulaire van overeenkomstige toepassing verklaard. Voor de goede orde deel ik u mede dat ook de circulaire van 25 februari 1998 is opgenomen in de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap.

Daarenboven wordt de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens eerst gewijzigd op basis van brondocumenten die, indien nodig, gelegaliseerd en inhoudelijk geverifieerd zijn. Dit geldt ook voor brondocumenten betreffende de nationaliteit.

De verwijzing naar de legalisatie en verificatie circulaire in de toelichting van 21 augustus 1997 op de circulaire afstandsverplichting bij naturalisatie heeft ook betrekking op de afstandsverklaring alhoewel de toevoeging "indien verzoeker meent onder één van de uitzonderingscategorieën te vallen" anders doet vermoeden. Ik zeg u toe bij een volgende wijziging van de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap expliciet te vermelden dat de legalisatie en verificatie circulaire ook geldt voor de afstandsverklaring.

vraag 2:

Zoals hierboven onder de beoordeling van het eerste klachtonderdeel is aangegeven kunnen in Pakistan afgegeven documenten slechts als bewijs voor de Nederlandse administratie dienen als zij gelegaliseerd en inhoudelijk geverifieerd zijn door de Nederlandse diplomatieke en/of consulaire vertegenwoordiging in Pakistan.

vraag 3a en 3b:

Deze vragen betreffen de uitvoering van het beleid met betrekking tot de legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten door de diplomatieke en consulaire posten. Daar dit onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken geschiedt, wordt u met een separate brief geïnformeerd over het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken.

vraag 4:

Dat legalisatie en verificatie kosten en inspanningen met zich meebrengt voor de betrokken persoon is een zaak van algemene bekendheid. Dit is evenwel geen reden om de procedure aan te passen. Zonder legalisatie en inhoudelijke verificatie kan de verklaring niet dienen als bewijsmiddel. Ik verwijs hier tevens naar mijn beoordeling van het eerste klachtonderdeel.

In paragraaf 3 in de circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken wordt aangegeven dat ten aanzien van Nederlanders (ook tot Nederlander genaturaliseerden) slechts bij uitzondering tussenkomst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan worden ingeroepen. Deze tussenkomst kan noodzakelijk zijn wanneer rechtstreekse contacten met de autoriteiten van het land van herkomst niet kunnen worden gelegd.

vraag 5:

Als verzoekers bereid zijn de afstandsverklaring te laten legaliseren en inhoudelijk te laten verifiëren en aantonen daartoe een verzoek te hebben ingediend, dan ben ik bereid uitstel te verlenen. Verzoekers hebben overigens reeds meerdere malen hiervoor uitstel gekregen.

Als verzoekers niet bereid zijn de procedure te starten dan kan de verklaring tot afstand niet dienen als bewijsstuk en kan niet worden vastgesteld dat betrokkenen daadwerkelijk niet meer in het bezit zijn van de Pakistaanse nationaliteit. Het Nederlanderschap zal dan conform de regelgeving worden ingetrokken.

vraag 6:

(...)

In mijn eerdere brieven aan betrokkenen en mijn reactie op de klacht van 24 december 1999 heb ik hen gewezen op het door mij gehanteerde naturalisatiebeleid.

Het betreft hier dus geen gedragingen in de zin van artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht..."

D. Standpunt miniSter van buitenlandse zaken

1. De minister van Buitenlandse Zaken reageerde bij brief van 25 augustus 2000 aldus op de klacht:

"Alvorens ik nader in ga op de verschillende onderdelen van de klacht van verzoekers, volgt hieronder een korte uiteenzetting van de Pakistaanse regelgeving ter zake, zijnde de Pakistan Citizenship Act van 1951 en de Pakistan Citizenship Rules van 1952.

Pakistan Citizenship Act, 1951

Ingevolge art. 14 A van de Pakistan Citizenship Act, 1951 kan een Pakistaan afstand doen van zijn/haar nationaliteit (zie bijlage I).

Afstand kan worden gedaan door een

- Pakistaans staatsburger die buiten Pakistan is gevestigd,

- die meerderjarig is,

- en: a) tevens staatsburger is van een andere staat, of

b) van de bevoegde autoriteiten van een andere staat een geldig

document heeft verkregen waaruit blijkt dat hij/zij de nationaliteit van

die betreffende staat zal verkrijgen, nadat hij/zij afstand heeft gedaan

van de Pakistaanse nationaliteit.

Pakistan Citizenship Rules, 1952

In de Pakistan Citizenship Rules, 1952 worden in art 19 A nadere regels gesteld betreffende de afstandsverklaringen (zie bijlage 2).

Een afstandsverklaring wordt in viervoud opgesteld in een Form X (zie bijlage 3). In dit Form X moeten de volgende gegevens zijn opgenomen:

- a) op grond van welke wettelijke bepaling betrokkene de Pakistaanse nationaliteit heeft verkregen; en
- b) de benaming van de andere staat waarvan betrokkene de nationaliteit heeft verkregen, die tevens de afstandsverklaring vereist.

De afstandsverklaring wordt afgelegd bij het Pakistaanse consulaat of de Pakistaanse ambassade van de staat waarvan betrokkene de nationaliteit heeft verkregen.

De betreffende Pakistaanse vertegenwoordiging stuurt de afstandsverklaring door ter registratie aan de "Director of Immigration and Passports" van het Pakistaanse Ministerie van Binnenlandse Zaken.

De registratie van de betreffende afstandsverklaring geschiedt in het register Form 'X-I' (zie bijlage 4).

Eerste klachtonderdeel

Ten aanzien van het eerste klachtonderdeel kan ik U het volgende meedelen.

De Staatssecretaris van Justitie draagt de verantwoordelijkheid voor het beleid ten aanzien van de naturalisatie van vreemdelingen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken draagt slechts de verantwoordelijkheid voor de legalisatie en verificatie van documenten afkomstig uit het buitenland.

Nu de Staatssecretaris van Justitie heeft bepaald dat in het kader van een naturalisatie-verzoek een gelegaliseerde afstandsverklaring dient te worden overgelegd, worden door het Ministerie van Buitenlandse Zaken Pakistaanse afstandsverklaringen geverifieerd alvorens tot legalisatie wordt overgegaan.

Zoals bekend voert dit ministerie, sinds de aanwijzing van de probleemlanden op het gebied van het schriftelijk bewijs per Officiële mededeling van 7 maart 1996 (Stb. 1996/49) het beleid dat documenten afkomstig uit Pakistan slechts worden gelegaliseerd indien deze na verificatie zowel naar vorm als naar inhoud akkoord zijn bevonden. Deze aanwijzing is van toepassing op alle documenten afkomstig uit Pakistan.

Tweede klachtonderdeel

Ten aanzien van het tweede klachtonderdeel kan ik u het volgende melden.

Door de Nederlandse ambassade te Islamabad werd in het kader van verzoeken tot verificatie en legalisatie van afstandsverklaringen als aanvullende eis een gelegaliseerde geboorteakte gesteld. De identiteitsvaststelling geschiedde namelijk middels een gelegaliseerde geboorteakte.

Sinds kort is echter het beleid ten aanzien van het vereiste van een gelegaliseerde geboorteakte enigszins gewijzigd. (Overigens zal dit beleid vanaf 1 september a.s. tevens gelden ten aanzien van alle akten met betrekking tot de burgerlijke staat.) In het kader van een verzoek tot legalisatie van een afstandsverklaring zal door de Nederlandse ambassade te Islamabad niet meer om een gelegaliseerde geboorteakte worden gevraagd.

Wel zal de ambassade de aanvrager verzoeken om een geboorteakte als ondersteunend document in te dienen ten behoeve van de vaststelling van de identiteit. Identiteit houdt in dit verband in de persoons- en afstammingsgegevens van de aanvrager. Voor de vaststelling van de identiteit is de geboorteakte het meest geëigende document. Bovendien kan een geboorteakte in principe overal verkregen worden. Overigens heeft de bestuursrechter in meerdere zaken de identiteitsvaststelling aan de hand van een geboorteakte aanvaard.

Voor de indiening van de geboorteakte als ondersteunend document zal geen betaling van leges worden gevraagd.

Het niet overleggen van een geboorteakte betekent dat de aanvraag tot legalisatie van de akte betreffende de burgerlijke staat incompleet is en derhalve niet in behandeling kan worden genomen. In dat geval zal betrokkene een weigeringsbeschikking ontvangen op zijn verzoek tot legalisatie van de afstandsverklaring.

Indien de identiteit van de aanvrager niet vastgesteld kan worden, kan dit nimmer leiden tot legalisatie van de afstandsverklaring. Het is derhalve in het belang van de aanvrager om de geboorteakte, tezamen met een volledig ingevuld aanvraagformulier, in te dienen ter vaststelling van zijn/haar identiteit.

2. Daarnaast reageerde de minister als volgt op bij de opening aan hem en aan de staatssecretaris gestelde vragen (zie hiervóór onder C.).

“Vraag I:

Het standpunt van verzoekers, dat de legalisatie en verificatiecirculaire niet van toepassing zou zijn op afstandsverklaringen, deel ik niet.

Eenzijds behoort de nationaliteit, evenals bijvoorbeeld naam, geboortedatum en geboorteplaats tot de staat van personen, anderzijds ben ik van mening dat de legalisatie en verificatie circulaire van overeenkomstige toepassing is op alle buitenlandse documenten die in het kader van de naturalisatieprocedure overgelegd dienen te worden. Dit geldt ook voor een afstandsverklaring.

Uit de circulaire *landelijke invoering herziene naturalisatieprocedure* van 25 februari 1998 blijkt dat de verzoeker tot naturalisatie de juistheid van de door hem verstrekte gegevens dient de bewijzen door middel van documenten. Ook hier is de legalisatie en verificatie circulaire van overeenkomstige toepassing verklaard.

Daarenboven wordt de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens eerst gewijzigd op basis van brondocumenten die, indien nodig, gelegaliseerd en inhoudelijk geverifieerd zijn. Dit geldt ook voor brondocumenten betreffende de nationaliteit.

Vraag 2:

Het gaat in casu niet zo zeer om de vraag hoe de Nederlandse overheid dient om te gaan met verklaringen van buitenlandse vertegenwoordigingen, maar er dient te worden gekeken naar de toepasselijke Pakistaanse wetgeving betreffende het afstand doen van de nationaliteit.

Zoals reeds hierboven uiteen is gezet, is in art. 19 A lid 2 van de Pakistan Citizenship Rules 1952 bepaald dat de afstandsverklaring dient te worden afgelegd bij het Pakistaans consulaat of de Pakistaanse ambassade van de staat waarvan betrokkene de nationaliteit heeft verkregen.

De betreffende Pakistaanse vertegenwoordiging stuurt de afstandsverklaring door ter registratie aan de Director of immigration and Passports van het Pakistaanse Ministerie van Binnenlandse Zaken, die op basis van art. 19 A lid 3 wordt geacht een register bij te houden van de afstandsverklaringen en derhalve verantwoordelijk is voor de registratie van deze documenten.

Door het Pakistaanse Ministerie van Binnenlandse Zaken wordt een Certificate of Renunciation of Pakistan Citizenship afgegeven, welk document in aanmerking komt voor legalisatie. Het is niet noodzakelijk dat het Certificate of Renunciation wordt voorzien van een verklaring van een Pakistaanse vertegenwoordiging hier te lande.

De verificatie en legalisatie van het Certificate of Renunciation dient te geschieden conform de reguliere verificatie- en legalisatie-procedure. Dit betekent dat verificatie en legalisatie geschiedt door de Nederlandse ambassade te Islamabad.

(...)

Vraag 3b:

Zoals hierboven reeds uiteen is gezet wordt door de Nederlandse ambassade te Islamabad niet meer gevraagd om een gelegaliseerde geboorteakte in het kader van een verzoek tot legalisatie van een afstandsverklaring.

Vraag 4:

De thans ingevoerde procedure ten aanzien van de legalisatie en verificatie van Pakistaanse afstandsverklaringen is naar ik meen redelijk eenvoudig en minder kostbaar dan voorheen, als gevolg van het vervallen van de eis van een gelegaliseerde geboorteakte.

Vanwege het feit dat de Pakistaanse afstandsverklaringen via de reguliere procedure gelegaliseerd worden, dienen daarvoor de reguliere leges te worden betaald.

In paragraaf 3 van de circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken wordt aangegeven dat ten aanzien van Nederlanders (ook tot Nederlander genaturaliseerden) slechts bij uitzondering tussenkomst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan worden ingeroepen. Deze tussenkomst kan noodzakelijk zijn wanneer rechtstreekse contacten met de autoriteiten van het land van herkomst niet kunnen worden gelegd."

In aanvulling hierop reageerde de minister desgevraagd bij brief van 13 oktober 2000:

"...Ik heb per brief van 25 augustus jl. gereageerd op bovengenoemde klacht. U heeft mij echter telefonisch verzocht eveneens schriftelijk aan te geven of de verschillende klachtonderdelen gegrond of ongegrond zijn bevonden.

Het eerste klachtonderdeel richt zich tegen het feit dat dit ministerie zich conformeert aan de door de Staatssecretaris van Justitie gestelde voorwaarden van legalisatie en verificatie voor Pakistaanse afstandsverklaringen. Dit klachtonderdeel acht ik ongegrond.

Tot legalisatie van Pakistaanse documenten kan slechts worden overgegaan indien inhoudelijke verificatie heeft plaatsgevonden. Dit beleid is gebaseerd op de aanwijzing van de problemlanden op het gebied van het schriftelijke bewijs per Officiële mededeling van 7 maart 1996 (Stb. 1996/49).

Daarnaast richt de klacht zich tegen de aanvullende eis van een gelegaliseerde geboorteakte.

Deze klacht acht ik gedeeltelijk gegrond.

Vóór de beleidswijziging op 1 september j l. geschiedde de identiteitsvaststelling op basis van een gelegaliseerde geboorteakte.

Vanaf 1 september j.l. blijft de geboorteakte noodzakelijk ter vaststelling van de identiteit, maar hoeft niet gelegaliseerd te worden. De bestuursrechter heeft overigens in meerdere zaken de identiteitsvaststelling aan de hand van een geboorteakte aanvaard.

De legalisatie-eis van de geboorteakte wordt derhalve vanaf 1 september 2000 niet meer gesteld in het kader van de legalisatie van de afstandsverklaring..."

e. reactie verzoekers

1. Op 13 november 2000 lieten verzoekers naar aanleiding van het standpunt van de minister en de staatssecretaris het navolgende weten:

A.

De vraag of sprake is van beleid hangt nauw samen met de in uw eerste vraag bedoelde kwestie. Ik meen dat de eis van een gelegaliseerde en op inhoud geverifieerde verklaring van afstand van nationaliteit, niet op een beleidsregel (in de zin van Titel 4.3 Awb) berust. De Staatssecretaris volgt in zijn brief van 4 augustus 2000, wat dit betreft een merkwaardige gedachtegang:

'Materieel is de klacht gericht tegen een standpunt, dat wil zeggen beleid.'

Een standpunt dat verstreckende gevolgen heeft voor de betrokkenen, en bij herhaling wordt uitgedragen, zal echter naar mijn oordeel als een *gedraging* kunnen worden omschreven en zal onder omstandigheden ook een onbehoorlijke gedraging kunnen zijn. Omdat over een bepaalde kwestie een vast standpunt wordt ingenomen, betekent dat nog niet dat daarmee van *beleid* gesproken kan worden. Zeker ook niet in de zin van *beleidsregel* zoals bedoeld in artikel 4:81 e.v. Awb.

B.

Vraag 1.

De Staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat onder de *staat van personen* ook hun nationaliteit moet worden begrepen zodat reeds daarom de legalisatiecirculaire van 8 mei 1996 (en dus ook die van 12 januari 2000, waarvan de reikwijdte eveneens beperkt is tot de *staat van personen*) van toepassing is op afstandsverklaringen van nationaliteit.

Die zienswijze is opmerkelijk, omdat de Staatssecretaris bij de beoordeling van de op de voet van artikel 9:1 Awb ingediende klacht (in de zaak Azal c.s.), nog slechts van mening was dat het legalisatievereiste van *'overeenkomstige toepassing is voor afstandsverklaringen'* (brief IND d.d. 18 februari 2000). In de brief van de Staatssecretaris van 2 december 1999 lezen wij:

'In de toelichting op de circulaire afstandsverplichting bij naturalisatie van 21 augustus 1997 staat vermeld dat de circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken omtrent de staat van personen van 8 mei 1996 nr. 555949/96/6 van overeenkomstige toepassing is. Het vereiste van legalisatie en verificatie geldt dus ook voor afstandsverklaringen.'

Misschien is de omstandigheid dat ook volgens de Staatssecretaris van Justitie die toelichting anders doet vermoeden vanwege de toevoeging 'indien verzoeker meent onder één van de uitzonderingscategorieën te vallen' (brief van 4 augustus 2000 t.a.v. Vraag 1.), aanleiding om de rechtvaardiging voor het legalisatievereiste voor afstandsverklaringen thans te zoeken in de rechtstreekse toepasselijkheid van de legalisatiecirculaire. Erg overtuigend wordt deze zienswijze hiermee in elk geval niet.

Zou onder de noemer *de staat van personen* ook de *nationaliteit* zijn te rubriceren? Daarin lijken de bewindslieden zich te vergissen, dunkt mij.

Met de *staat van personen* kan waarlijk niet iets anders bedoeld zijn dan de **burgerlijke staat van personen**.

In de Wet op de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) wordt ook onderscheid gemaakt tussen de gegevens over de burgerlijke staat enerzijds (artikel 36 Wet GBA) en de gegevens over een vreemde nationaliteit anderzijds (artikel 43 Wet GBA). Men vergelijk ook de als Bijlage I bij de Wet gevoegde lijst van **algemene gegevens**.

De legalisatiepraktijk vertoont een zekere neiging tot 'inflatie'. Nederlandse autoriteiten zijn geneigd ten aanzien van ieder niet-Nederlands document, vooral wanneer dit uit een van de 'probleemlanden' afkomstig is, te verlangen dat het gelegaliseerd en inhoudelijk geverifieerd is. Dat geldt voor medische verklaringen (*de staat van de gezondheid* wellicht), voor diploma's en getuigschriften. Een enkele maal is het voorgekomen dat zelfs ten aanzien van een nationaal paspoort, verificatie werd verlangd door de Nederlandse ambassade in het land van herkomst.

Zoiets is uiteraard uit de boze. De legalisatiecirculaire - ook die van 12 januari 2000 - ziet op bewijsstukken met betrekking tot de staat van personen: geboorte, overlijden, (on)gehuwde staat. Indien men de reikwijdte wil uitbreiden zal dat expliciet in het beleid moeten worden opgenomen. Daarbij zal men dan echter wel bedacht moeten zijn op strijdigheid met de wet in formele zin. De aankondiging van de Staatssecretaris van Justitie om in de eerstvolgende wijziging van de Handleiding op de Rijkswet, uitdrukkelijk op te nemen dat de legalisatie en verificatie circulaire ook geldt voor de afstandsverklaring, lijkt niet erg doordacht te zijn. Een dergelijke eis zal immers niet verenigbaar zijn met het genoemde, in de Wet GBA gemaakte onderscheid. Bovendien zal zo'n vereiste in strijd zijn met de in de klachten genoemde wettelijke- en verdragsbepalingen:

het zal immers tot staatloosheid kunnen leiden. Daarop kom ik nog terug.

Indien, zoals de Staatssecretaris en de Minister van Buitenlandse Zaken van oordeel blijken te zijn, ook de nationaliteit behoort tot de *staat van personen*, zou dat betekenen dat ook bij de toelating van vreemdelingen, met name vreemdelingen uit probleemlanden, een gelegaliseerde (en geverifieerde) verklaring van nationaliteit zou moeten worden overgelegd.

Aantekeningen met betrekking tot de nationaliteit in de GBA zouden in die visie ook eerst op basis van zo'n gelegaliseerde nationaliteitsverklaring kunnen worden opgenomen.

En, het document dat bij uitstek gegevens bevat met betrekking tot de nationaliteit, het nationale paspoort, zou dan eveneens moeten zijn gelegaliseerd, alvorens het tot grondslag voor de nationaliteitsgegevens van de houder zou kunnen worden aanvaard. Dat is zeker in strijd met het bepaalde in de Wet GBA in het bijzonder artikel 43 van die Wet. (Zie ook de bij dit artikel in de Schuurman & Jordens editie aangehaalde passage uit de MvT op het wetsontwerp blz. 47).

Anders dan zowel de Staatssecretaris van Justitie als de Minister van Buitenlandse Zaken menen, stelt de Wet GBA niet de eis dat documenten met betrekking tot de nationaliteit zijn gelegaliseerd, mits aannemelijk is dat het een bewijsstuk is als bedoeld in artikel 43 lid 2 van de Wet GBA. (Aldus het Gerechtshof in Den Haag in een arrest van 23 april 1999, aangehaald in *Burgerzaken & Recht* 1999, p. 233).

Vraag 2.

Deze vraag wordt noch door de Staatssecretaris van Justitie noch door de Minister van Buitenlandse Zaken beantwoord.

De Staatssecretaris volstaat met de mededeling dat in Pakistan afgegeven documenten slechts als bewijs voor de Nederlandse administratie kunnen dienen als zij gelegaliseerd en geverifieerd zijn, zonder in te gaan op de vraag of ten aanzien van de Pakistaanse nationaliteit, vanuit volkenrechtelijk perspectief gezien, geen doorslaggevende betekenis moet worden toegekend aan de verklaring van de Pakistaanse diplomatieke vertegenwoordiging in Nederland. Indien getwijfeld wordt aan de authenticiteit van een Pakistaans paspoort zal dit paspoort eveneens aan de Pakistaanse ambassade (moeten) worden toegezonden. Wanneer een bepaald land heeft erkend dat een vreemdeling de nationaliteit van dat land bezit, wordt het ook op volkenrechtelijke grondslag gehouden geacht de betrokken vreemdeling terug te nemen en tot zijn grondgebied toe te laten.

Ook de Minister van Buitenlandse Zaken omzeilt het antwoord op deze vraag door zich te beperken tot een uiteenzetting van het Pakistaanse nationaliteitsrecht, en ten aanzien van de eigenlijke vraag slechts op te merken dat het niet gaat om de vraag hoe de Nederlandse overheid dient om te gaan met verklaringen van buitenlandse

vertegenwoordigingen.

Het gaat daar *wel* om en bovendien is expliciet gevraagd om op *die* vraag antwoord te geven.

Vraag 3a en b.

3a.

Het beleid met betrekking tot de legalisatie van documenten is bij de 'Instructie legalisatie- en verificatieprocedure Nederlandse vertegenwoordigingen in Ghana, Nigeria, India, Pakistan en de Dominicaanse Republiek van 24 augustus 2000 (Stcrt 30 augustus 2000, nr. 167/pag.9)' per 1 september 2000, enigszins gewijzigd. Onder meer is daarin (onder 7.4) bepaald dat een gelegaliseerde geboorteakte niet langer voorwaarde is voor legalisatie van een akte met betrekking tot de burgerlijke staat.

De Minister van Buitenlandse Zaken heeft ons thans in zijn reactie op de onderhavige klachten, voor het eerst laten weten dat ook ten aanzien van afstandsverklaringen van nationaliteit niet langer een gelegaliseerde geboorteakte wordt verlangd.

Een dergelijke geboorteakte moet echter wel nog steeds worden overgelegd ten behoeve van de vaststelling van de identiteit, waaronder de persoons- en afstammingsgegevens van de betrokkene worden verstaan.

Indien de identiteit - naar Nederlandse maatstaven gemeten - niet naar behoren kan worden vastgesteld, kan dit nimmer leiden tot legalisatie van de afstandsverklaring (brief de Minister van Buitenlandse Zaken pag. 4 t.a.v. 'Tweede klachtonderdeel')

3b.

Op de betreffende vraag wordt geen antwoord gegeven. Dat niet langer een gelegaliseerde en op inhoud geverifieerde geboorteakte wordt verlangd, sluit immers niet uit dat de in de GBA - al dan niet op basis van eerder gelegaliseerde documenten - opgenomen persoonsgegevens van invloed zouden kunnen zijn op de behandeling van verzoeken om legalisatie van een afstandsverklaring.

In de reacties wordt ook hier om de hete brij heen gelopen: het cruciale punt in deze kwestie is dat het niet afdoende kunnen vaststellen van de identiteit van de betrokkene onherroepelijk zal leiden tot weigering van de legalisatie van een afstandsverklaring nationaliteit en daarmee tot intrekking van het KB waarbij aan de betrokkene de Nederlandse nationaliteit is verleend. In hoeverre de persoonsgegevens zoals opgenomen in de GBA bij die identiteitsvaststelling van invloed kunnen zijn, blijft dan uiteraard van groot belang.

Indien, naar mijn cliënten met recht vrezen, hun 'identiteit' niet kan worden vastgesteld bijvoorbeeld omdat hun geboorte niet ten tijde van hun geboorte werd geregistreerd, en ten aanzien van de geboortedatum en/of plaats, zoals bij een later opgenomen *late entry* geen bevestiging kan worden verkregen uit onafhankelijke bronnen, zal dat aan de legalisatie van een afstandsverklaring in de weg staan.

De in de Nederlandse GBA opgenomen persoonsgegevens spelen dan geen rol, tenzij die berusten op een gelegaliseerde en op inhoud geverifieerde geboorteakte.

Vraag 4.

Van de betrokken tot Nederlander genaturaliseerde gewezen Pakistaanse burger wordt een volledig ingevuld aanvraagformulier van 20 kantjes verlangd met bijlagen, ondersteunende documenten etcetera. Dat de eveneens daarbij te voegen geboorteakte niet langer behoeft te worden gelegaliseerd, heeft geen enkel ander voordeel dan dat de daarmee gemoeide leges ad *f* 300,- per document, de betrokkene voor wat betreft die geboorteakte, bespaard blijven.

Zie voorts mijn opmerkingen ten aanzien van Vraag 5.

Vraag 5.

Op deze vraag en de in de klachten (...) aan de orde gestelde consequenties van de gewraakte legalisatie-eis, bevat de reactie van de Staatssecretaris van Justitie geen deugdelijk antwoord.

Zoals ik namens klagers gemotiveerd heb aangevoerd, zal het onthouden van legalisatie aan een verklaring van afstand van de eerdere nationaliteit, bijvoorbeeld omdat de 'identiteit' of 'afstammingsgegevens' niet afdoende konden worden vastgesteld, tot intrekking van het Nederlanderschap en daarmee tot staatloosheid van de betrokkenen leiden, hetgeen in strijd is met artikel 14 van de Rijkswet op het Nederlanderschap en met het Verdrag tot beperking van Staatloosheid van 1961 (Trb 1967, 124).

Dat de identiteit van vreemdelingen uit zogenaamde 'probleemlanden' naar het oordeel van de Minister van Buitenlandse Zaken menigmaal niet is vast te stellen, zal u bekend zijn. Het heeft geleid tot een groot aantal procedures inzake de legalisatie van buitenlandse brondocumenten.

Het laten vallen van de eis van een gelegaliseerde en op inhoud geverifieerde geboorteakte als voorwaarde voor de legalisatie van een akte met betrekking tot de burgerlijke staat (en thans dus ook een afstandsverklaring nationaliteit) klinkt mooier dan het is.

Nog steeds zal immers aan een huwelijksakte of een 'akte van ongehuwdheid' legalisatie worden onthouden indien de persoons- en afstammingsgegevens niet afdoende kunnen worden gedetermineerd.

Ik betreur het daarom dat de Staatssecretaris van Justitie juist ook wat dit onderdeel van de klachten betreft het antwoord is schuldig gebleven.

Het gaat er immers niet om of de betrokkenen bereid zijn 'de procedure te starten' en dat, 'wanneer zij dat niet doen, de verklaring van afstand niet kan dienen als bewijsstuk'.

Het gaat erom of zij wanneer zij *wel* een afstandsverklaring met ondersteunende geboorteakte ter legalisatie aanbieden, de kans lopen hun Nederlandse nationaliteit te verliezen en staatloos te worden. Let wel: ook indien ten aanzien van het doen van afstand en de authenticiteit van de afstandsverklaring, geen twijfel bestaat.

Vraag 6.

Wat betreft deze vraag wil ik verwijzen naar mijn commentaar naar aanleiding van de reactie op de overige vragen, met name Vraag 1. Voor wat betreft het gevraagde uitstel, is intussen inderdaad aan de betrokkenen uitstel verleend om een gelegaliseerde afstandsverklaring te overleggen, totdat de Nationale Ombudsman zich over de klachten zal hebben uitgesproken.

C.

1. Discriminatie

Naar mijn oordeel is dit belangrijke aspect van de klachten ten onrechte buiten beeld gebleven. Daarop is ook in het geheel niet gereageerd door de beide bewindslieden.

In mijn brief aan u van 9 mei jl. (in de zaak Afzal c.s.) heb ik onder verwijzing naar bij die brief gevoegde bijlagen, aandacht gevraagd voor het feit dat door de Staatssecretaris van Justitie met twee maten wordt gemeten wat betreft de eisen die mogen worden gesteld aan de verplichting om afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit.

Ik heb er aan de hand van de door de Staatssecretaris gebezigde modelbrieven op gewezen dat van genaturaliseerden die *niet* uit een van de zogenaamde 'probleemlanden' afkomstig zijn, slechts wordt verlangd dat zij een bewijs overleggen waaruit blijkt dat de autoriteiten van het land van hun oorspronkelijke nationaliteit een verzoek tot afstand hebben ontvangen. Een ontvangstbevestiging of een bewijs van aangetekende verzending 'met handtekening retour' van een verzoek om afstand van nationaliteit, is dan dus voldoende. Ik verwijs voor het overige naar de inhoud van mijn desbetreffende brief.

Van die brief heb ik een kopie toegezonden aan zowel de Staatssecretaris van Justitie als de Minister van Buitenlandse Zaken.

Ook in mijn op 27 juni jl. namens mevrouw Parveen ingediende klacht heb ik er op gewezen dat de gewraakte eis van legalisatie van afstandsverklaringen, door de Staatssecretaris van Justitie alleen wordt gesteld ten aanzien van personen van Pakistaanse herkomst.

In zoverre is de als onbehoorlijk gekenmerkte handelwijze van de Staatssecretaris ook in strijd met het bepaalde in artikel 1 van de Grondwet, met artikel 14 van het EVRM en het bepaalde in artikel 26 van het IVBPR. De voorwaarde van een gelegaliseerde afstandsverklaring wordt immers uitsluitend gesteld ten aanzien van personen van Pakistaanse origine, terwijl er voor zo'n onderscheid geen *objective and reasonable justification* bestaat.

2. Inspanningsverplichting

Mede gelet op de verschillende maatstaven die worden gehanteerd wat betreft de inspanningsverplichting, zoals omschreven in artikel 9 eerste lid onder *b* van de Rijkswet op het Nederlanderschap, mag er aan worden herinnerd dat de van oorsprong Pakistaanse Nederlanders al het mogelijke doen om na de totstandkoming van hun naturalisatie, hun Pakistaanse nationaliteit te verliezen. De afstandsverklaring wordt door hun afgelegd bij de Pakistaanse ambassade in Den Haag, die deze ter registratie en verdere afhandeling doorstuurt aan de bevoegde Pakistaanse autoriteiten zoals beschreven in de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken op pagina 2. Met de wijze waarop hun afstandsverklaring verder wordt geregistreerd en verwerkt, hebben zijn geen bemoeienis. Zij ontvangen op zeker ogenblik bericht van de Pakistaanse ambassade dat zij een *Certificate of Renunciation* kunnen komen afhalen (...).

De Staatssecretaris van Justitie doet het voorkomen dat het bewijs moet worden geleverd dat hun oorspronkelijke Pakistaanse nationaliteit daadwerkelijk verloren is gegaan. Ofschoon dat bewijs door middel van het *Certificate* ook is geleverd, is dit in feite overbodig: volstaan zal immers kunnen worden met het bewijs dat men aan zijn inspanningsverplichting ex artikel 9 van de Rijkswet heeft voldaan.

De betrokkenen kunnen, gelet op de beschreven gang van zaken, de wijze waarop gevolg wordt gegeven aan hun door de afstandsverklaring kenbaar gemaakte wens om hun Pakistaanse nationaliteit verloren te doen gaan, ook op geen enkele wijze beïnvloeden.

Ook in dat opzicht is het 'binnensmokkelen' van een identiteitsonderzoek met alle mogelijke desastreuze gevolgen van dien, geheel buiten de orde.

(...)

2. Aanvullend brachten verzoekers bij brief van 15 november 2000 nog het volgende naar voren:

"... Van de gelegenheid wil ik gaarne gebruik maken om uw aandacht te vestigen op het navolgende:

De reactie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken op de klacht, bevat geen gegevens of inlichtingen met betrekking tot de door de betrokken genaturaliseerde gewezen Pakistaanse Nederlanders te volgen procedure bij het ter legalisatie aanbieden van een afstandsverklaring. Mijn kantoorgenoot Mr. Aldo Kuijer heeft hierover onlangs om inlichtingen gevraagd aan de Nederlandse ambassade in Islamabad en ontving het hierbij in kopie gevoegde antwoord, gedateerd 8 november 2000.

Daaruit blijkt dat het volgens de ambassade noodzakelijk is om de *Certificate of Renunciation*, - die is afgegeven en van een droogstempel voorzien door het *Directorate General of Immigration & Passports* en waarvan een kopie-exemplaar in uw bezit is - eerst te doen legaliseren door het Pakistaanse *Ministry of Foreign Affairs*, waarna deze pas tezamen met een geboorteakte (in de zaak van de cliënt van Aldo Kuijer, de heer Khan was dat niet nodig omdat zijn persoonsgegevens zijn opgenomen in de GBA op basis van een gelegaliseerde en geverifieerde geboorteakte) ter legalisatie kan worden aangeboden.

De betrokkenen die in een aantal gevallen geen familieleden of connecties meer hebben in Pakistan die voor hen de *Certificate of Renunciation* kunnen laten legaliseren door het *Ministry of Foreign Affairs* en hen een geboortebewijs kunnen toezenden, krijgen bij het zich voorzien van deze vóór-legalisatie en een geboorteakte geen bijstand van het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken, ofschoon zij de Nederlandse nationaliteit hebben, zo heb ik van dit Ministerie vernomen.

Los van de principiële bezwaren die er tegen het vereiste van een gelegaliseerde verklaring van afstand bestaan, en die de voornaamste grondslag vormen voor de klachten, zal het dus voor de betrokkenen bepaald niet eenvoudig zijn om zich te voorzien van de ten behoeve van de legalisatie van de afstandsverklaring benodigde stukken. In zoverre is het vorenstaande een aanvulling op hetgeen ik in mijn brief van 13 november j.l. met betrekking tot **Vraag 4**. heb opgemerkt...."

f. Reactie Staatssecretaris van Justitie

Bij brief van 29 maart 2001 reageerde de staatssecretaris als volgt op hetgeen verzoekers gemachtigde naar voren had gebracht:

A In dit onderdeel wordt gesteld dat de eis van een gelegaliseerde en op inhoud geverifieerde verklaring van afstand van nationaliteit niet op een beleidsregel berust. Mr. Tjebbes stelt daarentegen dat bij het stellen van de eis sprake is van een gedraging (immers de beleidsregel ontbreekt in zijn ogen). Hij meent dat de eis tot legalisatie en

verificatie verstreckende gevolgen heeft voor de betrokkenen en, indien bij herhaling gesteld, als een gedraging kan worden aangemerkt.

De stelling die mr. Tjebbes in zijn brief heeft ingenomen, vindt geen grond in de Algemene wet bestuursrecht.

Een beleidsregel volgens artikel 1:3, vierde lid Algemene wet bestuursrecht is: "een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan".

Dat buitenlandse documenten gelegaliseerd dienen te worden alvorens zij in de Nederlandse rechtsorde bewijskracht krijgen, tenzij een verdrag bepaalt dat een document is vrijgesteld van legalisatie, is een algemeen aanvaard uitgangspunt. Legalisatie heeft volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een volkenrechtelijke grondslag (ABRS 18 februari 1999, HO 1981345). Het beleid inzake legalisatie is neergelegd in een besluit, namelijk voornoemde circulaire van 12 januari 2000, kenmerk 5001966/99/6. Deze algemene regel heeft vanzelfsprekend ook betrekking op documenten die moeten bewijzen dat de oorspronkelijke nationaliteit verloren is gegaan als gevolg van het doen van afstand, zoals verlangd wordt op grond van artikel 15, aanhef en onder d, van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Het beleid inzake legalisatie is neergelegd in een besluit, namelijk voornoemde circulaire van 12 januari 2000.

Nu is vastgesteld dat de eis, inhoudende dat bewijsstukken inzake afstand zo nodig gelegaliseerd en/of geverifieerd moeten worden, op een beleidsregel is gebaseerd, moet worden geconcludeerd dat geen sprake is van een gedraging in de zin van artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht. Uit de parlementaire geschiedenis van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht vloeit namelijk voort dat de reikwijdte van de regeling op soortgelijke wijze omschreven is als in artikel 12 van de Wet Nationale ombudsman.

Om ontvankelijk te zijn in een bij een bestuursorgaan te voeren klachtprocedure dient de klacht betrekking te hebben op een *concrete, bepaalde gedraging* van het bestuursorgaan. Dit betekent dat *algemene* klachten over beleid of beleidsuitvoering buiten de reikwijdte van een bij het bestuursorgaan te voeren klachtprocedure vallen. De klacht van mr. Tjebbes is een algemene klacht over het beleid inzake legalisatie en verificatie. Dat deze beleidsregel verstreckende gevolgen kan hebben voor betrokkenen kan niet leiden tot een andere conclusie. Deze specifieke beleidsregel verschilt in dezen niet van vele andere beleidsregels. Overigens worden met de beleidsregel in kwestie de algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet overtreden.

B Vraag 1:

Mr. Tjebbes meent dat documenten betreffende de nationaliteit niet vallen onder de circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken omtrent de staat van personen.

Ik heb reeds eerder vastgesteld dat de eerdergenoemde circulaire legalisatie en verificatie wel van overeenkomstige toepassing is. In dit kader wordt gewezen op de Overeenkomst tot vrijstelling van legalisatie voor bepaalde akten en documenten, Trb. 1978, 19 (opgenomen in de bijlage bij de circulaire legalisatie en verificatie d.d. 12 januari 2000). Deze Overeenkomst heeft (o.m.) betrekking op akten en documenten inzake de nationaliteit van natuurlijke personen. Aangezien Pakistan niet is toegetreden tot deze Overeenkomst dienen documenten betreffende de nationaliteit afkomstig uit dat land te worden gelegaliseerd. De eis van verificatie komt voort uit de circulaire legalisatie en verificatie.

Op basis van een algemeen ambtsbericht met betrekking tot akten in Pakistan d.d. 1 april 1996 door het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken is Pakistan aangewezen als probleemland met betrekking tot het schriftelijk bewijs. Hieruit vloeit voort dat afstandsverklaringen betreffende Pakistan gelegaliseerd en inhoudelijk geverifieerd moeten zijn.

Een afstandsverklaring waarin wordt gesteld dat - door het doen van afstand - de oorspronkelijke nationaliteit is verloren zal eerst in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens worden opgenomen na legalisatie en inhoudelijke verificatie zoals bepaald in de circulaire legalisatie en verificatie.

Vraag 2:

In mijn brief van 4 augustus 2000 heb ik uiteengezet op welke wijze de legalisatie en inhoudelijke verificatie van een Pakistaanse afstandsverklaring dient plaats te vinden. De legalisatie dient namelijk plaats te vinden volgens de circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken van 8 mei 1996 nr. 555949/96/6, welke inmiddels vervangen is door de gelijknamige circulaire nr. 5001966/99/6 van 12 januari 2000. Legalisatie en verificatie van een verklaring kan niet op een andere wijze plaatsvinden.

Het opnemen in de Nederlandse administratie van het gegeven dat een persoon afstand heeft gedaan van zijn vreemde nationaliteit dient te geschieden aan de hand van een bewijsstuk dat is afgegeven door de autoriteit die, met betrekking tot die vreemde nationaliteit, daartoe bevoegd is. Welke vreemde autoriteit daartoe bevoegd is, wordt uitgemaakt in het interne recht van de desbetreffende staat. Veelal is dit niet de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging van die staat in den vreemde.

Het bewijsstuk inzake de afstand dient gelegaliseerd en geverifieerd te zijn indien dit volgt uit de circulaire d.d. 12 januari 2000 (of diens voorganger). In het geval van de

Pakistaanse nationaliteit dient een *Certificate of Renunciation* (gelegaliseerd en geverifieerd) te worden overgelegd. Dit betekent, anders dan de verzoekers menen, dat het niet voldoende is voor het bewijs dat men niet langer de Pakistaanse nationaliteit bezit, dat de vertegenwoordiging van Pakistan in Nederland verklaart dat de afstandsverklaring van de klagers juist en geverifieerd is.

In dit kader is in het bijzonder van belang hetgeen is opgemerkt over de bewijskracht van buitenlandse bewijsstukken door de Afdeling bestuursrechtspraak (18 februari 1999, HO 198134 5), namelijk: "*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.*" Hieruit volgt dat indien de benodigde legalisatie (welke tot stand moet komen via de weg die de circulaire aangeeft) ontbreekt, dat dan tevens het bewijsrechtelijk rechtsgevolg ontbreekt.

Aan de omstandigheid dat een *Certificate of Renunciation* (slechts) is voorzien van een verklaring van een Pakistaanse vertegenwoordiging hier te lande, komt derhalve geen betekenis toe.

Overigens is ook hier van belang, dat algemene wensen over het beleid van een bestuursorgaan (in casu het beleid neergelegd in de meergenoemde circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken) niet kunnen worden aangemerkt als klachten in de zin van artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht.

Vragen 3a en 3b:

Hetgeen mr. Tjebbes ten aanzien van vragen 3a en 3b schrijft, geeft mij geen aanleiding tot aanvullende opmerkingen.

Vraag 4:

Deze passage vraagt niet om een antwoord.

Vraag 5:

De opmerkingen van mr. Tjebbes omtrent de weigering van legalisatie en verificatie op grond van de omstandigheid dat de identiteit van de aanvrager niet vast staat, zijn gericht aan de Minister van Buitenlandse Zaken. Immers, beslissingen omtrent legalisatie en verificatie geschieden onder verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken. Om die reden zal ik in deze brief niet ingaan op deze opmerkingen.

Bij beslissingen ter zake de intrekkingen van het Nederlanderschap ex artikel 15, aanhef en onder d, van de Rijkswet op het Nederlanderschap zal vanzelfsprekend het Verdrag tot beperking van Staatloosheid van 1961 in acht worden genomen. In tegenstelling tot

hetgeen mr. Tjebbes stelt, dienen betrokkenen zélf de legalisatie- en verificatieprocedure te starten zodat de *Certificate of Renunciation* na legalisatie en verificatie kan dienen als bewijs dat zij daadwerkelijk niet meer in het bezit zijn van de Pakistaanse nationaliteit. Uit niets is tot heden gebleken dat het voor de verzoekers onmogelijk zou zijn om zich te voorzien van een *Certificate of Renunciation*, dat is gelegaliseerd en geverifieerd volgens de regels die de circulaire legalisatie en verificatie daarvoor stelt. Onder deze omstandigheid mag van de verzoekers dan ook worden verwacht dat zij zorg dragen voor een *Certificate of Renunciation*, op juiste wijze gelegaliseerd en geverifieerd.

Vraag 6:

Deze passage vraagt niet om een antwoord.

C

1.

Niet slechts personen van Pakistaanse herkomst dienen een verklaring tot afstand te overleggen. Van ongelijke behandeling van genaturaliseerden is geen sprake.

In de bedoelde modelbrieven, de bijlage bij kennisgeving van naturalisatie en de herinneringsbrieven, worden betrokkenen gewezen op het feit dat zij zich bij de aanvraag tot naturalisatie bereid hebben verklaard al het mogelijke te doen om de oorspronkelijke nationaliteit te verliezen en verzocht binnen de gestelde termijn een originele verklaring van de betreffende autoriteiten te zenden waaruit blijkt dat afstand is gedaan van de oorspronkelijke nationaliteit, dan wel een origineel bewijs dat die autoriteiten een verzoek tot afstand hebben ontvangen. Indien wordt aangetoond dat een verzoek tot afstand door de betreffende autoriteiten is ontvangen wordt een nadere termijn gegeven waarbinnen een origineel bewijsstuk inzake het verlies van de oorspronkelijke nationaliteit dient te worden overgelegd.

Het originele bewijsstuk inzake het verlies van de oorspronkelijke nationaliteit dient afkomstig te zijn van de autoriteit die bevoegd is vast te stellen dat afstand is gedaan van de vreemde nationaliteit en, indien de circulaire legalisatie en verificatie dit voorschrijft, gelegaliseerd en inhoudelijk geverifieerd te zijn.

2.

Betrokkenen dienen te overleggen een bewijs dat de oorspronkelijke nationaliteit door het doen van afstand is verloren, van slechts een inspanningsverplichting is geen sprake.

Om aan te tonen dat betrokkene niet heeft nagelaten al het mogelijke te doen de oorspronkelijke nationaliteit te verliezen, zal betrokkene een, in Nederland rechtskrachtig, bewijs moeten overleggen dat de oorspronkelijke nationaliteit door het doen van afstand is

verloren. Gelet op het feit dat de circulaire legalisatie en verificatie van overeenkomstige toepassing is verklaard, dienen bewijsstukken uit Pakistan ter zake van afstand te zijn gelegaliseerd en geverifieerd om te kunnen dienen als bewijs voor de Nederlandse administratie.

Mr. Tjebbes meent dat met het 'sec' overleggen van het *Certificate of Renunciation* het bewijs van het verlies van de Pakistaanse nationaliteit reeds is geleverd. Deze aanneme is onjuist. Een buitenlands bewijsstuk heeft geen bewijsrechtelijke kracht, tenzij het is gelegaliseerd en geverifieerd indien dit is vereist door de circulaire legalisatie en verificatie (dan wel via verdrag daarvan is vrijgesteld). Ik verwijs hierbij naar de eerder genoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak d.d. 18 februari 1999, H01981345 en hetgeen daarin is gesteld inzake de bewijskracht in de Nederlandse rechtsorde van buitenlandse bewijsstukken.

(...)

Reactie op de brief van 15 november 2000

Blijkens de circulaire legalisatie en verificatie verleent het Ministerie van Buitenlandse Zaken in beginsel geen tussenkomst bij legalisatie-aanvragen, tenzij deze tussenkomst noodzakelijk is wanneer rechtstreekse contacten met de autoriteiten van het land van herkomst niet kunnen worden gelegd. Betrokkene dient zich persoonlijk, schriftelijk, of via familie of kennissen tot de autoriteiten van het land van herkomst te wenden. In het geval van betrokkenen het Pakistaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Indien geen familie of kennissen kunnen bemiddelen kan mogelijk schriftelijk -per koerier- de afstandsverklaring naar het Pakistaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken worden gezonden met het verzoek de afstandsverklaring te arresteren...."

g. reactie Minister van Buitenlandse Zaken

De minister van Buitenlandse Zaken reageerde bij brief van 2 februari 2001 als volgt:

In de brief van mr. Tjebbes van 13 november 2000 wordt bij het eerste klachtonderdeel (A) mijns inziens geen vraag gesteld die beantwoording behoeft door dit ministerie. De Staatssecretaris van Justitie zal op dit klachtonderdeel reageren.

Tweede klachtonderdeel (B)

Vraag 1:

(...)

Buitenlandse (bron)documenten kunnen toegang verkrijgen tot het Nederlandse rechtsverkeer door middel van legalisatie. Sinds 1 april 1996 geldt voor de vijf

probleemlanden dat pas tot legalisatie kan worden overgegaan nadat verificatie heeft plaatsgevonden. Indien gegevens in het GBA zijn opgenomen op basis van na 1 april 1996 gelegaliseerde en geverifieerde akten, dan kunnen kopieën van deze akten uiteraard dienen ter vaststelling van de identiteit in het kader van de legalisatie van de Pakistaanse afstandsverklaring.

Een paspoort komt nimmer in aanmerking voor legalisatie. Het betreft hier namelijk geen brondocument, noch een akte.

Vraag 2:

Ten aanzien van de vraag naar de betekenis van een verklaring van de Pakistaanse diplomatieke vertegenwoordiging in Nederland kan ik het volgende meedelen.

Refererend aan mijn uiteenzetting in mijn brief van 25 augustus 2000 betreffende de procedure tot het doen van afstand van de Pakistaanse nationaliteit, kan ik het volgende toevoegen.

Het Certificate of Renunciation betreft een Pakistaans document, afgegeven door de autoriteiten in Pakistan, in casu het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De legalisatieketen die door dit document doorlopen zal moeten worden bestaat allereerst uit een legalisatie door het Pakistaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken en, na verificatie, legalisatie door de Nederlandse vertegenwoordiging in Pakistan.

In deze procedure is geen rol weggelegd voor de betreffende buitenlandse diplomatieke vertegenwoordiging in Nederland.

Vraag 3 a:

Een aanvraag tot legalisatie van een Pakistaanse afstandsverklaring kan doorgaans leiden tot legalisatie, indien deze vergezeld is van ofwel een na 1 april 1996 gelegaliseerde en geverifieerde geboorteakte, dan wel een ongelegaliseerde geboorteakte, die rechtsgeldig is en derhalve kan dienen ter vaststelling van de identiteit op basis van de daarin genoemde persoons- en afstammingsgegevens.

De belangrijkste afwijzingsgrond voor de legalisatie van Pakistaanse afstandsverklaringen vormt op dit moment het feit dat de ingediende geboorteakte niet voorkomt in het register.

Vraag 3b:

Ik verwijs hiervoor naar mijn beantwoording van vraag 1 en 3 a van klachtonderdeel B.

Vraag 4:

Bij de aanvraag tot legalisatie van een Pakistaanse afstandsverklaring, die wordt ingediend middels een aanvraagformulier, moet een geboorteakte (vide bijgevoegde bijlagen bij het aanvraagformulier) als ondersteunend document ingediend worden ter vaststelling van de identiteit van de aanvrager.

In het geval dat de ingediende geboorteakte na 1 april 1996 gelegaliseerd en geverifieerd is dan levert dit wel degelijk een voordeel op ten aanzien van de identiteitsvaststelling, omdat het verificatieonderzoek naar de geboorteakte in dat geval grotendeels achterwege kan blijven.

Indien echter de geboorteakte niet na 1 april 1996 is gelegaliseerd en geverifieerd, dient aan de hand van deze akte, en de gegevens vermeld in het aanvraagformulier, de identiteit van de aanvrager alsnog middels verificatie vastgesteld te worden.

(...)

H. REACTIE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Bij brief van 16 november 2001 legde de Nationale ombudsman de staatssecretaris van Justitie de vraag voor hoe de aan verzoekers gestelde eis om door middel van een gelegaliseerd en geverifieerd geboortebewijs hun identiteit aan te tonen, zich verhoudt tot het bepaalde in de Wet op de identificatieplicht 1994. In een op dit punt vergelijkbare zaak (2000.02319) was deze vraag bij brief van 21 september 2001 reeds voorgelegd aan de minister van Buitenlandse Zaken.

Bij brief van 4 januari 2002 antwoordde de staatssecretaris op de gestelde vragen aldus:

“...Ik onderschrijf het antwoord van de Minister van Buitenlandse Zaken en neem zijn antwoord in deze over.

Voorts wil ik benadrukken dat de WID geen wijziging van, noch een verwijzing naar de Rijkswet op het Nederlanderschap bevat en derhalve niet van toepassing is op de naturalisatieprocedure. Hierbij verwijs ik expliciet naar hetgeen de Minister van Buitenlandse Zaken u heeft bericht, namelijk dat de WID dient ter vaststelling van bij de wet aangewezen gevallen. De Rijkswet op het Nederlanderschap valt hier niet onder. In dit verband wijs ik u er op, dat de Raad van State in naturalisatieprocedures heeft aanvaard dat van een vreemdeling wordt gevergd dat een gelegaliseerde en/of geverifieerde geboorteakte wordt overgelegd, opdat zijn of haar identiteit kan worden vastgesteld (JV 2000/104 en AB 2001/510)...”

i. Nadere reactie verzoekers

Verzoekers gaven in hun brief van 28 januari 2002 hierop de navolgende reactie:

“...De zienswijze van de Staatssecretaris van Justitie, als zou de Wet op de identificatieplicht (WID) niet van toepassing zijn op naturalisatieprocedures nu de WID geen wijziging van, noch een verwijzing naar de Rijkswet op het Nederlanderschap bevat heeft mij verbaasd.

Het standpunt van de Staatssecretaris moet op een misverstand berusten.

Ik moge herinneren aan de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 januari 2000 (gepubliceerd in JV 2000, 45) alsmede aan de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 19 april 1999 (JV 1999, S 197) die daaraan vooraf was gegaan.

De WID verzet zich immers tegen identiteitscontroles dan wel vormen van identiteitsvaststelling voorzover de WID daarin niet uitdrukkelijk voorziet.

De Staatssecretaris draait de zaak echter om en doet het voorkomen dat, wanneer de WID geen expliciete verwijzing bevat naar een bepaalde wettelijke regeling, het aan het betrokken bestuursorgaan vrij zou staan een andere wijze van identiteitsvaststelling of andere identiteitsdocumenten vast te stellen dan die welke in de WID zijn genoemd.

Maar, zoals de Raad van State het in de uitspraak van 18 januari 2000 formuleert: ‘De wetgever heeft met de invoering van de WID beoogd uitsluitend in een aantal, in de wet genoemde gevallen, een beperkte identiteitsplicht in het leven te roepen.’

En in de - door de ABRS bevestigde - uitspraak van de Rechtbank Amsterdam overwoog de Rechtbank onder meer:

Blijkens de wetsgeschiedenis heeft de WID beoogd in een beperkt aantal gevallen een identificatieplicht in het leven te roepen. De plicht is ingevoerd met betrekking tot bijvoorbeeld financiële situaties, en situaties op het terrein van de sociale zekerheid, in het strafrecht en het vreemdelingenrecht. In de op deze onderwerpen betrekking hebbende formele wetten zijn bepalingen opgenomen die de identificatieplicht expliciet regelen. Het stelsel van de WID is naar het oordeel van de Rechtbank exclusief.

Zoals gezegd: er is bij de Staatssecretaris sprake van een vergissing....”

j. REACTIE minister van buitenlandse zaken

De minister van Buitenlandse Zaken antwoordde bij brief van 19 oktober 2001 als volgt:

“...In de Wet op de identificatieplicht 1994 wordt in de preambule bepaald dat deze wet dient ter vaststelling van de identiteit van personen in (een beperkt aantal) bij de wet aangewezen gevallen. Legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten wordt in de Wet op de identificatieplicht 1994 niet genoemd. Met andere woorden, de Wet op de

identificatieplicht 1994 is niet van toepassing op situaties waarbij buitenlandse documenten moeten worden beoordeeld. Ten overvloede merk ik op dat de legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten thans (nog) niet is geregeld in enige wetgeving, maar vooralsnog berust op beleidsregels. (...)

Dit beleid houdt in dat sinds 1 april 1996 documenten inhoudelijk worden geverifieerd alvorens tot legalisatie kan worden overgegaan. Uit praktisch oogpunt is er destijds niet voor gekozen om alsnog alle zich reeds in het Nederlands rechtsverkeer bevindende documenten te verifiëren, maar is besloten om pas tot verificatie van een document over te gaan bij indiening van een nieuw legalisatieverzoek.

Houders van een Nederlands paspoort die in Pakistan zijn geboren kunnen voor hun identiteitsvaststelling niet volstaan met het overleggen van een Nederlands paspoort.

Immers dit paspoort zou op grond van niet geverifieerde documenten kunnen zijn verkregen. Derhalve is een geboorteakte vereist ter vaststelling van de identiteit.

Tot slot wijs ik u op het vereiste van een geboorteakte van beide echtgenoten bij huwelijk in Nederland conform art. 1:44 lid 1 sub a BW. Bij de huwelijksvoltrekking kan niet worden volstaan met het overleggen van een geldig nationaal paspoort....”

k. reactie verzoeker

Verzoekers reageerden bij brief van 21 november 2001 op het antwoord van de minister van Buitenlandse Zaken:

“(..)

De zienswijze van de Minister is beslist onjuist. Ik moge herinneren aan de uitspraak van de ABRS van 18 januari 2000 gepubliceerd in JV 2000, 45 alsmede aan die voorafgegane uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 19 april 1000 (JV 1999 S197).

De Raad van State onderschrijft dit standpunt door onder meer te overwegen: ‘de wetgever heeft met de invoering van de WID beoogd uitsluitend in een aantal, in de wet genoemde gevallen, een beperkte identificatieplicht in het leven te roepen’.

Het legalisatiebeginsel impliceert dus dat, anders dan door de Minister van Buitenlandse Zaken wordt verondersteld, de WID een limitatieve opsomming bevat van formele wetgeving waaraan een identificatieplicht kan worden opgehangen.

De Minister van Buitenlandse Zaken draait dit als het ware om en doet het voorkomen alsof de wet niet van toepassing zou zijn op situaties die daarin niet uitdrukkelijk zijn genoemd of omschreven, zoals de beoordeling van buitenlandse documenten.

Het moge duidelijk zijn dat slechts sprake kan zijn van een kennelijke vergissing....”

I. Nadere reactie Staatssecretaris van justitie

De staatssecretaris gaf bij brief van 29 maart 2002 de navolgende nadere reactie op hetgeen verzoekers naar voren hadden gebracht.

“...De brieven geven mij geen aanleiding mijn standpunt zoals verwoord in mijn brief van 4 januari 2002 te wijzigen.

De Wet op de Identificatieplicht 1994 dient ter vaststelling van de identiteit van personen in (een beperkt aantal) bij de wet aangewezen gevallen.

Zoals eerder aangegeven gaat het in de naturalisatieprocedure, en dus ook bij het doen van afstand, om het controleren van documenten...”

m. NADERE REACTIE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

De minister reageerde bij brieven van 4 en 11 april 2002 aldus:

“...Voor de identiteitsvaststelling van een Nederlander, geboren in Nederland, kan worden volstaan met een kopie van het Nederlands paspoort (conform paragraaf 7.4 van de Instructie), omdat deze persoon beschikt over een Nederlandse geboorteakte, die voor gebruik binnen de Nederlandse rechtsorde uiteraard niet gelegaliseerd hoeft te worden.

Het beleid ten aanzien van de legalisatie van huwelijksakten uit Pakistan na 1 april 1996 en de achtergronden van de betaling van de leges zijn reeds uitvoerig toegelicht in mijn brieven van 10 oktober 2000 en 15 januari 2001, naar de inhoud waarvan ik kortheidshalve verwijs.

Wellicht ten overvloede merk ik nog op dat Pakistan geen partij is bij het Apostillevrdrag en dit derhalve niet van toepassing is op akten afgegeven in Pakistan.

(...)

Mr. Tjebbes stelt dat de Wet op de Identificatieplicht (WID) zich zou verzetten tegen identiteitscontroles dan wel vormen van identiteitsvaststelling voorzover de WID daarin niet uitdrukkelijk voorziet. Dit is een kwestie van wetsinterpretatie.

In mijn brief van 19 oktober jl. heb ik reeds aangegeven dat de WID mijn inziens niet van toepassing is op de legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten.

Zoals reeds in eerdere brieven is toegelicht, vindt volgens het bestaande beleid de identiteitsvaststelling bij de legalisatie van akten met betrekking tot de burgerlijke staat (waaronder afstandsverklaring) plaats op basis van een geboorteakte....”

advies commissie van advies voor de zaken betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit

Naar aanleiding van een uitspraak van het Gerechtshof 's-Gravenhage van 27 maart 2002, gepubliceerd JV 2002,196 en het daarin vermelde advies van de Commissie van Advies voor de zaken betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit van 6 september 2001, heeft de Nationale ombudsman bij brief van 17 september 2002 genoemd advies voorgelegd voor reactie aan verzoekers, de minister van Buitenlandse Zaken en de inmiddels aangetreden minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

In genoemde uitspraak heeft het Hof het advies van de Commissie overgenomen.

De volgende passages uit het advies werden onder de aandacht gebracht:

“...De Commissie wenst naar aanleiding van de overwegingen van het Hof de volgende opmerkingen van algemene aard te maken.

Het is juist dat gegevens inzake de burgerlijke staat van personen die ontleend worden aan buitenlandse documenten in principe gelegaliseerd dienen te worden alvorens zij kunnen worden opgenomen in de gba.

Dit is niet het geval indien het stukken betreft afkomstig uit een land dat partij is bij een of meer verdragen die de vrijstelling of afschaffing van legalisatie regelen. In de circulaire inzake legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen laatstelijk gewijzigd met ingang van 1 april 2001 is een overzicht van de desbetreffende verdragen opgenomen alsmede van de landen die partij zijn.

Voorts bevat de circulaire instructies inzake legalisatie en verificatie en een landeninformatielijst waarin voor elk land de toepasselijke procedure wordt beschreven.

De burgerlijke staat van een persoon omvat een aantal gegevens zoals naam, afstamming en geboorteplaats.

De geboortedatum valt ook onder deze gegevens. De nationaliteit van een persoon is echter geen gegeven van de burgerlijke staat. Hierbij dient te worden aangetekend dat er wel een duidelijk verband is tussen nationaliteit en burgerlijke staat. Immers, de nationaliteit zal in het algemeen bepalend zijn voor het recht dat van toepassing is op de burgerlijke staat van een persoon.

Het voorgaande betekent dat de voormelde circulaire niet van toepassing is op de nationaliteit van een persoon: m.a.w. legalisatie is niet aan de orde.

Het systeem van de Wet GBA is strikt. Het gaat uit van een brondocumentenstelsel hetgeen betekent dat inschrijving in de gba in principe alleen geschiedt als daar een

document aan ten grondslag ligt. De wet is gradueel van opzet. Zij maakt onderscheid tussen verschillende documenten en de waarde die daaraan wordt toegekend. Het systeem begint bij het sterkste document - de geboorteakte - en eindigt bij het zwakste document.

Dat is de verklaring onder eed of belofte. Het betreft hier een verklaring die door de betrokkene zelf ten overstaan van de gba-ambtenaar wordt afgelegd op schrift gesteld en ondertekend. Een dergelijke verklaring wordt afgelegd als betrokkene niet over enig document betreffende zijn burgerlijke staat beschikt.

Artikel 43 van de Wet GBA schrijft uitdrukkelijk voor op welke gronden een gemeente de buitenlandse nationaliteit van een persoon in de gba mag opnemen. Indien niet aan de vermelde gronden is voldaan dient de gemeente betrokkene op te nemen met de vermelding 'nationaliteit onbekend'. Gemeenten hebben in deze nauwelijks marge. Naar de mening van de vertegenwoordiger van het ministerie van Binnenlandse Zaken hebben gemeenten in deze geen marge.

De opname van gegevens in de gba dient zorgvuldig te geschieden. Burgers en derden moeten hierop kunnen vertrouwen. Een eenmaal opgenomen gegeven kan niet zomaar worden gewijzigd. Hiervoor bestaat slechts aanleiding als een gemeente constateert dat een opgenomen gegeven onjuist of niet meer aktueel is. In dat geval is zij gehouden tot wijziging over te gaan met inachtneming van de daarvoor in de Wet GBA voorgeschreven procedure. Deze houdt onder meer in dat de betrokkene op de hoogte dient te worden gesteld van het voornemen tot wijziging van een gegeven.

(...)

De Commissie wenst voorts nog enige opmerkingen te maken over de waarde van de vermelding van de nationaliteit in de gba. De bewijswaarde is een relatieve. Immers waar het gaat om een vreemde nationaliteit zijn alleen de autoriteiten van het desbetreffende land bevoegd om vast te stellen of een persoon de nationaliteit van dat land bezit. De vermelding van de nationaliteit in de gba is een registratie daarvan, geen vaststelling..."

O. antwoord verzoekers

Verzoekers en de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie werd gevraagd of en in hoeverre de inhoud van het advies voor hen aanleiding was om hun standpunt zoals eerder verwoord te handhaven, dan wel te herzien.

Verzoekers beantwoorden de vraag bij brief van 19 september 2002 als volgt

"...Het advies van de Commissie van Advies Burgerlijke Staat en Nationaliteit en het naar aanleiding daarvan gewezen arrest van het Haagse Gerechtshof bevestigen slechts

hetgeen ik in deze zaak - onder verwijzing naar eerder jurisprudentie - heb gesteld. Ik verwijs naar mijn brief van 13 november 2000, (ad B Vraag 1. p.4.)...”

P. antwoord minister van buitenlandse zaken

De minister van Buitenlandse Zaken beantwoorde de vraag bij brief van 24 september 2002 als volgt:

“...Zowel het advies van de Commissie van Advies als de uitspraak van de rechtbank Den Haag hebben betrekking op de vermelding van de nationaliteit in het GBA en welke documenten daaraan ten grondslag moeten c.q. kunnen liggen.

In casu gaat het echter om de wijze waarop de Minister van Buitenlandse Zaken uitvoering geeft aan zijn bevoegdheid om buitenlandse documenten door middel van legalisatie (en verificatie) geschikt te maken voor gebruik in de Nederlandse rechtsorde. Het beleid inzake verificatie en legalisatie van documenten afkomstig uit de probleemlanden is bekend gemaakt door middel van een publicatie in de Staatscourant (nr. dd. 30 augustus 2000).

In casu gaat het om een verzoek aan de Minister van Buitenlandse Zaken om een buitenlands document te legaliseren, te weten Pakistaanse afstandsverklaringen. Deze afstandsverklaringen worden weliswaar niet met name genoemd in de hierboven genoemde publicatie in de Staatscourant, maar deze documenten hebben uiteraard betrekking op een persoon, waarvan de identiteit aan de hand van een geboorteakte vastgesteld moet worden, alvorens de afstandsverklaring gelegaliseerd kan worden.

Immers, de legalisatie betreft niet alleen de geldige afgifte, maar tevens de inhoudelijke juistheid van het document (waaronder de persoonsgegevens van betrokkene).

Tot slot wijs ik hierbij nog op de passage in het advies van de Commissie dat betrekking heeft op het systeem van de Wet GBA. Inschrijving in het GBA is mogelijk op basis van verschillende documenten, waaraan verschillende waarde wordt toegekend. Het systeem begint met het sterkste documenten uit de probleemlanden dan ook de basis voor de identiteitsvaststelling van degene(n) waarop de betreffende documenten betrekking hebben...”

Q. antwoord minister voor vreemdelingenzaken en integratie

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie beantwoorde de vraag bij brief van 1 november 2002 aldus:

“...Het advies geeft mij geen aanleiding mijn standpunt zoals verwoord in mijn eerdere brieven te wijzigen.

De vaststelling van verlies van nationaliteit is voor de naturalisatieprocedure van dermate groot belang dat het document waaruit moet blijken dat verzoeker afstand heeft gedaan van de oorspronkelijke nationaliteit gelegaliseerd en inhoudelijk geverifieerd moet zijn. Om die reden is in de naturalisatieprocedure, ook wat betreft bewijsstukken ter zake van het verlies van de oorspronkelijke nationaliteit, de circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken van overeenkomstige toepassing verklaard...”

R. inlichtingen van de ind

Darnaar gevraagd deelde een medewerkerster van de IND op 5 december 2002 telefonisch mee dat de navolgende gegevens bekend zijn:

- A., genaturaliseerd op 1 september 1998; geboorteakte dateert van voor 1 oktober 1994;
- R., genaturaliseerd op 9 oktober 1998; geboorteakte dateert van voor 1 oktober 1994;
- K., genaturaliseerd op 6 oktober 1998; geboorteakte dateert van 18 juli 1996 en is, naar mag worden aangenomen gezien de datum, gelegaliseerd en geverifieerd;
- C., genaturaliseerd op 25 februari 1999; geen geboorteakte bekend;
- Af., genaturaliseerd op 12 juli 1998; geboorteakte dateert van 25 april 1995;
- P., genaturaliseerd op 6 juli 1998; geboorteakte dateert van voor 1 oktober 1994.

Achtergrond

1. Rijkswet op het Nederlanderschap; wet van 19 december 1984, Stb. 628.

Artikel 9

“1. Een verzoek van een vreemdeling die voldoet aan de bepalingen van de beide voorgaande artikelen wordt niettemin afgewezen, indien

(...)

b. de verzoeker die een andere nationaliteit bezit, niet het mogelijke heeft gedaan om die nationaliteit te verliezen, dan wel niet bereid is het mogelijke te zullen doen om, na de totstandkoming van de naturalisatie, die nationaliteit te verliezen, tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden verlangd;

(...).”

Artikel 15

“ Het Nederlandschap gaat voor een meerderjarige verloren:

(...)

d. door intrekking van het besluit waarbij het Nederlandschap is verleend, welke kan plaatsvinden, indien de betrokkene heeft nagelaten na de totstandkoming van zijn naturalisatie al het mogelijke te doen om zijn oorspronkelijke nationaliteit te verliezen.”

2. Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlandschap 1999; vervallen per 1 april 2003.

Hoofdstuk 4

“ Verlening van het Nederlandschap

Artikel 7 (A1-art. 7)

(...)

Administratieve behandeling van een verzoek om naturalisatie in Nederland

(...)

Afstandsverplichting

Ingevolge artikel 9 lid 1 sub b RWN onderzoekt de Burgemeester of verzoeker, na de totstandkoming van de naturalisatie tot Nederlander, afstand moet doen van zijn oorspronkelijke nationaliteit. Indien verzoeker niet valt onder één van de uitzonderingscategorieën genoemd onder nummer 10 a, b, c, e, f, g, h, of i van de circulaire van 18 juni 1997, kenmerk 631150/97/6 vraagt de Burgemeester of verzoeker bereid is om afstand te doen. Verzoeker dient schriftelijk aan te geven al dan niet bereid te zijn afstand te doen van zijn oorspronkelijke nationaliteit (...). Voor de procedure betreffende de afstandsverplichting zie hierna onder ‘Administratieve handelingen inzake de afstandverplichting’.

(...)

Administratieve handelingen inzake de afstandsverplichting

Indien een verzoeker om naturalisatie niet valt onder één van de uitzonderingscategorieën, dient hem gevraagd te worden of hij bereid is om afstand te doen van zijn oorspronkelijke nationaliteit. Zowel de bereidheid om afstand te doen als de weigering afstand te doen worden schriftelijk vastgelegd door middel van model F1.2.

Indien verzoeker dan niet bereid is afstand te doen van zijn oorspronkelijke nationaliteit wordt hij gewezen op het feit dat het naturalisatieverzoek wordt afgewezen.

Reeds in de voorlichtingsfase dient verzoeker op dit gevolg gewezen te worden, zodat hij alvorens hij een verzoek indient terdege beseft dat indien hij volhardt in zijn weigering afstand te doen, het verzoek wordt afgewezen en hij het bedrag aan betaalde leges niet terugkrijgt. Tevens dient verzoeker in de voorlichtingsfase er op gewezen te worden dat indien hij nadat hij genaturaliseerd is weigert afstand te doen van zijn oorspronkelijke nationaliteit, het besluit waarbij hem het Nederlanderschap is verleend, kan worden ingetrokken.

(...)

Tegelijkertijd met de kennisgeving dat verzoeker Nederlander is geworden ontvangt hij in voorkomende gevallen een verzoek van de Staatssecretaris om afstand te doen van zijn oorspronkelijke nationaliteit.

(...)

Indien betrokkene daadwerkelijk afstand heeft gedaan, dient hij een verklaring van de betreffende autoriteiten te overleggen bij de afdeling burgerzaken.

Een verklaring waarin wordt aangegeven dat hij zijn paspoort heeft ingeleverd is niet voldoende. De verklaring van afstand van de oorspronkelijke nationaliteit dient in elk geval de personalia van betrokkene te bevatten en de datum met ingang waarvan betrokkene niet meer in het bezit is van zijn oorspronkelijke nationaliteit.

(...)

Indien de IND drie maanden na het versturen van de kennisgeving aan betrokkene nog geen verklaring van afstand van de oorspronkelijke nationaliteit heeft verkregen, wordt betrokkene nogmaals schriftelijk verzocht afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit. Indien hij na één maand hierop niet reageert ontvangt hij een tweede rappel. In dit schrijven wordt hij wederom verzocht afstand te doen en tevens wordt aangegeven dat indien hij niet binnen 1 maand reageert, het Koninklijk Besluit waarbij het Nederlanderschap werd verleend zal worden ingetrokken. Alvorens tot intrekking van het Koninklijk Besluit wordt overgegaan neemt de IND zekerheidshalve contact op met de gemeente om na te gaan of betrokkene inderdaad geen verklaring tot afstand van de oorspronkelijke nationaliteit heeft overgelegd.

(...)

Indien verzoeker ondanks herhaalde herinneringsbrieven nalatig blijft al het mogelijke te doen zijn andere nationaliteit(en) te verliezen, zal overgegaan worden tot de intrekking van

het besluit waarbij het Nederlanderschap is verleend, zulks overeenkomstig het bepaalde in artikel 15, onder d, van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Van het besluit tot intrekking wordt de verzoeker per aangetekende post in kennis gesteld.

(...)"

"Artikel 9 (A1-art. 9)

(...)

Uitzonderingscategorieën

(...)

Bewijsstukken

In de toelichting op ad lid 1 sub b wordt op verschillende plaatsen aangegeven dat er verklaringen en/of documenten overgelegd dienen te worden indien verzoeker meent onder één van de uitzonderingscategorieën te vallen. Kopieën van die verklaringen en documenten dienen in het dossier ten behoeve van de IND te worden gevoegd.

Voor zowel het verkrijgen van verklaringen en/of documenten als de vertalingen en eventuele legalisatie van stukken dient betrokkene zelf te zorgen.

Indien de verklaringen en/of documenten zijn opgesteld in een andere taal dan het Nederlands, Engels, Duits of Frans, dient betrokkene zorg te dragen voor een beëdigde vertaling, welke gehecht dient te worden aan het originele document/verklaring. De circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken omtrent de staat van personen d.d. 12 januari 2000, Staatscourant 2000, nummer 16 is van overeenkomstige toepassing.

(...)"

3. Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap 2003; Supplement bij de Stcrt van 4 maart 2003, nr. 44 (in werking getreden op 1 april 2003).

" Deel C 4, Verlening van het Nederlanderschap

Artikel 9

(...)

Toelichting

(...)

ad artikel 9, eerste lid, aanhef en onder b

(...)

5. Procedure afstandsverplichting bij artikel 9, eerste lid, aanhef en onder b

(...)

5.3 De verzoeker is wél bereid afstand te doen

(...)

De thans geldende legalisatiecircularis is van overeenkomstige toepassing.

(...)”

4. Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap (Herziene RWN) (Besluit van 15 april 2002, Stb 231, in werking getreden op 1 april 2003)

Artikel 2

“Tot het in ontvangst nemen van optieverklaringen en naturalisatieverzoeken zijn bevoegd

a. in Nederland: de burgemeesters;

b. in de Nederlandse Antillen: de gezaghebbers;

c. in Aruba: de Gouverneur;

d. in het buitenland: de hoofden van de diplomatieke en consulaire posten

Artikel 31

“1. Bij de indiening van een naturalisatieverzoek verstrekt de verzoeker betreffende zichzelf, voorzoveel mogelijk, gegevens met betrekking tot:

(...)

. nationaliteit of nationaliteiten;

(...)

5. De autoriteit die het naturalisatieverzoek in ontvangst neemt, alsook Onze minister, kan verlangen dat de verzoeker de juistheid van de verstrekte gegevens bewijst door middel van zo nodig gelegaliseerde en eventueel inhoudelijk geverifieerde documenten. (...)”

Artikel 58

“1. Indien een verzoeker verplicht is om na de totstandkoming van de naturalisatie het mogelijke te zullen doen om zijn andere nationaliteit of nationaliteiten te verliezen, wordt hem na de naturalisatie door Onze Minister bericht dat hij binnen een termijn van drie maanden een verzoek moet doen tot afstand van die andere nationaliteit of nationaliteiten. Van dit bericht wordt een afschrift gezonden aan de autoriteit, die het naturalisatieverzoek in ontvangst genomen heeft.

2. Heeft de verzoeker het verzoek tot afstand dan wel een verklaring van afstand bij de autoriteiten van het land of landen van zijn andere nationaliteit of nationaliteiten ingediend of aangeboden en is daarover door deze nog geen beslissing genomen, dan verzoekt Onze Minister na zes maanden de betrokkene hem te informeren over de stand van zaken met betrekking tot het verlies van de andere nationaliteit of nationaliteiten.

3. Verlenen de autoriteiten van het land van de andere nationaliteit geen of onvoldoende medewerking aan het verzoek of de verklaring van afstand, dan beslist Onze Minister over de gevolgen daarvan voor de afstandsverplichting.”

Artikel 59

“1. Wordt Onze Minister het bewijs overgelegd dat de andere nationaliteit of een der andere nationaliteiten is verloren, dan zendt hij een gewaarmerkt afschrift daarvan aan de autoriteit die het naturalisatieverzoek in ontvangst genomen heeft.

2. De autoriteit, bedoeld in artikel 2, aan wie het bewijs van het verlies van een andere nationaliteit wordt overgelegd, zendt een gewaarmerkt afschrift daarvan aan Onze Minister.

3. Onze Minister dan wel de in het tweede lid bedoelde autoriteit zendt tevens een gewaarmerkt afschrift aan de autoriteit van de plaats waar de persoon wier verlies van die andere nationaliteit het betreft, in de basisadministratie zijn ingeschreven.

4. De in lid drie bedoelde autoriteit bevordert, voor zover van toepassing, dat het verlies van de andere nationaliteit of nationaliteiten in de desbetreffende basisadministratie wordt verwerkt.”

Artikel 60

“Tenzij hij wegens de omstandigheden van het geval anders beslist, gaat Onze Minister na verloop van de in het eerste lid van artikel 58 bepaalde termijn over tot de intrekking van het besluit waarbij het Nederlanderschap is verleend.”

5. Aanwijzingen Probleemlanden in verband met valse documenten; Stcrt. 8 maart 1996; in werking getreden op 1 april 1996.

“... ”

Pakistan

Pakistan is vanaf 1 april 1996 aangewezen als probleemland op het terrein van de schriftelijke bewijsstukken. Geadviseerd wordt slechts documenten te accepteren die inhoudelijk zijn gecontroleerd door de Nederlandse Vertegenwoordiging in Pakistan. Vanaf die datum geldt onderstaand algemeen ambtsbericht.

ALGEMEEN AMBTSBERICHT M.B.T. AKTEN IN PAKISTAN

dd 1 april 1996

Algemeen

De Pakistaanse burgerlijke administratie, gebaseerd op het Angelsaksisch systeem, functioneert zeer gebrekkig. Er is een schrijnend gebrek aan financiële middelen, wat nadelige gevolgen heeft voor de salariëring, de huisvesting en de logistieke ondersteuning van het ambtelijk apparaat. Er is geen gegevensuitwisseling tussen de gemeenten onderling (burgerlijke standen), zodat het mogelijk is meerdere malen aangifte te doen van dezelfde rechtsfeiten.

Op de "markt" kunnen alle voorkomende documenten worden gekocht. Deze documenten worden voorzien van de nodige stempels en zegels en zijn moeilijk van authentieke documenten te onderscheiden.

Uit de ervaringsgegevens van vrijwel alle westerse diplomatieke en of consulaire Vertegenwoordigingen (waaronder de Nederlandse) in Pakistan blijkt dat ongeveer 80% van de in Pakistan overgelegde documenten vals en/of vervalst is.

Op grond van het bovenstaande is Pakistan door het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken met ingang van 1 april 1996 aangewezen als probleemland m.b.t. het schriftelijk bewijs en dienen alle Pakistaanse documenten slechts gelegaliseerd en geaccepteerd te worden door de Nederlandse administratie als zij inhoudelijk zijn geverifieerd door de Nederlandse diplomatieke en/of consulaire vertegenwoordiging in Pakistan..."

6. Legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken omtrent de staat van personen. Circulaire aan de ambtenaren van de burgerlijke stand en de ambtenaren van de gemeentelijke basisadministratie; circulaire van 12 januari 2000, nr. 5001966/99/6, Stcrt van 24 januari 2000, nummer 16, pagina 18/19, laatstelijk gewijzigd per 1 april 2001; deze

circulaire vervangt de gelijknamige circulaire van 8 mei 1996 nr. 555949/96/6.

“A. Aanwijzing probleelanden

Blijkens de bijgevoegde landeninformatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is een aantal landen aangewezen als probleelanden. Dat zijn: India, Pakistan, Ghana, Nigeria en de Dominicaanse Republiek. Stukken afkomstig uit de voormelde landen dienen alleen te worden aanvaard, indien deze gelegaliseerd en inhoudelijk geverifieerd zijn door de daartoe bevoegde Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging. Voor de overige landen blijft de hierna omschreven procedure gelden.

B. Legalisatie

1. Hoofregel

Als hoofregel geldt dat de herkomst van een buitenlands stuk betreffende de staat van een persoon dient te worden gecontroleerd door middel van legalisatie. Dat geldt, behoudens de hierna te noemen uitzonderingen, ongeacht het land waar het stuk is opgemaakt. Het geldt voorts zowel voor Nederlanders als voor vreemdelingen. Het desbetreffende stuk dient in het land van herkomst te worden gelegaliseerd door de daartoe bevoegde autoriteiten die boven de afgeevende instantie staan. In de meeste gevallen zal dat 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.

Benadrukt zij dat het voor de zorgvuldigheid van de te verrichten controles van belang is dat de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland het stuk als laatste instantie legaliseert.

(...)

2.3 Er is verder aanleiding om uit het buitenland afkomstige stukken die worden overgelegd door personen die in Nederland woonachtig zijn, vrij te stellen van legalisatie, indien de betrokkene met betrekking tot hetzelfde rechtsfeit reeds eerder een gelegaliseerd stuk heeft overgelegd en het desbetreffende gelegaliseerde stuk de basis heeft gevormd voor het opmaken van een akte van de burgerlijke stand in Nederland of voor de opname van gegevens over de desbetreffende persoon in de gba.

Het later overgelegde niet-gelegaliseerde stuk dient inhoudelijk overeen te stemmen met de op grond van het eerder overgelegde gelegaliseerde stuk in de akte of in de gba opgenomen gegevens. Tevens dient vastgesteld te worden dat het latere stuk overeenstemt met het gelegaliseerde stuk zelf.

(...)

C. Verificatie

1. Procedure

Indien er twijfel bestaat over de inhoud van een stuk, kan het Ministerie van Buitenlandse zaken worden verzocht te bewerkstelligen dat de autoriteiten van het land van herkomst het stuk verifiëren.

(...)"

7. Algemene wet bestuursrecht ; wet van 4 juni 1992, Stb 315.

Artikel 9:1

"1. Een ieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan.

2. Een gedraging van een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, wordt aangemerkt als een gedraging van dat bestuursorgaan."

8. Vreemdelingencirculaire 2000; in werking getreden op 1 april 2001.

"Hoofdstuk A7 Klachtenregeling

1 Definitie en reikwijdte

(...)

De klacht moet gaan over de wijze waarop het bestuursorgaan zich jegens klager of een ander heeft gedragen. Meestal zal het daarbij gaan om handelingen van feitelijke of privaatrechtelijke aard. Het kan echter ook om nalaten gaan. De klacht behoeft zich niet te beperken tot de rechtmatigheid van de gewraakte gedraging. Beoordeeld moet worden of een persoon, werkzaam onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan, zich jegens klager behoorlijk heeft gedragen hetgeen een ruimere toetsing inhoudt.

Een klacht wordt gedefinieerd als iedere uiting van ontevredenheid over een gedraging van een persoon, werkzaam onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan in een bepaalde aangelegenheid jegens klager of een ander in aansluiting bij artikel 9:1 Algemene wet bestuursrecht."

9. Wet op de identificatieplicht; wet van 9 december 1993, Stb. 660, in werking getreden 1 juni 1994.

Artikel 1

“1. Als documenten waarmee in bij de wet aangewezen gevallen de identiteit van personen kan worden vastgesteld, worden aangewezen:

1°. een geldig reisdocument als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a, b, c, d, e en g, of tweede lid, van de Paspoortwet;

(...).”

10. Paspoortwet; wet van 16 september 1991, Stb. 498, in werking getreden op 1 januari 1992.

Artikel 2

“1. Reisdocumenten van het Koninkrijk der Nederlanden zijn:

a. nationaal paspoort;

b. diplomatiek paspoort;

c. dienstpaspoot;

d. reisdocument voor vluchtelingen;

e. reisdocument voor vreemdelingen;

(...)

g. andere reisdocumenten, door Onze Minister vast te stellen.

2. Reisdocument van Nederland is de Nederlandse identiteitskaart, geldig voor de landen die partij zijn bij de op 13 december 1957 te Parijs tot stand gekomen Europese Overeenkomst nopens het verkeer van personen tussen de Lid-Staten van de Raad van Europa (Trb. 1960, 103). Onze Minister kan de territoriale geldigheid van de Nederlandse identiteitskaart uitbreiden.”

11. Burgerlijk Wetboek; Boek 1. Personen- en Familierecht.

Artikel 29

“Er is een Commissie van advies voor de zaken betreffende de burgerlijke staat en nationaliteit.”

Artikel 29b

“1. De Commissie brengt op verzoek van de ambtenaar van de burgerlijke stand of een ander bestuursorgaan advies uit over vragen betreffende de rechtstoepassing in zaken van burgerlijke staat of nationaliteit.

(...).”

12. Wet op de Gemeentelijk Basisadministratie (GBA); wet van 9 juni 1994, Stb. **494**, in werking getreden op 1 oktober 1994.

Artikel 34

“1. In de basisadministratie van de gemeente van inschrijving worden over de ingeschrevene uitsluitend de volgende gegevens opgenomen:

a. algemene gegevens:

1°. gegevens over de burgerlijke staat;

2°. gegevens over curatele;

3°. gegevens over het gezag dat over de minderjarige wordt uitgeoefend;

4°. gegevens over de nationaliteit;

(...)

b. bijzondere gegevens:

1°. gegevens, noodzakelijk in verband met de uitvoering van de Paspoortwet;

(...)

c. administratieve gegevens:

1°. gegevens in verband met de inschrijving en de uitschrijving;

2°. gegevens ter aanduiding van akten en andere geschriften waaruit algemene gegevens zijn verkregen, dan wel van de rechtsgrond krachtens welke gegevens over het Nederlanderschap zijn opgenomen;

3°. gegevens ter aanduiding van de onjuistheid van een opgenomen algemeen gegeven of van strijd met de Nederlandse openbare orde van een opgenomen gegeven over de burgerlijke staat dan wel over een onderzoek naar die onjuistheid of strijdigheid, alsmede andere gegevens, noodzakelijk in verband met de bijhouding van de basisadministratie;

(...)”

Artikel 43

“1. Gegevens over een vreemde nationaliteit worden ontleend aan een beschikking of uitspraak van een daartoe volgens het ter plaatse geldend recht bevoegde administratieve of rechterlijke instantie, die tot doel heeft tot bewijs te dienen van de betreffende nationaliteit, dan wel opgenomen met toepassing van het betreffende nationaliteitsrecht.

2. Indien gegevens over een vreemde nationaliteit niet overeenkomstig het eerste lid kunnen worden verkregen, kunnen deze gegevens worden ontleend aan een geschrift van een volgens het ter plaatse geldend recht bevoegde autoriteit, dat gegevens vermeldt over die nationaliteit.

3. Indien de betrokkene geen nationaliteit bezit of de nationaliteit niet kan worden vastgesteld, wordt dit gegeven opgenomen. Indien een rechterlijke uitspraak op grond van artikel 17 van de Rijkswet op het Nederlanderschap is gedaan, waarbij is vastgesteld dat de betrokkene niet de Nederlandse nationaliteit bezit, wordt daarvan melding gemaakt.”

Artikel 77

“1. Degene die ingevolge deze afdeling in persoon verschijnt bij het college van burgemeester en wethouders, is verplicht desgevraagd met het oog op de vaststelling van zijn identiteit een op hem betrekking hebbend document over te leggen als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht (Stb. 1993, 660) of een geldig rijbewijs dat is afgegeven op basis van de Wegenverkeerswet dan wel een geldig rijbewijs als bedoeld in artikel 107 van de Wegenverkeerswet 1994.”

13. Memorie van toelichting op de Wet gemeentelijke basisadministratie; Kamerstukken 21 123, nr. 3:

pagina 40

“2.3.1 De algemene gegevens

In de doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel is omschreven dat de algemene gegevens de kern vormen van de uit de basisadministratie te verstrekken gegevens. Uit de algemene gegevens zal de reguliere verstrekking van gegevens aan afnemers plaatsvinden.

Het betreft gegevens die personen in algemene zin beschrijven, te weten gegevens die de algemene positie van de ingeschrevenen in het privaatrechtelijke verkeer aangegeven (burgerlijke staat gegevens: deze gegevens bevatten bijvoorbeeld gegevens over de naam, de vader en moeder, kinderen en over de huwelijks staat; gegevens over curatele en voogdij) gegevens die de algemene positie van de ingeschrevene ten opzichte van de staat aangeven (nationaliteit), adres- en migratiegegevens (onder andere de datum van

aanvang van het verblijf in Nederland en het vorig land van verblijf), gegevens over het naamgebruik en het administratienummer.

(...)

2.4.1 De bronnen

pagina 46/47

Gegevens betreffende de nationaliteit

(...)

Het gegeven wordt evenals in de huidige situatie opgenomen met toepassing van het betreffende nationaliteitsrecht, dan wel op grond van documenten die tot bewijs van deze nationaliteit strekken.

Indien dit niet mogelijk blijkt, geldt dat de nationaliteit kan worden ontleend aan een geschrift dat wel gegevens omtrent de nationaliteit vermeldt, maar niet tot bewijs van de gegevens omtrent de nationaliteit is opgemaakt. Hierbij is vooral gedacht aan het paspoort. De data van ingang en beëindiging van de nationaliteit zullen, indien de nationaliteit niet aan een document wordt ontleend, moeten worden vastgesteld met toepassing van het betreffende nationaliteitsrecht.”

14. Rapport van de Nationale ombudsman, 2002/322, pagina 3:

“ 3. De Nationale ombudsman volgt de Minister in zijn standpunt zoals hiervoor is weergegeven. Hierbij is van belang dat de Minister terecht stelt dat is gehandeld conform het ten tijde van de aanvraag om legalisatie van de huwelijksakte geldende beleid ten aanzien van de probleemlanden, waaronder Pakistan. Dat beleid kan niet als onredelijk worden aangemerkt, met name gezien het doel ervan om te voorkomen dat onjuiste documenten vanuit het buitenland de Nederlandse rechtsorde binnenkomen en onjuiste gegevens terecht komen in de registers van de burgerlijke stand, de bevolkingsadministratie en de vreemdelingenadministratie. Voorts is in dit verband nog van belang dat, indien een Nederlands paspoort is verstrekt op grond van een vóór 1 april 1996 gelegaliseerde geboorteakte, naderhand controle mogelijk is van de juistheid van de in dit paspoort opgenomen gegevens op grond van het alsnog ingestelde verificatieonderzoek. Hiermee wordt eveneens een redelijk doel gediend. Weliswaar geldt een door de Nederlandse autoriteiten afgegeven paspoort ingevolge artikel 1 van de Wet op de Identificatieplicht als een volwaardig document ter vaststelling van iemands identiteit. Dit neemt niet weg dat in een geval als van verzoeker controle achteraf van de verstrekte gegevens ten behoeve van de uitgifte van dit paspoort door verificatie van zijn geboorteakte aangewezen kan zijn. De uitkomst van het verificatieonderzoek kan de juistheid van de persoonsgegevens aantonen. Anderzijds kan die uitkomst ertoe leiden dat

alsnog blijkt dat de in het paspoort vermelde persoonsgegevens onjuist zijn. Gezien het belang dat de persoonsgegevens in de Gemeentelijke Basisadministratie juist zijn en de juiste identiteit van de persoon aangeven, kan van een persoon als verzoeker, die reeds in het bezit is van een Nederlands paspoort, in het kader van een onderzoek naar zijn huwelijksakte gevraagd worden een eerder, zonder voorafgaande verificatie, gelegaliseerde geboorteakte aan te bieden.”