



Rapport

Datum: 19 januari 2004

Rapportnummer: 2004/011

Klacht

Verzoeker, afkomstig uit Pakistan en genaturaliseerd tot Nederlander, klaagt erover dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van hem heeft verlangd dat hij de verklaring van afstand van de Pakistaanse nationaliteit die hij ter voldoening aan de op hem rustende verplichting als bedoeld in artikel 9, eerste lid onder b van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) op 27 mei 2002 heeft overgelegd, laat legaliseren en op inhoud laat verifiëren, terwijl die eisen niet in de brieven van de staatssecretaris van Justitie van 8 mei 2001 en 21 augustus 2001 aan hem waren gesteld.

Voorts klaagt verzoeker over de wijze waarop de minister zijn klacht hierover heeft behandeld. Hij klaagt er in dit verband met name over dat de minister:

- geen uitleg heeft gegeven over zijn stelling dat betrokkene een bewijs dient te overleggen waaruit blijkt dat de oorspronkelijke nationaliteit verloren is, en dat van een inspanningsverplichting geen sprake is;
- heeft opgemerkt dat bij een volgende wijziging van de RWN expliciet zal worden vermeld dat de Circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken ook voor een afstandsverklaring geldt, maar zijn klacht dat de legalisatievoorwaarde beleidsmatige onderbouwing miste, niet om die reden gegrond heeft verklaard;
- niet is ingegaan op zijn vraag of een afstandsverklaring wel kan worden aangemerkt als een bewijsstuk betreffende de staat van personen.

Beoordeling

1. Verzoeker, afkomstig uit Pakistan, is bij Koninklijk Besluit van 20 april 2001 het Nederlanderschap verleend.

2. Op grond van artikel 9, eerste lid, onder b. van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN 1999, oud; 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. Of één van die uitzonderingscategorieën van toepassing is, wordt volgens de Handleiding voor de toepassing van de RWN 1999 (vervallen, zie Achtergrond, onder 2.) nagegaan bij de indiening van een verzoek om verlening van een naturalisatieverzoek. Indien dat niet het geval is, wordt de indiener gevraagd of deze eventueel bereid is afstand te doen van zijn oorspronkelijke nationaliteit. Indien niet aan de afstandsverplichting wordt voldaan, kan met toepassing van artikel 15, aanhef en onder d van de RWN 1999 het Nederlanderschap worden ingetrokken. Tegelijk met de kennisgeving dat de betrokkene Nederlander is geworden ontvangt hij in voorkomende gevallen een verzoek om afstand te doen van zijn oorspronkelijke nationaliteit.

3. Bij brief van 8 mei 2001 stelde de toenmalige staatssecretaris van Justitie verzoeker op de hoogte van de inwilliging van zijn verzoek om naturalisatie en verzocht hem om binnen drie maanden nadien een originele verklaring van de Pakistaanse autoriteiten toe te zenden waaruit zou blijken dat hij afstand had gedaan van zijn oorspronkelijke nationaliteit, dan wel een origineel bewijs waaruit zou blijken dat de betreffende autoriteiten een verzoek tot afstand van hem hadden ontvangen.

4. Verzoekers gemachtigde verzocht de staatssecretaris bij brief van 25 juni 2001 om verzoeker alsnog vrijstelling te verlenen van het afstandsvereiste, en verzocht daarbij om een kopie van verzoekers bij indiening van diens verzoek om naturalisatie ondertekende verklaring dat hij bereid was om na zijn naturalisatie al het mogelijke te doen om zijn oorspronkelijke nationaliteit te verliezen.

5. De staatssecretaris zond verzoekers gemachtigde de gevraagde kopie bij brief van 18 juli 2001. De staatssecretaris deelde mee dat verzoeker, nu hem het Nederlanderschap reeds was verleend, zich niet meer kon beroepen op de uitzonderingsgronden wat betreft de afstandsverplichting. De staatssecretaris gaf daarbij onder meer aan dat de door verzoeker te overleggen afstandsverklaring gelegaliseerd en inhoudelijk geverifieerd diende te zijn door de daartoe bevoegde autoriteiten.

6. Bij brief van 21 augustus 2001 bevestigde de staatssecretaris de ontvangst van het op 12 augustus 2001 gezonden bewijs dat de Pakistaanse ambassade te Den Haag het verzoek om afstand te doen van zijn oorspronkelijke nationaliteit had ontvangen en had doorgestuurd naar de betrokken autoriteiten te Pakistan. Bij brief van 28 juni 2002 bevestigde de staatssecretaris de ontvangst op 27 mei 2002 van de originele verklaring van afstand van de Pakistaanse nationaliteit, en verzocht verzoeker om deze binnen drie maanden nadien te laten legaliseren en inhoudelijk verifiëren.

Verzoeker kon zich daarmee niet verenigen en diende een klacht in bij de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Nadat deze de klacht ongegrond had verklaard, wendde verzoeker zich tot de Nationale ombudsman.

7. Verzoeker klaagt er in de eerste plaats over dat van hem is verlangd dat hij de verklaring van afstand van de Pakistaanse nationaliteit die hij op 27 mei 2002 heeft overgelegd, laat legaliseren en op inhoud laat verifiëren, terwijl die eisen niet in de brieven van de staatssecretaris van Justitie van 8 mei 2001 en 21 augustus 2001 aan hem waren gesteld.

7.1 In zijn reactie op de klacht verklaarde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de klacht op dit punt ongegrond.

De minister gaf aan dat verzoekers gemachtigde er bij brief van 18 juli 2001 op was gewezen dat de afstandsverklaring gelegaliseerd en inhoudelijk geverifieerd diende te zijn. De minister beaamde dat verzoeker daar in de door een geautomatiseerd bestand

aangemaakte brieven van 8 mei 2001 en 21 augustus 2001 inderdaad niet op was geweest, en gaf aan dit te betreuren.

7.2. De vraag of verzoeker middels genoemde correspondentie voldoende was geïnformeerd over het vereiste van legalisatie en verificatie van de afstandsverklaring, kan niet los worden gezien van de vraag of hij op andere wijze van dit vereiste op de hoogte had kunnen en moeten zijn.

De minister beriep zich in zijn reactie in dit verband op de Handleiding voor de toepassing van RWN 1999, waarin bij artikel 9, eerste lid, onder a. staat vermeld dat de circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken van overeenkomstige toepassing is verklaard, aldus de minister. Aangenomen wordt dat de minister heeft bedoeld: bij artikel 9, eerste lid, onder b. (zie Achtergrond, onder 2.).

7.3. De kwestie heeft eerder de aandacht gehad van de Nationale ombudsman. Een vergelijkbare klacht leidde tot zijn rapport van 7 juli 2003 (2003/214; zie Achtergrond, onder 4.). De Nationale ombudsman overwoog dat in de Handleiding RWN 1999 de circulaire legalisatie en verificatie van overeenkomstige toepassing was verklaard waar het betreft over te leggen bewijsstukken bij uitzonderingscategorieën (zie hiervóór, onder 2.), en de passage die betrekking heeft op het indienen van documenten ten behoeve van de naturalisatieaanvraag. In de paragraaf betreffende de afstandsverplichting was genoemde circulaire niet met zoveel woorden van overeenkomstige toepassing verklaard. De minister werd dan ook niet gevolgd in het standpunt dat uit de Handleiding naar voren kwam dat het vereiste van legalisatie en inhoudelijke verificatie ook gold voor afstandsverklaringen. Dat dit wellicht de bedoeling was geweest, maakte dat niet anders.

Nu het terzake gevoerde beleid ook in verzoekers geval ten tijde van de onderzochte gedraging niet duidelijk kenbaar was, kan de minister niet worden gevolgd in zijn stelling dat het vereiste van legalisatie en verificatie duidelijk onder verzoekers aandacht was gebracht. Dat verzoeker bij brief van 18 juli 2001 middels zijn gemachtigde wel was geïnformeerd, doet daaraan niet af.

7.4. Wat betreft het ontbreken van de betreffende informatie in de brieven van 8 mei 2001 en 21 augustus 2001 is nog het volgende belang. Uitgangspunt is dat van een burger mag worden verlangd dat deze zich bij het starten van een bepaalde procedure heeft geïnformeerd over het betreffende beleid, en wet- en regelgeving. Dit neemt niet weg, dat een bestuursorgaan, ondanks voornoemd uitgangspunt, de burger bij bepaalde stappen in een procedure behoorlijk moet informeren over diens rechten en plichten. Het niet voldoen aan een bepaalde verplichting kan immers voor die burger verstrekkende gevolgen hebben, zoals, in verzoekers geval, mogelijk verlies van het Nederlanderschap.

Met instemming heeft de Nationale ombudsman daarom kennisgenomen van de mededeling van de minister, dat de via een geautomatiseerd bestand aangemaakte

brieven (zie hiervóór, onder 3. en 6.) inmiddels tekstueel zijn aangepast: betrokkene wordt er thans onder meer op gewezen dat de afstandsverklaring gelegaliseerd en geverifieerd dient te zijn indien de Circulaire legalisatie en verificatie dit voorschrijft.

7.5. Ook de bewuste Handleiding is inmiddels aangepast. In de per 1 april 2003 in werking getreden Handleiding voor de toepassing van de RWN 2003 is het vereiste van legalisatie en verificatie met betrekking tot de afstandsverklaring opgenomen (zie Achtergrond, onder 3.).

De minister kondigde destijds bij de afhandeling van verzoekers bij hem ingediende klacht deze aanpassing reeds aan.

7.6 Op grond van het voorgaande is de Nationale ombudsman van oordeel dat niet op grond van de regelgeving, zoals die nog luidde ten tijde van de onderzochte gedraging, voor verzoeker voldoende kenbaar is geweest dat hij de door hem overgelegde verklaring van afstand van zijn Pakistaanse nationaliteit diende te laten legaliseren en verifiëren.

De gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

8. Verzoeker klaagt er tevens over dat, nu de minister had opgemerkt dat bij een volgende wijziging van de Handleiding expliciet zou worden vermeld dat de legalisatie en verificatie circulaire ook geldt voor afstandsverklaring, hij de klacht dat de legalisatievoorwaarde beleidsmatige onderbouwing miste, gegrond had moeten verklaren.

8.1. De minister deelde in zijn reactie mee verzoekers standpunt niet te delen, en achtte de klacht niet gegrond. De minister gaf daarbij nogmaals aan dat de verwijzing naar de legalisatie en verificatie circulaire in de Handleiding 1999 bij artikel 9, lid 1, onder b. ook betrekking heeft op de afstandsverklaring.

Gezien hetgeen hiervóór onder 7.3. op dit punt is overwogen, had de minister verzoekers klacht op dit punt gegrond moeten verklaren.

De gedraging is op dit punt eveneens niet behoorlijk.

9. Voorts klaagt verzoeker erover dat de minister in de afdoeningsbrief van de bij hem ingediende klacht geen uitleg heeft gegeven over zijn stelling dat betrokkene een bewijs dient te overleggen waaruit blijkt dat de oorspronkelijke nationaliteit verloren is, en dat van een inspanningsverplichting geen sprake is.

9.1. De minister gaf in zijn reactie op de bij de Nationale ombudsman ingediende klacht op dit punt aan dat in de beantwoording van de klacht wel was getracht uitleg te geven op dit onderdeel. Daar waar de wet spreekt van "al het mogelijke te zullen doen" wordt er in het beleid van uitgegaan dat het aan betrokkene is om hier bewijs van te leveren. Dit bewijs moet voldoen aan de in Nederland geldende bepalingen. Betrokkene dient een, in

Nederland rechtskrachtig, bewijs te overleggen dat de oorspronkelijke nationaliteit door het doen van afstand is verloren, aldus de minister.

9.2. Ook de vraag of in dit verband slechts sprake is van een inspanningsverplichting, en of desalniettemin van een betrokkene kan worden verlangd dat hij bewijs levert, had eerder de aandacht van de Nationale ombudsman. In zijn rapport van 24 april 2003 (2003/101; zie Achtergrond onder 5.) oordeelde de Nationale ombudsman als volgt.

De afstandsverplichting in artikel 9, eerste lid, onder b. RWN 1999, alsmede in artikel 15, aanhef en onder d. van de wet, is als inspanningsverplichting geformuleerd. Dit neemt echter niet weg dat van een betrokkene in redelijkheid kan worden gevraagd met stukken te onderbouwen dat hij aan de afstandseis heeft voldaan om - in die gevallen waarin geen sprake is van automatisch verlies van de nationaliteit - duidelijkheid te verschaffen over het feit dat hij daadwerkelijk afstand heeft gedaan van zijn oorspronkelijke nationaliteit. Dit beleid is neergelegd in hoofdstuk 4 (A1-art.7) van de Handleiding RWN 1999, in de paragraaf "Administratieve handelingen inzake de afstandsverplichting" (zie Achtergrond, onder 2.), die onder meer vermeldt dat, indien betrokkene daadwerkelijk afstand heeft gedaan van zijn oorspronkelijke nationaliteit, hij een verklaring dient te overleggen van de betreffende autoriteiten. Deze beleidsregels zijn niet onredelijk te achten.

De minister heeft bij de beantwoording van verzoekers bij hem ingediende klacht het betreffende beleid aangegeven.

De gedraging is op dit punt derhalve behoorlijk.

10. Tenslotte klaagt verzoeker erover dat de minister niet is ingegaan op verzoekers vraag of een afstandsverklaring wel kan worden aangemerkt als een bewijsstuk betreffende de staat van personen.

10.1. In zijn reactie gaf de minister aan dat dit aspect niet was opgenomen in de door verzoeker omschreven klacht, maar alleen in de nadere onderbouwing van de klacht, waardoor dit aspect van de klacht bij de beantwoording onvoldoende was onderkend. De minister achtte de klacht op dit punt gegrond.

10.2. Het behoort tot de beginselen van een adequate klachtbehandeling dat in de afdoening van een klacht wordt ingegaan op alle klachtonderdelen. Hieraan is niet voldaan.

De gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

10.3. Wat betreft de inhoudelijke beoordeling van dit klachtonderdeel wees de minister er op dat de vaststelling van verlies van nationaliteit voor de naturalisatieprocedure van dermate groot belang is, dat het document waaruit moet blijken dat verzoeker afstand heeft gedaan van de oorspronkelijke nationaliteit, gelegaliseerd en inhoudelijk geverifieerd moet

zijn. De minister gaf aan dat om die reden de circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken in de naturalisatieprocedure, ook wat betreft bewijsstukken ter zake van het verlies van de oorspronkelijke nationaliteit, van overeenkomstige toepassing is verklaard. De minister wees daarbij op de Overeenkomst tot vrijstelling van legalisatie voor bepaalde akten en documenten, Trb. 1978,91 en die is opgenomen in de bijlage bij de circulaire legalisatie en verificatie d.d. 12 januari 2000, die onder meer betrekking heeft op akten en documenten inzake de nationaliteit van natuurlijke personen. (Aangenomen wordt dat de minister heeft bedoeld: de overeenkomst van 15 september 1977 Trb. 1978, 19.) 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, aldus de minister. Hij gaf aan dat Pakistan op basis van een algemeen ambtsbericht met betrekking tot akten in Pakistan van 1 april 1996 door het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken is aangewezen als probleemland met betrekking tot het schriftelijk bewijs, en dat daaruit voortvloeit dat afstandsverklaringen betreffende Pakistan gelegaliseerd en inhoudelijk geverifieerd moeten zijn. Hij deelde mee dat een afstandsverklaring waarin wordt gesteld dat - door het doen van afstand - de oorspronkelijke nationaliteit is verloren, eerst in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens zal worden opgenomen na legalisatie en inhoudelijke verificatie zoals bepaald in de circulaire legalisatie en verificatie.

10.4. De Nationale ombudsman begrijpt het standpunt van de minister aldus, dat er een volkenrechtelijke grondslag is voor de bevoegdheid tot het stellen van het vereiste van legalisatie en verificatie van akten en documenten inzake de nationaliteit van natuurlijke personen. Deze rechtsgrond komt ook tot uiting in de Overeenkomst van 15 september 1977 tot vrijstelling van legalisatie voor bepaalde akten en documenten.

De gedraging is dan ook in zoverre behoorlijk dat er een bevoegdheid is om ten aanzien van een afstandsverklaring het vereiste van legalisatie en verificatie te stellen.

10.5. Met betrekking tot de uitoefening van deze bevoegdheid dienen evenwel beleidsregels te worden vastgesteld. Hiervóór onder 7.3. heeft de Nationale ombudsman reeds aangegeven dat naar zijn oordeel het terzake gevoerde beleid ten tijde van de onderzochte gedraging niet duidelijk kenbaar was. De Handleiding voor de toepassing van de RWN 2003 is inmiddels aangepast. In die zin heeft de minister daarmee het gebrek in kenbaarheid ook onderkend. De gedraging is derhalve niet behoorlijk voor zover ten tijde van de gedraging onvoldoende kenbaar was dat een afstandsverklaring diende te worden gelegaliseerd en geverifieerd.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is gegrond, behoudens wat betreft de in beleidsregels uit te werken bevoegdheid tot het stellen van legalisatie- en verificatievereiste ten aanzien van de afstandsverklaring

en de gegeven uitleg over het beleid terzake de afstandsverplichting; op deze punten is de klacht niet gegrond.

Met instemming heeft de Nationale ombudsman er van kennis genomen dat in de per 1 april 2003 in werking getreden Handleiding voor de toepassing van de RWN 2003 het vereiste van legalisatie en verificatie van de afstandsverklaring is opgenomen voor zover

de legalisatiecirculaire dit voorschrijft, en dat ook in de geautomatiseerde aangemaakte (ontvangstbevestigings)brieven betrokkenen inmiddels op het eventuele legalisatie- en verificatievereiste met betrekking tot de afstandsverklaring worden gewezen.

Onderzoek

Op 8 november 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer I., ingediend door de heer mr. M. de Miranda, advocaat te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, werd een onderzoek ingesteld.

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

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

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

Verzoeker en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie berichtten dat het verslag hun geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Bij brief van 8 mei 2001 deelde de toenmalige staatssecretaris van Justitie aan verzoeker, afkomstig uit Pakistan, mee dat hem bij Koninklijk Besluit van 20 april 2001 het Nederlanderschap was verleend. De staatssecretaris verzocht hem daarbij om binnen drie maanden nadien een originele verklaring van de Pakistaanse autoriteiten toe te zenden waaruit zou blijken dat hij afstand had gedaan van zijn oorspronkelijke nationaliteit, dan wel een origineel bewijs waaruit zou blijken dat de betreffende autoriteiten een verzoek tot

afstand van hem hadden ontvangen.

2. Verzoekers gemachtigde verzocht de staatssecretaris bij brief van 25 juni 2001 om verzoeker alsnog vrijstelling te verlenen van het afstandsvereiste, en verzocht daarbij om een kopie van verzoekers bij indiening van diens verzoek om naturalisatie ondertekende verklaring dat hij bereid was om na zijn naturalisatie al het mogelijke te doen om zijn oorspronkelijke nationaliteit te verliezen.

De staatssecretaris zond verzoekers gemachtigde de gevraagde kopie bij brief van 18 juli 2001 en gaf verder onder meer aan dat de door verzoeker te overleggen afstandsverklaring gelegaliseerd en geverifieerd diende te zijn door de daartoe bevoegde autoriteiten.

3. Op 12 augustus 2001 zond verzoekers gemachtigde de staatssecretaris een bewijs dat de Pakistaanse ambassade te Den Haag het verzoek om afstand te doen van zijn oorspronkelijke nationaliteit had ontvangen en had doorgestuurd naar de betrokken autoriteiten te Pakistan. De staatssecretaris bevestigde bij brief van 21 augustus 2001 de ontvangst van dit bewijs en verzocht verzoeker daarbij om een originele verklaring van de betrokken autoriteiten te sturen, waaruit zou blijken dat hij afstand had gedaan.

4. Bij brief van 27 mei 2002 zond verzoekers gemachtigde de staatssecretaris de originele verklaring van afstand van de Pakistaanse nationaliteit. De staatssecretaris bevestigde de ontvangst van de verklaring bij brief van 28 juni 2002, en verzocht daarbij om deze binnen drie maanden nadien te laten verifiëren en legaliseren.

5. Verzoekers gemachtigde diende daarop bij brief van 26 augustus 2002 een klacht in bij de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie over diens handelwijze. De minister reageerde op de klacht bij brief van 18 oktober 2002 als volgt:

“Uw klacht bestaat uit vier onderdelen, die hieronder achtereenvolgens behandeld worden.

(...)

U geeft bij de klachtonderdelen een toelichting.

Beoordeling eerste klachtonderdeel

In dit klachtonderdeel wordt geklaagd, dat het onjuist is eisen te stellen aan de afstandsverklaring, die in de oorspronkelijke brieven niet worden gesteld.

In de geautomatiseerde brieven van 8 mei 2001 en 21 augustus 2001 is betrokkene er inderdaad niet op gewezen dat de afstandsverklaring gelegaliseerd en inhoudelijk geverifieerd dient te zijn.

Echter, bij brief van 25 juni 2001 heeft u namens betrokkene gevraagd, om hem moverende redenen, om ontheffing van de verplichting tot het doen van afstand van de Pakistaanse nationaliteit.

Bij brief van 18 juli 2001 heb ik u bericht dat tijdens de behandeling van de aanvraag tot naturalisatie een beroep kan worden gedaan op een van de uitzonderingscategorieën. Wanneer het Nederlanderschap is verleend, kan hij zich niet meer beroepen op bedoelde uitzonderingen. In de brief heb ik betrokkene een nieuwe termijn gegeven van drie maanden voor het overleggen van een gelegaliseerde en inhoudelijk geverifieerde afstandsverklaring dan wel een bewijs dat de autoriteiten een verzoek tot het doen van afstand hebben ontvangen. In deze brief heb ik duidelijk aangegeven dat de afstandsverklaring gelegaliseerd en inhoudelijk geverifieerd dient te zijn.

Voorts blijkt uit de Handleiding (voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap 1999; RWN, zie Achtergrond, onder 2; N.o.) dat de circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken van overeenkomstige toepassing is verklaard. Bij de beantwoording van het derde klachtonderdeel ga ik hier verder op in.

Gelet op het voorgaande acht ik dit onderdeel van uw klacht ongegrond.

(...)

Beoordeling derde klachtonderdeel

In dit klachtonderdeel wordt geklaagd dat voor een verzoek om toezending van een gelegaliseerde afstandsverklaring de beleidsmatige onderbouwing ontbreekt.

Ik deel uw mening niet. De circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken is van overeenkomstige toepassing op alle buitenlandse documenten die in het kader van de naturalisatie procedure overgelegd dienen te worden. Dit geldt ook voor een afstandsverklaring.

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 het verlies van oorspronkelijke nationaliteit.

Betrokkene dient derhalve een bewijs te overleggen waaruit blijkt dat de oorspronkelijke nationaliteit is verloren, van 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 inhoudelijk

geverifieerd om te dienen als bewijs voor de Nederlandse administratie.

De verwijzing naar de legalisatie en verificatie circulaire in de Handleiding bij artikel 9, lid 1 onder a (bedoeld wordt: onder b; N.o.), heeft ook betrekking op de afstandsverklaring alhoewel de toevoeging "indien verzoeker meent onder een van de uitzonderingscategorieën te vallen" anders doet vermoeden. Bij een volgende wijziging van de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlandschap zal expliciet vermeld worden dat de legalisatie en verificatie circulaire ook geldt voor afstandsverklaring.

Dat legalisatie en verificatie kosten en inspanning met zich meebrengt voor betrokkene is een zaak van algemene bekendheid. Dit is evenwel geen reden om van legalisatie en inhoudelijke verificatie af te zien. Zonder legalisatie en inhoudelijke verificatie kan een afstandsverklaring niet dienen als bewijsmiddel.

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

Gelet op het voorgaande acht ik dit onderdeel van uw klacht ongegrond."

B. Standpunt verzoeker

Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtformulering onder Klacht.

C. Standpunt minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

In reactie op de klacht deelde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bij brief van 11 februari 2003 het volgende mee:

"Beoordeling eerste klachtonderdeel

(...)

In de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlandschap 1999 (de Handleiding) bij artikel 9, lid 1, onder a (bedoeld wordt: onder b.; N.o.) staat vermeld dat de circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken van overeenkomstige toepassing is verklaard.

Het is u bekend dat in Pakistan afgegeven documenten slechts als bewijs voor de Nederlandse administratie kunnen dienen als zij gelegaliseerd en inhoudelijk geverifieerd zijn door de Nederlandse diplomatieke en/of consulaire vertegenwoordiging in Pakistan.

Voorts heb ik betrokkene bij brief van 18 juli 2001, in antwoord op zijn brief van 25 juni 2001, bericht dat een beroep op een van de uitzonderingscategorieën tijdens de

behandeling van de aanvraag tot naturalisatie kan worden gedaan en niet nadat het Nederlanderschap is verleend. In de brief heb ik betrokkene erop gewezen dat de afstandsverklaring gelegaliseerd en inhoudelijk geverifieerd dient te zijn. Betrokkene is een termijn gegeven van drie maanden voor het overleggen van een gelegaliseerde en inhoudelijk geverifieerde afstandsverklaring dan wel een bewijs dat de autoriteiten een verzoek tot het doen van afstand hebben ontvangen.

In de door een geautomatiseerd bestand aangemaakte brieven van 8 mei 2001 en 21 augustus 2001 is betrokkene er inderdaad niet op gewezen dat de afstandsverklaring gelegaliseerd en inhoudelijk geverifieerd dient te zijn.

Alhoewel ik het betreur dat betrokkene er in de brieven van 8 mei 2001 en 21 augustus 2001 niet op is gewezen dat de afstandsverklaring gelegaliseerd en inhoudelijk geverifieerd dient te zijn, ben ik van mening dat dit door de Handleiding en de brief van 18 juli 2001 wel duidelijk onder de aandacht is gebracht en acht ik het eerste onderdeel van de klacht dan ook ongegrond.

Ten overvloede kan ik u berichten dat de via een geautomatiseerd bestand aangemaakte brieven inmiddels tekstueel zijn aangepast. Betrokkene wordt er onder andere op gewezen dat de afstandsverklaring gelegaliseerd en geverifieerd dient te zijn indien de Circulaire legalisatie en verificatie dit voorschrijft.

Beoordeling tweede klachtonderdeel

(...)

In de beantwoording van de klacht is wel getracht uitleg te geven op dit onderdeel. Daar waar de wet spreekt van "al het mogelijke te zullen doen" wordt er in het beleid van uit gegaan dat het aan betrokkene is om hier bewijs van te leveren. Dit bewijs moet voldoen aan de in Nederland geldende bepalingen. Betrokkene dient een, in Nederland rechtskrachtig, bewijs te overleggen dat de oorspronkelijke nationaliteit door het doen van afstand is verloren.

In zoverre acht ik dit tweede klachtonderdeel ongegrond.

Beoordeling derde klachtonderdeel

(...)

Ik deel verzoekers standpunt niet dat de legalisatievoorwaarde beleidsmatige onderbouwing mist en dat de klacht op dat punt gegrond had moeten worden verklaard.

De verwijzing naar de legalisatie en verificatie circulaire in de Handleiding 1999 bij artikel 9, lid 1, onder a (bedoeld wordt: b; N.o.) heeft ook betrekking op de afstandsverklaring.

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

In zoverre acht ik dit derde klachtonderdeel ongegrond.

Beoordeling vierde klachtonderdeel

(...)

Dit aspect was niet opgenomen in de door klager omschreven klacht, maar alleen in de nadere onderbouwing van de klacht. Hierdoor is dit aspect van de klacht bij de beantwoording onvoldoende onderkend en is de huidige klacht op dit aspect gegrond.

Ten aanzien van de inhoudelijke beoordeling van dit klachtonderdeel het volgende. 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.

In dit kader wordt gewezen op de Overeenkomst tot vrijstelling van legalisatie voor bepaalde akten en documenten. Trb. 1978, 91 (opgenomen in de bijlage bij de circulaire legalisatie en verificatie d.d. 12 januari 2000) (Aangenomen wordt dat de minister heeft bedoeld: de overeenkomst van 15 september 1977 Trb. 1978, 19; N.o.). 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.

In zoverre acht ik dit vierde klachtonderdeel ongegrond.”

D. Reactie verzoeker

Bij brief van 4 maart 2003 liet verzoekers gemachtigde naar aanleiding van het standpunt van de minister het volgende weten:

“1. Het eerste klachtonderdeel heeft betrekking op de wijze waarop verweerder als bestuursorgaan aan betrokkene de vereisten, waaraan de afstandsverklaring zou moeten voldoen, heeft bekendgemaakt. Verweerder erkent, dat het vereiste van legalisatie en verificatie niet in de brieven van 8 mei 2001 en 21 augustus 2001 is terug te vinden. Daarmee is eigenlijk al vastgesteld, dat dit klachtonderdeel gegrond moet worden verklaard: wanneer een burger door een bestuursorgaan aangeschreven wordt om bepaalde bescheiden te overleggen, moet de burger er van uit kunnen gaan, dat in die aanschrijving alle vereisten worden genoemd, waaraan die bescheiden dienen te voldoen. De verklaring van verweerder "dat de via een geautomatiseerd bestand aangemaakte brieven " inmiddels zijn aangepast, is geen verontschuldiging. Veeleer wijst het gegeven, dat het legalisatievereiste niet in de standaardbrief wordt genoemd erop, dat dit vereiste ten tijde van het verzenden van de brieven nog geen vast onderdeel van het beleid uitmaakte.

2. Ook is geen verontschuldiging de verwijzing naar de "Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap" en naar de brief van 18 juli 2001:

- in de Handleiding wordt bij art. 7 RWN vermeld, dat de circulaire "legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen" van overeenkomstige toepassing is; het gaat daarbij om de stukken die moeten worden overgelegd bij de aanvraag tot naturalisatie. In de toelichting op art. 9, lid 1 sub b wordt de circulaire wel genoemd, maar alleen in verband met stukken die de aanvrager van naturalisatie wil overleggen om een vrijstelling van het afstandsvereiste te krijgen. In bij art. 15 RWNL, het artikel waar het eigenlijk om gaat is geen verwijzing naar de circulaire opgenomen; uit de Handleiding is dus zeker niet overduidelijk het legalisatievereiste met betrekking tot afstandsverklaringen neergelegd

- de brief van 18 juli 2001 was niet aan cliënt maar aan mij gericht, en was een antwoord op een eerdere brief van mijn kant van 25 juni 2001, waarin ik verweerder vroeg, of op cliënt misschien een vrijstellingsbepaling van het afstandvereiste van toepassing was. Die brief had dus helemaal niets van doen met de afstandsverklaring. Vermelding van het legalisatievereiste in de brief van verweerder van 18 juli 2001 (zoals al eerder gezegd, tussen neus en lippen) kan niet worden beschouwd als een deugdelijke bekendmaking van het vereiste aan cliënt.

(...)

7. Het vierde en laatste klachtonderdeel heeft betrekking op de vraag, of een afstandsverklaring wel een stuk is *"betreffende de staat van personen"*. In de klacht heb ik daarbij gewezen op de uitspraak van het Hof Den Haag van 27 maart 2002, JV 2002, 196, met daarin een citaat van de Commissie voor advies betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit. Die commissie is van oordeel, dat *"de nationaliteit geen gegeven van de burgerlijke staat betreft"*. Aan dat oordeel heb ik zelf de conclusie verbonden, dat - voorzover de circulaire met als volle titel *"legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen"* - op de naturalisatieprocedure van toepassing wordt verklaard, dat alleen betrekking kan hebben op de over te leggen bescheiden met betrekking tot geboorte, afstamming, huwelijk, ongehuwd zijn of overlijden, kortom de klassieke onderwerpen van het familierecht. De legalisatie- en verificatieprocedure van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is ook geheel op dit soort documenten toegesneden, zoals blijkt uit de inhoudsopgave van het *"Algemeen ambtsbericht inzake legalisatie en verificatie van documenten uit Pakistan d.d. 1 mei 2001"* en uit het besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken *"Beoordeling van documenten uit Ghana, Nigeria, Pakistan, India en de Dominicaanse Republiek ad 30 augustus 2002"* (...). In geen van die twee besluiten worden stukken, die betrekking hebben op de nationaliteit, genoemd. Als het al mogelijk is om een afstandsverklaring te laten legaliseren en verifiëren, dan heeft de ambassade in Pakistan daarvoor in ieder geval geen duidelijke instructies."

E. Reactie minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

Bij brief van 16 juli 2003 reageerde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie als volgt op hetgeen verzoeker naar voren had gebracht:

"De reactie van de gemachtigde van (verzoeker; N.o.) geeft geen aanleiding om mijn oordeel over de klacht te herzien. Bij brief van 18 juli 2001 is aan betrokkene via de gemachtigde in voldoende mate kenbaar gemaakt dat legalisatie is vereist. Deze brief dateert van na de brief van 8 mei 2001 en dient als aanvulling op deze laatste brief te worden gezien. Ik ben van mening dat betrokkene hiermee voldoende geïnformeerd is. Ook ben ik van mening dat het beleid inzake de afstandsverklaring en de vereisten van legalisatie en verificatie voldoende kenbaar zijn. Het feit dat ik, zoals ik al heb aangegeven in mijn brief van 11 februari 2003, heb besloten om de standaardbrieven tekstueel aan te passen doet hier niet aan af.

Voorts gaat de gemachtigde van (verzoeker; N.o.) zeer uitgebreid in op het toepasselijke beleid met betrekking tot de afstandsverklaring en de vereisten van legalisatie en verificatie en de reikwijdte van dit beleid. Zoals u weet, heeft de wetgever in aansluiting op de Wet Nationale ombudsman in de Memorie van Toelichting behorend bij hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht opgemerkt ten aanzien van artikel 9.1 dat deze bepaling en het klachtenregime van hoofdstuk 9 ziet op concrete gedragingen van een bestuursorgaan en dat hieronder niet moet worden begrepen een klacht betreffende het beleid, zodat ik op

het aangedragene verder niet zal reageren.”

F. Nadere reactie verzoeker

Bij brief van 17 augustus 2003 stelde verzoekers gemachtigde dat ten tijde van de gedraging waarover hij klaagde nog geen kenbaar beleid was gemaakt.

Achtergrond

1. Rijkswet op het Nederlanderschap 1999 (vervallen).

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 Nederlanderschap gaat voor een meerderjarige verloren:

(...)

d. door intrekking van het besluit waarbij het Nederlanderschap 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 Nederlanderschap 1999; vervallen per 1 april 2003.

“Hoofdstuk 4 Verlening van het Nederlanderschap

Artikel 7 (A1-art. 7)

(...)

De procedure

(...)

Documenten

De burgemeester die het verzoek in ontvangst neemt, dient in beginsel van verzoeker te verlangen dat hij gegevens bewijst door middel van documenten.

(...)Hierbij geldt dat de verwerking van gegevens in de gemeentelijke basisadministratie moet hebben plaatsgevonden op basis van gelegaliseerde en inhoudelijk geverifieerde afschriften en/of uittreksels, indien dit ingevolge de circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken omtrent de staat van personen (...) vereist is.

(...)

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 legalisatiecirculaire is van overeenkomstige toepassing."

4. Rapport 2003/214 van de Nationale ombudsman (uitgebracht op 7 juli 2003).

In de zaak die leidde tot dit rapport klaagden verzoekers, allen oorspronkelijk afkomstig uit Pakistan en genaturaliseerd tot Nederlander, er onder meer over dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van hen verlangde, en dat de minister van Buitenlandse Zaken zich hieraan conformeerde, dat zij een gelegaliseerde en op inhoud geverifieerde verklaring van afstand van hun Pakistaanse nationaliteit overlegden ter voldoening aan de op hen rustende afstandverplichting ex artikel 9, eerste lid onder b van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN). Zij waren van mening dat de IND ten onrechte geen genoegen had genomen met de door de Pakistaanse ambassade in Nederland afgegeven afstandsverklaring. Volgens verzoekers ontbrak regelgeving hierover.

De IND baseerde die legalisatie/verificatie-eis op de Handleiding RWN 1999 en de daarin volgens de IND van toepassing verklaarde Circulaire betreffende legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen van mei 1996/januari 2000 (legalisatie/verificatie-circulaire). Volgens de staatssecretaris had de verwijzing naar deze circulaire in de Handleiding RWN 1999 ook betrekking op de afstandsverklaring.

De Nationale ombudsman overwoog dat in de Handleiding RWN 1999 in de paragraaf betreffende de afstandverplichting een passage ontbrak waarin de legalisatie/verificatiecirculaire van overeenkomstige toepassing werd verklaard. De staatssecretaris en de minister werden dan ook niet gevolgd in hun standpunt dat uit de handleiding RWN 1999 naar voren kwam dat de legalisatie/verificatie-eis ook gold voor afstandsverklaringen. Dat dit wellicht de bedoeling was geweest, maakte dat niet anders.

Evenmin werden de staatssecretaris en de minister, en ook de inmiddels aangetreden minister van Vreemdelingenzaken en Integratie, gevolgd in hun opvatting dat de circulaire betreffende legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen op zichzelf van toepassing was, daar de nationaliteit behoort tot de staat van personen.

De circulaire ziet op de staat van personen; een definitie hiervan ontbreekt echter. Nationaliteit betreft de algemene positie ten opzichte van een staat en behoort tot de algemene persoonsgegevens en niet tot de gegevens over de burgerlijke staat ex art. 34, lid 1 Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA), mede gezien artikel 43 Wet GBA. Volgens de Commissie van Advies voor de zaken betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit in haar advies van 6 september 2001 is de nationaliteit geen gegeven van de burgerlijke staat. De in de praktijk gehanteerde definitie van 'staat van personen' is kennelijk ruimer dan de definitie van 'burgerlijke staat' in de zin van artikel 34 Wet GBA, zo constateerde de Nationale ombudsman. Een dergelijke ruimere definitie dient dan ook expliciet te zijn neergelegd, bijvoorbeeld in de circulaire, aldus het rapport.

De Nationale ombudsman volgde de ministers evenmin in hun standpunt dat alle stukken afkomstig uit de zogenoemde probleelanden, waaronder Pakistan, gelegaliseerd en geverifieerd dienen te worden ingevolge de ambtsberichten en circulaire over die probleelanden. Uit de ambtsberichten blijkt dat het met name gaat om akten van de burgerlijke stand, maar blijkt niet expliciet dat de aanwijzing van Pakistan als probleeland met betrekking tot schriftelijk bewijs eveneens ziet op afstandsverklaringen.

De Nationale ombudsman kwam dan ook tot de conclusie dat de IND niet op grond van de op het betreffende moment van toepassing zijnde regelgeving van verzoekers had mogen vragen om de door hen overgelegde verklaringen van afstand van hun Pakistaanse nationaliteit te laten legaliseren en verifiëren. Evenmin was juist dat de minister van Buitenlandse Zaken zich heeft geconformeerd aan de door de IND gestelde eis.

In de per 1 april 2003 in werking getreden Handleiding RWN 2003 is de legalisatie/verificatie-eis met betrekking tot de afstandsverklaring wel opgenomen. Hoewel dit een verbetering was ten opzichte van de oude Handleiding, zag de Nationale ombudsman aanleiding tot een aanbeveling om buiten twijfel te stellen dat de legalisatie/verificatie-eis kan worden gesteld ten aanzien van de afstandsverklaring.

De Nationale ombudsman deed de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de aanbeveling in het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap (Herziene RWN) een bepaling op te nemen waarin is neergelegd, dat van de genaturaliseerde kan worden verlangd dat hij de juistheid aantoont van het bewijs dat zijn andere nationaliteit is verloren door middel van zo nodig gelegaliseerde en eventueel inhoudelijk geverifieerde documenten. Op het moment van verschijnen van dit rapport had de minister nog niet op deze aanbeveling gereageerd.

5. Rapport 2003/101 van de Nationale ombudsman (uitgebracht op 24 april 2003).

In de zaak die leidde tot dit rapport klaagde verzoeker er onder meer over dat de IND in de schriftelijke reactie op zijn klacht had meegedeeld dat hij als genaturaliseerd Nederlander een bewijs moest overleggen waaruit bleek dat zijn oorspronkelijke Nigeriaanse nationaliteit door het doen van afstand is verloren, terwijl de uit artikel 9 van de Rijkswet op het Nederlanderschap voortvloeiende afstandsverplichting slechts een inspanningsverplichting inhoudt.

De Nationale ombudsman oordeelde als volgt. In Hoofdstuk 4 (A1-art.7) van de Handleiding RWN, Verlening van het Nederlanderschap, is een aparte, ongenummerde, paragraaf gewijd aan "Administratieve handelingen inzake de afstandsverplichting" (zie hiervóór onder 2.). In deze paragraaf staat onder meer vermeld dat, indien betrokkene daadwerkelijk afstand heeft gedaan van zijn oorspronkelijke nationaliteit, hij een verklaring dient te overleggen van de betreffende autoriteiten; een verklaring waarin wordt aangegeven dat hij zijn paspoort heeft ingeleverd, is niet voldoende. De Nationale

ombudsman achtte deze beleidsregels niet onredelijk. Verzoekers gemachtigde stelde terecht dat de afstandsverplichting in artikel 9, eerste lid, onder b. RWN, alsmede in artikel 15, aanhef en onder d. RWN, als inspanningsverplichting is geformuleerd. Dit neemt echter niet weg dat van een betrokkene in redelijkheid kan worden gevraagd met stukken te onderbouwen dat hij aan de afstandseis heeft voldaan om - in die gevallen waarin geen sprake is van automatisch verlies van de nationaliteit - duidelijkheid te verschaffen over het feit dat hij daadwerkelijk afstand heeft gedaan van zijn oorspronkelijke nationaliteit; de IND kon aan deze eis vasthouden, aldus de Nationale ombudsman.