



IND-werkinstructie nr. 2006/8A (IMO-regulier)

Aan Procesdirecteuren IND
Directeuren Stafdirecties
c.c. HDVB
Van Hoofddirecteur IND

Onderwerp Verificatie buitenlandse documenten

Inleiding

Hierbij wordt verwezen naar de circulaire van het ministerie van Justitie inzake legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen, alsmede de toepassing van DNA-onderzoek in een aantal gevallen waarin bewijsstukken ontbreken (circulaire-nr. 5411611/06/6).

In deze werkinstructie komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- Een samenvatting van het nieuwe beleid inzake de legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten;
- De te volgen procedure bij verificatie.

Achtergrond

Op 22 december 2005 hebben de ministers van Buitenlandse Zaken, van Justitie, voor Vreemdelingenzaken en Integratie en voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties een brief aan de Tweede Kamer geschreven aangaande het legalisatie- en verificatiebeleid. Met de brief is een notitie aan de Tweede Kamer aangeboden die handelt over het legalisatie- en verificatiebeleid. In deze notitie wordt een terugblik gegeven op het oude beleid en worden de uitgangspunten voor nieuw te voeren beleid beschreven. Op 23 februari 2006 heeft een Algemeen Overleg in de Tweede Kamer plaatsgevonden waarbij deze notitie is besproken.

Samenvatting nieuw beleid

In gelijkkluidende uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) van 8 september 2004 wordt legalisatie gedefinieerd als een handeling die uitsluitend strekt tot bevestiging van de formele echtheid van een document en niet tot het bieden van uitsluitel over de juistheid van de inhoud daarvan. De uitspraken van de ABRS impliceren dat het ministerie van Buitenlandse Zaken tot legalisatie dient over te gaan indien aan de vereisten van legalisatie "in enge zin" wordt voldaan, los van de juistheid van de inhoud van een ter legalisatie voorgelegd document.

Besloten is het nieuwe verificatiebeleid vooralsnog *niet* te concentreren op aan te wijzen probleemlanden, maar van toepassing te laten zijn op alle buitenlandse brondocumenten die ter legalisatie worden aangeboden.

De ABRS-uitspraken van 8 september 2004 bieden immers de besluitvormende instanties de mogelijkheid in geval van concrete twijfel over de inhoud van een buitenlands document, het ministerie van Buitenlandse Zaken in individuele gevallen gemotiveerd om verificatie van de inhoud daarvan te verzoeken. Het gaat hierbij niet alleen om documenten uit de landen die centraal stonden in het voormalige "probleemlandenbeleid", maar om alle stukken waarbij twijfel bestaat over de inhoud als zodanig, ook als die afkomstig zijn uit andere landen, met inbegrip van de landen die partij zijn bij verdragen tot vrijstelling van het vereiste van legalisatie (bijv. het zgn. Apostillevrdrag; Verdrag tot afschaffing van het vereiste van legalisatie voor buitenlandse openbare akten, Den Haag, 5 oktober 1961 Trb. 1963, 28). De bevoegde instantie in Nederland dient daartoe een verzoek in bij de Nederlandse vertegenwoordiging in het land vanwaar het document afkomstig is en geeft aan op welke feiten het onderzoek zich dient te richten.

De ABRS-uitspraken van 8 september 2004 kanten zich tegen standaardverificatie als voorwaarde voor legalisatie, maar laten onverlet dat het ministerie van Buitenlandse Zaken relevante informatie kan verschaffen aan de bevoegde instantie die zelfstandig moet beoordelen of een document ter staving van een rechtsfeit gebruikt kan worden in de Nederlandse administratie.

De consulaire ambtenaar op een ambassade zal op het moment van het legalisatieverzoek aan de balie aanvullende informatie inwinnen. De informatie kan door middel van een interview worden vergaard. Als de aanvrager niet meewerkt, wordt daarvan een aantekening gemaakt. Op ambassades in landen die samen met Nederland partij zijn bij een verdrag tot vrijstelling van legalisatie wordt dit vragenformulier bij mvv-aanvragen ingevuld. Het ingevulde vragenformulier wordt aan de legalisatiebeslissing gehecht. De bevoegde instantie (IND of gemeente) betreft de informatie op het vragenformulier bij de andere haar ter beschikking staande kennis en maakt op basis van het geheel de afweging het gelegaliseerde document voor het doel te accepteren of niet. Dit vragenformulier kan eveneens worden gebruikt door de instanties in Nederland, als aan hun "front office" ambtenaar documenten worden aangeboden die afkomstig zijn uit landen waarvan de stukken vrijgesteld zijn van het vereiste van legalisatie.

Nederlanders en vreemdelingen die al in Nederland verblijven (bijvoorbeeld referenten) die in het bezit zijn van een buitenlands brondocument (bijv. een buitenlandse geboorteakte) kunnen voor legalisatie daarvan terecht bij de legalisatiebalie van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het vragenformulier kan voor de beoordelende instantie in Nederland aanleiding vormen een verificatieonderzoek te vragen.

Te volgen procedure bij het vragen van verificatie

Hieronder wordt uiteengezet welke procedure gevolgd wordt bij het vragen van verificatie. Achtereenvolgens wordt uiteengezet:

- De rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de ambassade in het proces van legalisatie en verificatie;
- De rol van de IND bij de beoordeling van buitenlandse documenten.

Toetsing door BZ/ambassade

- Een door een vreemdeling aangeboden document dat vereist is om een inwilligende beslissing te nemen in een vreemdelingenrechtelijke procedure (geboorteakte, verklaring van ongehuwd zijn, huwelijksakte, scheidingsakte of overlijdensakte) dient afgegeven en vervolgens gelegaliseerd te zijn door de bevoegde autoriteiten van het land van oorsprong van het document.

Tevens dient het document gelegaliseerd te zijn door de Nederlandse ambassade in het betreffende land, of - in geval er geen Nederlandse ambassade aanwezig is in het betreffende land - de Nederlandse ambassade die voor het betreffende land verantwoordelijk is. Het feit dat een document is gelegaliseerd zegt niets over de inhoudelijke juistheid van het betreffende document.

N.B. Er kunnen zich uitzonderlijke situaties voordoen waarin geen legalisatie door de Nederlandse ambassade plaatsvindt van documenten uit een bepaald land, bijvoorbeeld door de veiligheidssituatie in het betreffende land. Er kunnen zich tevens situaties voordoen waarin de IND heeft besloten dat geen doorslaggevende betekenis kan worden gehecht aan de documenten uit een bepaald land en dat sprake is van bewijsnood. In die gevallen is deze werkinstructie niet van toepassing.

- Indien een document ter legalisatie bij een Nederlandse ambassade wordt aangeboden zal de ambassade een interview afnemen met de vreemdeling in kwestie aan de hand van een standaard-vragenlijst. (*bijlage 1*) Een ingevulde vragenlijst zal vervolgens met het gelegaliseerde document overhandigd worden aan de vreemdeling.
- Indien een vreemdeling weigert mee te werken aan het interview dat de ambassade met hem wil voeren, zal hiervan een aantekening gemaakt worden op de vragenlijst en zal deze met het gelegaliseerde document overhandigd worden aan de vreemdeling.

Apostillelanden

- Voor landen die samen met Nederland partij zijn bij een verdrag tot vrijstelling van legalisatie geldt dat geen legalisatie door de Nederlandse ambassade van het door het betreffende land afgegeven document wordt gedaan. In die gevallen geldt dat bij het doen van de mvv-aanvraag op de ambassade de vreemdeling gevraagd zal worden het betreffende document te overleggen en dat bij die gelegenheid de vragenlijst zal worden ingevuld. De ingevulde vragenlijst wordt vervolgens met de betreffende acte overhandigd aan de vreemdeling. In die gevallen waarin een apostilleverdrag van toepassing is, wordt de vreemdeling in kwestie op vrijwillige basis verzocht mee te werken met het interview.

Toetsing door IND

Als de IND buitenlandse documenten moet beoordelen bij het toetsen van de vraag of aan de voorwaarden wordt voldaan, worden de volgende stappen doorlopen:

1. Gecontroleerd wordt of de vragenlijst voorhanden is;
2. Is deze niet voorhanden, dan wordt beoordeeld of herstelverzuim gegeven wordt;
3. Vervolgens, eventueel na herstelverzuim, wordt beoordeeld of twijfel bestaat aan de inhoudelijke juistheid van het document;
4. Bestaat deze niet, dan kan het document dienen als basis voor een beslissing;
5. Bestaat wel twijfel aan de inhoudelijke juistheid van een document, dan wordt na overleg met de unitmanager of de portefeuillehouder verificatie op locatie, door tussenkomst van GC KAO, het ministerie van Buitenlandse Zaken verzocht om verificatie-onderzoek. Daarbij wordt de betrokkene of de gemachtigde geïnformeerd over opschorting van de beslistermijn;
6. Na ontvangst van het verificatierapport wordt op basis van de onderzoeksresultaten een beslissing genomen.

1. Is vragenlijst voorhanden?

- Voor elk document dat gelegaliseerd is door een Nederlandse ambassade geldt derhalve dat daarbij een interview met betrokkene heeft plaatsgehad, waarna een ingevulde vragenlijst is overhandigd aan betrokkene. Van betrokkene dient verlangd te worden dat hij deze vragenlijst overlegt.

Let op: Deze werkwijze gaat in vanaf 15 mei 2006; voor documenten die voor 15 mei 2006 gelegaliseerd zijn geldt derhalve dat nog niet gewerkt werd met een vragenlijst. Het gaat erom of de akte voor de datum van de inwerkingtreding van het nieuwe beleid is gelegaliseerd. Derhalve zal de IND de komende periode nog geconfronteerd worden met akten die gelegaliseerd zijn voor 1 april 2006. Deze kunnen gewoon geaccepteerd worden ondanks het feit dat geen ingevulde vragenlijst voorhanden is, tenzij uiteraard twijfels bestaan aan inhoud van het document.

- Indien er twijfel bestaat of betrokkene de juiste vragenlijst heeft overgelegd, of twijfel bestaat aan de inhoud hiervan, kan per elektronisch berichtenverkeer (EBV) een copie van de vragenlijst worden opgevraagd bij de betreffende ambassade. Deze houden een database bij waarin alle vragenlijsten worden opgeslagen.

- Indien geen vragenlijst is overgelegd, dient herstel verzuim geboden te worden aan de vreemdeling om de vragenlijst alsnog te overleggen. Indien de vreemdeling alsnog in gebreke blijft, kan per elektronisch berichtenverkeer (EBV) een copie van de vragenlijst worden opgevraagd bij de betreffende ambassade. Wanneer uit de informatie van de ambassade blijkt dat er geen bijzonderheden zijn opgemerkt kan alsnog beslist worden op de aanvraag. Wanneer uit de informatie van de ambassade blijkt dat wordt getwijfeld aan de akte kan alsnog om verificatie worden gevraagd.

- Indien blijkt dat betrokkene geweigerd heeft mee te werken aan het interview – in dat geval wordt daarvan melding gemaakt op de vragenlijst door de ambassade – bestaat op voorhand twijfel aan de inhoud van het document. Er dient contact opgenomen te worden met de ambassade om vast te stellen of er reden bestaat om verificatie van het document op te starten.

Apostillelanden

- In beginsel geldt ook ten aanzien van geapostilleerde documenten (documenten die vrijgesteld zijn van legalisatie op grond van een Apostilleverdrag) dat een ingevulde vragenlijst moet kunnen worden overgelegd, mits betrokkene zich voor de aanvraag van de mvv reeds tot de Nederlandse ambassade heeft gewend. Alleen vreemdelingen uit landen die samen met Nederland partij zijn bij een verdrag tot vrijstelling van legalisatie en die tevens niet mvv-plichtig zijn geldt dat zij geen gelegaliseerd document hoeven te overleggen en voorts ook niet in het bezit hoeven te zijn van een ingevulde vragenlijst. Voordat zij naar Nederland reizen, hoeven zij zich immers niet tot de Nederlandse ambassade te wenden.

- In die gevallen waarin door referent in Nederland een advies is gevraagd voorafgaand aan de mvv-procedure en het handelt om een document afgegeven door de autoriteiten van een land waarvoor de vrijstelling van legalisatie geldt, maar die mvv-plichtig zijn, kan het voorkomen dat een document wordt overgelegd zonder de ingevulde vragenlijst. In die gevallen zal, indien aan de overige voorwaarden wordt voldaan, een positief advies kunnen worden afgegeven voor de afgifte van de mvv en zal in de brief als voorwaarde vermeld dienen te worden dat bij het doen van de mvv-aanvraag op de diplomatieke post de vragenlijst zal dienen te worden ingevuld.

- Zoals hierboven ten aanzien van geapostilleerde documenten reeds is opgemerkt geldt dat in die gevallen een interview slechts op vrijwillige basis plaatsvindt. Indien betrokkene hieraan weigert mee te werken is dit geen grond de aanvraag af te wijzen.

2. Procedure bij twijfel aan inhoudelijke juistheid document

- De IND betreft de informatie op het vragenformulier bij de andere haar ter beschikking staande kennis en maakt op basis hiervan de afweging het gelegaliseerde document voor het doel te accepteren of niet. Indien reden bestaat te twifelen aan de inhoudelijke juistheid van een document kan verificatie van het betreffende document verzocht worden aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. Voor alle duidelijkheid, de beslissing om verificatie op te starten ligt volledig bij de beslissende instantie, in dit geval de IND.
- Het ministerie van Buitenlandse Zaken zal op de vragenlijst geen conclusie trekken, maar een objectief oordeel geven over de vraag of iets plausibel is gegeven de situatie in het betreffende land. In geval van twijfel kan de IND contact opnemen met de ambassade per elektronisch berichtenverkeer (EBV).
- De twijfel aan de inhoudelijke juistheid kan in verschillende aspecten gelegen zijn. Zo kan uit de inhoud van de door de Nederlandse ambassade ingevulde vragenlijst blijken dat twijfel bestaat aan de inhoudelijke juistheid van het document. De twijfel kan echter ook gelegen zijn in het feit dat betrokkene of referent tegenover de IND informatie heeft verstrekt die tegenstrijdig is met hetgeen in het betreffende document vermeld staat, of dat een ander document is overgelegd dat qua inhoud tegenstrijdig is met het voorliggende gelegaliseerde document.
- De IND-medewerker neemt een beslissing om verificatie van een gelegaliseerd document op te starten slechts na overleg met zijn of haar unitmanager of een nader aan te wijzen IND-medewerker die als portefeuillehouder m.b.t. verificatie zal worden aangewezen.

3. Wijze van opstarten verzoek om verificatie

- Een verzoek tot het doen van verificatie van een document aan het ministerie van Buitenlandse Zaken dient gedaan te worden middels een standaardbrief. (*bijlage 2*) Deze brief is tevens te vinden in Wids. In de brief dient vermeld te worden wat de reden is van het verzoek tot verificatie. Tevens dient de onderzoeksvraag zo precies mogelijk geformuleerd te worden. Bij de aanvraag dienen copieën van relevante documenten meegezonden te worden aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. De aanvraag tot verificatie (d.w.z. de brief, eventuele bijlagen, plus de minuut met daarop contactgegevens) dient niet direct aan het ministerie van Buitenlandse Zaken te worden verzonden, maar dient gericht te zijn aan GCKAO, ter attentie van de Frontoffice (per interne post) (zie intranet voor adres).
- GCKAO registreert de aanvraag, controleert deze op volledigheid en stuurt deze binnen vijf werkdagen door aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. Buitenlandse Zaken stuurt een ontvangstbevestiging van de aanvraag naar GCKAO. Deze zal door GCKAO worden doorgezonden naar de aanvrager van het onderzoek. GCKAO is verantwoordelijk voor het bewaken van de voortgang van het onderzoek en het onderhouden van de contacten met het ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Indien een verzoek om verificatie wordt gedaan dient ter informatie een brief aan de vreemdeling of zijn gemachtigde te worden gezonden, waarin hiervan mededeling wordt gedaan. Tevens dient een afschrift van de aanvraag te worden gezonden aan de gemeente waar de vreemdeling in kwestie of de referent verblijft. Deze brieven dienen door de IND-medewerker die het verificatieonderzoek opstart te worden verzonden. (*bijlage 3 en 4*)
- Het opstarten van een verificatie-onderzoek bij het ministerie van Buitenlandse Zaken schort de beslistermijn die er voor de behandeling van een aanvraag staat op met maximaal zes maanden (artikel 25 lid 2 Vreemdelingenwet). Het betreft hier aanvragen om verlening van een verblijfsvergunning (VVR). Voor MVVaanvragen geldt geen wettelijke beslistermijn, maar geldt een redelijke termijn voor de behandeling van de aanvraag van drie maanden. Indien een verificatieonderzoek wordt opgestart hangende de behandeling van de mvv-aanvraag, wordt de redelijke termijn van drie maanden opgeschort. Indien drie maanden nadat het onderzoek is opgestart nog geen resultaat is ontvangen, rappelleert GCKAO bij het ministerie van Buitenlandse Zaken en informeert de INDmedewerker die het onderzoek heeft aangevraagd. Deze dient een tussenbericht aan de vreemdeling of zijn gemachtigde te verzenden. (*bijlage 5*).

4. Resultaat onderzoek

- Het ministerie van Buitenlandse Zaken zal, nadat een verzoek tot verificatie is ontvangen, een onderzoek verrichten en van de resultaten daarvan een rapport uitbrengen. Dit onderzoeksrapport kan door de IND gebruikt worden in een lopende procedure. Het onderzoeksrapport wordt door Buitenlandse Zaken verzonden aan de IND. GCKAO draagt zorg voor doorzending aan de INDmedewerker die het verzoek heeft gedaan.
- Als uit het onderzoeksrapport blijkt dat de inhoud van het overgelegde document niet juist is, zendt de IND-medewerker die het verzoek heeft gedaan een copie van het onderzoeksrapport aan de vreemdeling of zijn gemachtigde om hem in staat te stellen daarop te reageren binnen een termijn van twee weken. *(bijlage 6)*
- Met de gemeenten is de afspraak gemaakt dat het van belang is dat de IND en de gemeenten elkaar wederzijds op de hoogte stellen van zaken waarin zij een verzoek om verificatie doen. Derhalve dient men tevens een afschrift van het onderzoeksrapport toe te zenden aan de gemeente, waar de vreemdeling of de referent verblijft. *(bijlage 7)* De gemeente zal op zijn beurt een afschrift van een verificatieonderzoek, dat door de gemeente is gevraagd aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, en het onderzoeksrapport dat vervolgens in de betreffende zaak wordt uitgebracht, toezenden aan de IND. Dit neemt overigens niet weg dat de IND en de gemeente beide een zelfstandige bevoegdheid hebben om een document al dan niet te accepteren.
- De medewerker die het verzoek om verificatie heeft gedaan beslist op basis van het onderzoeksrapport van Buitenlandse Zaken of de twijfel omtrent de inhoudelijke juistheid van het betreffende document is weggenomen en of de aanvraag voor inwilliging in aanmerking komt. Indien de medewerker twijfelt over de consequenties die hij aan een individueel ambtsbericht dient te verbinden, kan hij hierover contact opnemen met de portefeuillehouder binnen IMO-regulier.