

Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid

ADVIES OVER HET GEBRUIK VAN BUITENLANDSE DOCUMENTEN EN DNA-
ONDERZOEK BIJ DE TOELATING VAN VREEMDELINGEN TOT NEDERLAND, MET
NAME IN HET KADER VAN GEZINSHERENIGING EN GEZINSVORMING

ADVIES



**Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken**

De ACVZ

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken is een bij de Vreemdelingenwet 2000 ingesteld onafhankelijk adviesorgaan. Zij heeft tot taak de Minister van Justitie en het Parlement gevraagd en ongevraagd te adviseren over het vreemdelingenrecht en het beleid terzake, alsmede over een beperkt aantal individuele zaken.

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges en is als zodanig ingericht.

Zij geeft in haar hoedanigheid van beleidsadviescollege zowel beleidsreactieve als beleidsproactieve adviezen. Enerzijds worden adviezen uitgebracht met een analyse van gevoerd beleid en bestaande wetgeving of van een bestaande praktijk met als doel te leren of het beleid dan wel die wetgeving goed functioneert. Zo nodig worden aanbevelingen tot verbetering gedaan. Anderzijds wordt geadviseerd over toekomstige ontwikkelingen en mogelijk te verwachten problemen en worden (alternatieve) richtingen voor beleid en de bijbehorende wetgeving aangegeven. Tenslotte worden verkenningen uitgevoerd waarbij een beleidsveld of een feitelijke gang van zaken dan wel ontwikkelingen in beeld worden gebracht met beschrijving van de daarin eventueel aangetroffen vraagstukken. De advisering dient praktisch en oplossingsgericht te zijn.

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken bestaat uit vijftien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Colofon

Advies “Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid” uitgebracht aan de Staatssecretaris van Justitie.

Uitgave van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, Den Haag, 2002

Advieskenmerk: 2002/03, december 2002

Bestellingen van publicaties:
Adviescommissie voor vreemdelingenzaken
Prins Clauslaan 20
2595 AJ Den Haag
email: info@acvz.com
(070) 381 14 00 of via de website: www.acvz.com

Ontwerp en opmaak: Studio Daniëls BV
Drukwerk: Drukkerij Bakker

Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid

ADVIES OVER HET GEBRUIK VAN BUITENLANDSE DOCUMENTEN EN
DNA-ONDERZOEK BIJ DE TOELATING VAN VREEMDELINGEN TOT
NEDERLAND, MET NAME IN HET KADER VAN GEZINSHERENIGING EN
GEZINSVORMING

DEN HAAG, DECEMBER 2002



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie
De heer Mr. H.P.A. Nawijn
Postbus 20301
2500 EH 's-GRAVENHAGE

Ons kenmerk: ACVZ/VZL/002
Datum: 15 Januari 2003

De toenmalige Staatssecretaris van Justitie mevrouw mr. N.A. Kalsbeek, in haar brief van 1 juli 2002 aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) verzocht om haar van advies te dienen over "het gebruik van buitenlandse bewijsstukken bij de toelating van vreemdelingen tot Nederland". De Staatssecretaris van Justitie heeft in haar vraagstelling aan de ACVZ vooral de nadruk gelegd op het huidige legalisatie- en verificatiebeleid, waarbij de zogenaamde "probleemlanden" een bepalende rol hebben.

Na bestudering van de door de Staatssecretaris van Justitie op 1 juli 2002 toegezonden vragen, heeft de ACVZ het gebruik van buitenlandse bewijsstukken bij toelating in een bredere context geplaatst. De ACVZ is in haar advies uitgegaan van de meeromvattende vraag hoe om te gaan met problemen bij vaststelling van identiteit en familierelatie in toelatingvragen tot Nederland. De ACVZ heeft zich in het kader van deze problematiek de nadere onderzoeksvraag gesteld over "de mogelijkheden om DNA-identificatie toe te passen, dan wel uit te breiden in de gezinsherenigingsprocedure".

Hierbij biedt de ACVZ het advies "Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid" aan. Het advies werd voorbereid door een subcommissie uit de ACVZ en werd door de ACVZ in haar plenaire vergadering van 2 december 2002 vastgesteld.

De ACVZ heeft dankbaar gebruik kunnen maken van de expertise van anderen. De B & A Groep heeft in opdracht van de ACVZ de onderzoeksrapportage "DNA-onderzoek in het kader van gezinshereniging" geschreven. Onderdelen van deze rapportage zijn in het advies verwerkt. Uiteraard is alleen de ACVZ verantwoordelijk voor de inhoud van het advies. De informatie die de ACVZ heeft verkregen uit de onderzoeksrapportage van de B & A Groep kunt u vinden in de bijlagen bij dit advies.

In december 2002 werd het advies reeds ter hand gesteld aan de directie Vreemdelingenbeleid. Daarom zal het advies vanaf 16 januari 2003 openbaar worden gemaakt.

Namens de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken,

postadres

Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres

Prins Clauslaan 20
2595 AJ 's-Gravenhage
www.acvz.com

De voorzitter,

Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen

De secretaris,

Mw. Drs. A.L.N.M. Spanjersberg

Inhoud

HOOFDSTUK 1

<i>Inleiding</i>	8
1.1 Voorgeschiedenis	8
1.2 Achtergrond en opzet advies	8
1.3 Werkwijze ACVZ	9
1.4 Leeswijzer	10

HOOFDSTUK 2

<i>Buitenlandse Documenten</i>	11
2.1 Bewijsstukken uit het buitenland	11
2.2 Gebruik en doel van buitenlandse documenten	12
2.3 Alternatieven voor buitenlandse documenten bij toelating tot Nederland	13

HOOFDSTUK 3

<i>Legalisatie en verificatie van documenten</i>	15
3.1 Huidige regelgeving, beleid en procedure bij de toelating van vreemdelingen tot Nederland	15
3.2 Probleemlanden	16
3.3 Ervaringsgegevens omringende landen	17
3.3.1 Duitsland	17
3.3.2 België	18
3.3.3 Frankrijk	18
3.3.4 Verenigd Koninkrijk	19

HOOFDSTUK 4

<i>Toepassing DNA-onderzoek</i>	20
4.1 Huidige procedure en beleid	20
4.1.1 Biologische afstammingsrelatie en bewijsnood	21
4.1.2 Feitelijk gezinsverband	22
4.2 Ervaringsgegevens omringende landen	22
4.2.1 Verenigd Koninkrijk	23
4.2.2 Duitsland	23
4.3 Randvoorwaarden	24
4.3.1 Kosten	24
4.3.2 Omgang met DNA-materiaal	25

HOOFDSTUK 5		
<i>Probleemanalyse</i>		26
5.1	Legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten	26
	5.1.1 Nationale procedure	26
	5.1.2 Internationale aspecten	26
5.2	Bewijsnood	27
	5.2.1 Bewijsnood algemeen	27
	5.2.2 Bewijsnood en DNA-onderzoek	28
HOOFDSTUK 6		
<i>Conclusies en aanbevelingen</i>		30
6.1	Probleemlanden	30
6.2	Procedure validering en gebruik buitenlandse documenten	30
6.3	Toepassing DNA-onderzoek	31
BIJLAGEN		32
Bijlage 1	Literatuur	32
Bijlage 2	Relevante artikelen uit de Vreemdelingencirculaire 2000	35
Bijlage 3	Lijst van gebruikte afkortingen	

HOOFDSTUK I

Inleiding

1.1 Voorgeschiedenis

Bij besluit van 7 maart 1996 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken een vijftal landen als probleemlanden aangewezen.¹ Deze aanwijzing brengt mee dat documenten ten behoeve van het rechtsverkeer in Nederland uit deze landen slechts worden aanvaard indien uit een controle procedure blijkt dat zij naar vorm en inhoud betrouwbaar zijn. Het beleid van Nederland ten aanzien van buitenlandse bewijsstukken is in 2000 neergelegd in een circulaire aan de ambtenaren van de burgerlijke stand en de ambtenaren van de gemeentelijke basisadministratie “legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen” (hierna: circulaire legalisatie en verificatie).² In deze circulaire worden aanwijzingen gegeven met betrekking tot de handelswijze van de betrokken instanties indien ten aanzien van een beweerdelijke afstammingsrelatie geen stukken kunnen worden overgelegd.

Recentelijk heeft Price Waterhouse Consulting (PWC) in opdracht van de Minister van Buitenlandse zaken een beleidsevaluatie inzake de doelmatigheid en de doeltreffendheid rond de procedure inzake legalisatie en verificatie van brondocumenten, uitgevoerd.³ PWC zal op basis van die evaluatie adviseren over een eventuele voortzetting van het beleid met betrekking tot probleemlanden en over de mogelijkheid van zinvolle uitbreiding van het aantal landen waarop de maatregelen van toepassing zijn. In de context van deze evaluatie is de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) gevraagd een nadere beschouwing te geven inzake brondocumenten en toelatingsbeleid.

1.2 Achtergrond en opzet van het advies

De toenmalige Staatssecretaris van Justitie heeft aan de ACVZ bij brief van 1 juli 2002 in het licht van haar verantwoordelijkheid voor het toelatingsbeleid, verzocht over onderstaande vragen advies te willen uitbrengen ⁴:

- Is het wenselijk vanuit de optiek van het toelatingsbeleid, de huidige procedure en de gegroeide uitvoeringspraktijk aan te passen?
- Zo ja, op welke wijze?
- Is het zinvol het aantal probleemlanden uit te breiden?

¹ Aanwijzing probleemlanden in verband met valse documenten, Stc. 8 maart 1996, nr. 49, p. 2.

² Stc. 24 januari 2000, nr. 16, p. 18. Inwerkingtreding 1 februari 2000. Deze circulaire vervangt de circulaire d.d. 8 mei 1996, inwerking getreden op 28 mei 1996.

³ De ACVZ betreurt het dat ondanks herhaaldelijke verzoeken aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, geen inzage is verkregen in (een concept van) het op handen zijnde rapport van PWC omtrent de Nederlandse uitvoeringspraktijk.

⁴ Brief Staatssecretaris van Justitie d.d. 1 juli 2002, kenmerk: 5167937/02/DVB.

- Welke objectieve criteria kunnen worden gehanteerde bij een nieuwe aanwijzing van probleemlanden?
- Welke ervaringen bestaan er in een aantal ons omringende landen met de controle van brondocumenten uit probleemlanden en om welke probleemlanden gaat het in dat geval?

Na eerste bestudering van de problematiek heeft de ACVZ het gebruik van buitenlandse bewijsstukken bij toelating in een bredere context geplaatst. De ACVZ is uitgegaan van de meeromvattende vraag hoe om te gaan met problemen bij vaststelling van identiteit en familierelatie in toelatingsaanvragen tot Nederland.

De ACVZ heeft zich in het kader van de problematiek rond de vaststelling van familiere-laties de volgende nadere onderzoeksvragen gesteld:

1. Wat zijn de mogelijkheden om de toepassing van DNA-onderzoek in de gezinshereni-gingsprocedure eventueel uit te breiden.
2. Dienen de (rand)voorwaarden bij het gebruik van DNA-onderzoek te worden aange-past?

1.3 Werkwijze ACVZ

De ACVZ heeft voor het uitbrengen van onderhavig advies gesprekken gevoerd met ver-schillende instanties en betrokkenen in het veld. Het advies van de ACVZ is voorts geba-seerd op schriftelijke documentatie en ervaringsgegevens uit België, Duitsland, Frankrijk en Verenigd Koninkrijk.⁵ De B&A Groep ⁶ is door de ACVZ gevraagd een voorbereidend onderzoek uit te voeren. Daarbij is verzocht om studieresultaten te pro-duceren die kunnen bijdragen aan het beantwoorden van de navolgende vraag: “Kunnen de stringente condities waaronder DNA-onderzoek in het kader van reguliere gezinsher-eniging wordt toegepast, verruimd worden dan wel gehandhaafd blijven?” De B&A Groep heeft aan de ACVZ een rapport doen toekomen waarin de achtergronden en erva-ringen met DNA-onderzoek uiteen zijn gezet. Onderhavig advies is mede gebaseerd op de bevindingen van de B&A Groep. Het rapport van de B&A groep kan bij het secretari-aat van de ACVZ worden opgevraagd. Het rapport kan eveneens worden geraadpleegd op www.acvz.com.

⁵ De landeninformatie ten aanzien van DNA-onderzoek is mede afkomstig van een rapportage van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM 2002).

⁶ B & A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv, Den Haag.

1.4 Leeswijzer

In het thans voorliggende advies gaat de ACVZ in op de procedure van legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken (al dan niet uit probleemlanden) en adviseert tevens omtrent de toepassingsmogelijkheden van DNA-onderzoek, met name in zaken betreffende gezinshereniging.⁷ In het eerste deel van het advies (hoofdstukken 2 en 3) worden de huidige procedures en de (mogelijke) problemen rond de legalisatie en verificatie van brondocumenten geschetst (Beleid uit de Vreemdelingencirculaire 2000 in bijlage 2 bij het advies). Het dilemma DNA-onderzoek wordt beschreven in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 volgt een probleemanalyse, op grond waarvan hoofdstuk 6 de conclusie en de aanbevelingen van de ACVZ uiteen zijn gezet.

⁷ Medio voorjaar 2003 zal de ACVZ een advies uitbrengen over het gezinsherenigingsbeleid in Nederland.

HOOFDSTUK 2

Buitenlandse documenten

2.1 Bewijsstukken uit het buitenland

In artikel 156 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wordt een onderscheid gemaakt tussen authentieke en onderhandse akten. Artikel 156 lid 2 bevat een omschrijving van authentieke akten: “Authentieke akten zijn akten in de vereiste vorm en bevoegdelijk opgemaakt door ambtenaren aan wie bij of krachtens de wet is opgedragen op die wijze te doen blijken van door hen gedane waarnemingen of verrichtingen (...)”. Buitenlandse akten kunnen overeenkomstig de bewoording niet aan de omschrijving van artikel 156 lid 2 voldoen, hetgeen inhoudt dat buitenlandse akten in beginsel niet authentiek zijn naar Nederlands bewijsrecht. Akten uit het buitenland afkomstig worden aangeduid als buitenlandse bewijsstukken of (bron)documenten.

In het kader van toelating tot Nederland dienen door vreemdelingen in veel gevallen buitenlandse documenten te worden overlegd ter fine van bewijs. Buitenlandse documenten worden als bewijsstuk toegelaten indien vaststaat dat zij als echt of authentiek kunnen worden aangemerkt. Voor enkele landen is bij een verdrag afgesproken, dat wederzijdse documenten van officiële instanties zonder nader onderzoek tot de nationale rechtsorde worden toegelaten.⁸ Voor de overige landen moeten de documenten worden gelegaliseerd. De procedure waarin de echtheid van (de uitwendige vorm van) het document wordt onderzocht, wordt een legalisatieprocedure genoemd.⁹ In een beperkt aantal gevallen betreft het landen waarvan de situatie zodanig problematisch is dat de legalisatie van het document onvoldoende zekerheid over de waarde ervan in het rechtsverkeer geeft. In maart 1996 zijn hiertoe door de Minister van Buitenlandse Zaken een vijftal landen aangewezen als problemlanden.¹⁰ Documenten uit deze landen worden slechts als bewijs aanvaard (en dus gelegaliseerd), indien de inhoud ervan (tevens) door een onderzoek ter plaatse geverifieerd is.¹¹ De term verificatie wordt in dit verband dus gebruikt voor het inhoudelijk ter plaatse controleren van de echtheid (van de inhoud) van de buitenlandse documenten.¹²

⁸ Het doel van deze afspraken is gelegen in het verkorten van de legalisatieketen. Dat houdt in dat bepaalde documenten uit het ene verdragsland met één legalisatie of soms zelfs zonder legalisatie in een ander verdragsland gebruikt kunnen worden. Het bekendste verdrag is het Apostillevetrag van 's-Gravenhage (5 oktober 1961) dat legalisatie niet overbodig maakt, maar slechts één legalisatie eist: de apostille. De apostille is een document waarin diplomatieke of consulaire ambtenaren een verklaring afgeven omtrent de echtheid van de handtekening, de hoedanigheid waarin de ondertekenaar van het stuk heeft gehandeld en in voorkomend geval, de identiteit van het zegel of het stempel op het stuk. Bron: <http://www.minbuza.nl> (burgerzaken: legalisatie). Voor meer informatie over het apostillevetrag zie <http://www.hcch.nl> van de 'Hague Conference on private international law'.

⁹ Zie onder meer Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 18 februari 1999, RV 1999/40, m.nt. PB.

¹⁰ Aanwijzing problemlanden in verband met valse documenten, Stc. 8 maart 1996, nr. 49, p. 2.

¹¹ Beleid zoals uiteengezet in Vreemdelingencirculaire 2000 en de Circulaire legalisatie en verificatie.

¹² Verificatie vindt niet louter plaats bij problemlanden. Bij andere landen ten aanzien waarvan aan de inhoud van het overgelegde document wordt getwijfeld, kan ook een verificatieonderzoek plaatsvinden.

De voornoemde buitenlandse bewijsstukken worden ook wel aangeduid als brondocumenten. De Minister van Buitenlandse Zaken omschrijft brondocumenten als volgt:¹³ “Een geschrift, opgemaakt overeenkomstig de ter plaatse geldende voorschriften, afgegeven door een bevoegde autoriteit, met relevante persoonsgegevens om te dienen tot bewijs van het betreffende feit”. De Minister van Buitenlandse Zaken onderscheidt de volgende buitenlandse documenten:

- geboorteakte; het bewijs dat een persoon op een bepaalde datum op een bepaalde plaats is geboren, alsmede het bewijs van afstamming;
- geboorteakte minderjarige; idem geboorteakte voor een persoon jonger dan 18 jaar;
- akte/verklaring van ongehuwdzijn; het bewijs van de burgerlijke staat van een bepaald persoon op een bepaald moment;
- huwelijksakte; het bewijs dat er op een bepaalde plaats en op een bepaalde datum tussen de in de akte genoemde personen een huwelijk heeft plaatsgevonden;
- echtscheidingsbewijs; bewijs waaruit blijkt dat gehuwden op enig moment zijn gescheiden. Dit betreft vaak een uitspraak van de rechter(lijke instantie);
- overlijdensakte; het bewijs dat een persoon op een bepaalde datum op een bepaalde plaats is overleden.

De hiervoor genoemde documenten zijn allen brondocumenten¹⁴, met uitzondering van de akte/verklaring van ongehuwdzijn. Dit is immer geen geschrift afgegeven door een bevoegde autoriteit, dat dient tot bewijs van het betreffende feit, doch een verklaring van een particuliere persoon, meestal afgelegd tegenover een autoriteit die slechts bevestigt dat een verklaring van die strekking is afgelegd. De verklaring ongehuwd zijn wordt echter op dezelfde wijze behandeld als een brondocument. De geboorteakten dienen ter vaststelling van de persoons- en afstammingsgegevens. Het echtscheidingsbewijs, de huwelijksakten en de akte/verklaring van ongehuwdzijn, zijn bewijsmiddelen omtrent de burgerlijke staat. Een document dat de burgerlijke staat aantoont, kan niet worden gelegaliseerd dan nadat de persoons- en afstammingsgegevens voldoende zijn vastgesteld.¹⁵

2.2 Gebruik en doel van buitenlandse documenten

Buitenlandse documenten worden in Nederland voor verschillende doelen, door verschillende instanties gebruikt. Gebruikmaking van deze documenten houdt in dat het stuk deel gaat uitmaken van het rechtsverkeer van een ander land dan het land van herkomst van het stuk. In het internationale rechtsverkeer is het gebruikelijk dat de ontvangende staat, alvorens een buitenlands document te accepteren, een legalisatie procedure (al of niet samen met een inhoudelijke verificatie) volgt. Al sinds de eerste helft van de 19e eeuw is het niet meer zo dat de legalisatie van een document een voorwaarde is om een akte in het Nederlandse rechtsverkeer te gebruiken. Dit houdt in dat ook een niet

¹³ Uit: Instructie legalisatie- en verificatieprocedure Nederlandse vertegenwoordiging in Ghana, Nigeria, India, Pakistan en de Dominicaanse republiek, 24 augustus 2000, Stc. 30 augustus 2000, nr. 167, p. 9.

¹⁴ Het begrip brondocument is overigens in het Nederlandse recht geen term met een wettelijk omschreven betekenis.

¹⁵ Koppelingsbeleid neergelegd in: Beoordeling van documenten uit Ghana, Nigeria, Pakistan, India en de Dominicaanse Republiek, 30 augustus 2002, Stc. 5 september 2002, nr. 170, p. 10. Dit beleid is volgens de Raad van State niet kennelijk onredelijk. Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 24 april 2001, 20000554/01, RV 2001, 39.

gelegaliseerd document in beginsel in de Nederlandse rechtsorde kan worden gebruikt.¹⁶ Niettemin moet er vanuit worden gegaan dat een besluit omtrent legalisatie dient te worden aangemerkt als een publiekrechtelijke rechtshandeling. Het is een waarmerk dat op een document wordt geplaatst en wat de “betrouwbaarheid” bevestigt voor het gebruik van dat document in de Nederlandse rechtsorde.¹⁷ Het doel van het voor echt verklaren van buitenlandse documenten is het schaffen van een waarborg voor juiste gegevens in de registers van de burgerlijke stand, de bevolkingsadministratie en de vreemdelingendiensten. Dus de “zekerheid” dat andere publiekrechtelijke besluiten op correcte gegevens gebaseerd zijn.

Verschillende Nederlandse instanties maken gebruik van buitenlandse documenten.¹⁸ Een ambtenaar van de burgerlijke stand van een gemeente maakt op basis van het Burgerlijk Wetboek en het Besluit Burgerlijke stand gebruik van buitenlandse documenten bij het opstellen van akten ten behoeve van de burgerlijke stand. Een ambtenaar van de gemeentelijke basisadministratie (GBA) maakt (op basis van de Wet Gemeentelijke Basisadministratie) gebruik van de buitenlandse documenten bij de registratie van gegevens. Voorts zijn buitenlandse documenten van belang voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het Ministerie van Justitie bij de toepassing van de Vreemdelingenwet 2000 en het daarop gebaseerde beleid. Tenslotte maken de ambtenaren, belast met de uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving, gebruik van de informatie uit buitenlandse documenten. Dat geldt in het bijzonder voor uitvoeringsinstanties als de Sociale Verzekeringsbank, die wetten op het gebied van de sociale zekerheid uitvoeren ten behoeve van personen die zelf in het buitenland verblijven of waarvan de familie in het buitenland verblijft.¹⁹

2.3 Alternatieven voor buitenlandse documenten bij toelating tot Nederland

De IND beslist namens de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie over de toegang tot en het verder verblijf van vreemdelingen in Nederland. Documenten uit het buitenland kunnen bij deze beslissingen met name ook in het kader van gezinshereniging en -vorming een doorslaggevende rol spelen. In het beleid, zoals neergelegd in de

¹⁶ Kosters-Dubbink, *Algemeen deel van het Nederlands internationaal privaatrecht*, Bohn, Haarlem, 1962, p. 505: “Maar sinds lang is een andere opvatting in onze jurisprudentie overheersend geworden. Zij beschouwt de legalisatie niet meer als een op straffe van nietigheid voorgeschreven deel van de vorm der akte, maar alleen als strekkend om daar, waar zulks nodig is, de overtuiging te vestigen, dat het stuk door de bevoegde ambtenaar is opge maakt of verleden. Bestaat die overtuiging uit anderen hoofde bij de rechter, die terzake te oordelen heeft, dan is voor de bewijskracht van het stuk de legalisatie niet nodig. Zo achtte de Hoge Raad meer dan eenmaal voor de bewijskracht van buitenlandse geboorte extracten de legalisatie overbodig (HR 1 april 1856, Ned Regtspr. D1.52,259, HR 1 maart 1861, Ned Regtspr. D1 67, 222, HR 5 januari 1880, W 4471.

¹⁷ Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 18 februari 1999, AB 1999, 143 en RV 1999, 40. De Raad van State heeft overwogen dat voor de bevoegdheid van de Minister van Buitenlandse Zaken tot legalisatie een specifieke publiekrechtelijke wettelijke grondslag ontbreekt. Echter legalisatie vindt plaats in het internationale rechtsverkeer door een soevereine staat, waarbij sprake is van een volkenrechtelijke grondslag.

¹⁸ Zie voor de problematiek omtrent het gebruik van documenten de discussie in *Migrantenrecht*: MR 2002 (3), 2 en MR 2002 (5), 2.

¹⁹ Hierbij kan in het bijzonder gedacht worden aan de Algemene ouderdomswet, Wet op de arbeidsongeschiktheid of de Algemene kinderbijslag wet.

Vreemdelingencirculaire 2000 komt het vereiste van het in het bezit zijn van gelegaliseerde documenten op een aantal plaatsen voor. Uitgangspunt is, dat het ontbreken van documenten in beginsel aan de vreemdeling wordt toegerekend.²⁰ Blijkens de eerste volzin van B2/12.5 Vreemdelingencirculaire 2000, kan van de voorwaarden van het overleggen van uit het buitenland afkomstig gelegaliseerd document worden vrijgesteld, de persoon die in bewijsnood verkeert. Het begrip bewijsnood wordt in de Vreemdelingencirculaire 2000 noch elders nader omschreven. In het huidige beleid pleegt de situatie waarin de legalisatie van een aangeboden document (uit een probleemland) wordt geweigerd nimmer als bewijsnood te worden aangemerkt. In paragraaf 5 van hoofdstuk B2/12 Vreemdelingencirculaire 2000 wordt uitsluitend voor het geval bewijsnood met betrekking tot gezinshereniging een alternatief geboden. Indien de feitelijke gezinsband vaststaat, wordt betrokkene de mogelijkheid geboden door middel van DNA-onderzoek de afstammingsrelatie aan te tonen. Een soortgelijk alternatief in het kader van de asielprocedure is neergelegd in hoofdstuk C1/4.6.3 juncto C5/23.4 Vreemdelingencirculaire 2000.²¹ Indien sprake is van pleeg- of adoptiefkinderen, kan DNA-onderzoek geen uitkomst bieden.²² Alsdan dienen “identificerende vragen”²³ omtrent de gezinsrelatie te worden gesteld.

²⁰ Artikel 31 lid 2 onder f Vreemdelingenwet 2000. Hoofdstuk C1/5.8 Vreemdelingencirculaire 2000 bepaalt voorts dat de vreemdeling door middel van vragen het een en ander kan aantonen. De bewijslast ligt dan ook primair bij de vreemdeling.

²¹ De toepassing van DNA-onderzoek bij toelating tot Nederland wordt behandeld in paragraaf 4.

²² DNA-onderzoek biedt eveneens geen soelaas in de situatie waarin het huwelijk tussen vader in Nederland en moeder in het buitenland vast staat en het kind (blijkend de uitkomst van het DNA-onderzoek) wel van de moeder, maar niet van de vader afstamt.

²³ De term “identificerende vragen” komt niet voor in de Vreemdelingencirculaire 2000.

Legalisatie en verificatie van documenten

3.1 Huidige regelgeving, beleid en procedure bij toelating van vreemdelingen tot Nederland

De Vreemdelingenwet 2000 verleent in artikel 14 (onder meer) aan de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie de bevoegdheid een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd te verlenen onder beperkingen, dat wil zeggen dat het doel van de verblijfsvergunning daarbij moet zijn vermeld. In artikel 3.13 Vreemdelingenbesluit 2000 is neergelegd dat de verblijfsvergunning ten behoeve van gezinshereniging en -vorming wordt verleend indien aan alle in 3.16 tot en met 3.20 Vreemdelingenbesluit 2000 genoemde voorwaarden is voldaan. Lid 2 van artikel 3.13 Vreemdelingenbesluit 2000 geeft een bevoegdheid tot het verlenen van een verblijfsvergunning in de “overige gevallen”. Een legalisatievereiste komt noch in de Vreemdelingenwet 2000, noch in het Vreemdelingenbesluit 2000, voor. In hoofdstuk B2/12 van de Vreemdelingen-circulaire 2000 is daarentegen neergelegd dat het overleggen van gelegaliseerde bescheiden ten behoeve van een verblijfsvergunning in beginsel vereist is. Geconstateerd moet worden dat het legalisatievereiste als neergelegd in de Vreemdelingen-circulaire 2000 met betrekking tot 3.13 lid 1 Vreemdelingenbesluit 2000 geen rechtsbasis heeft in de Vreemdelingenwet 2000 of de Vreemdelingenbesluit 2000. Voor het bij circulaire stellen van extra toelatingsvereisten lijkt het stelsel van 3.13 lid 1 juncto 3.16 tot en met 3.20 Vreemdelingenbesluit 2000 geen ruimte te laten.²⁴

In hoofdstuk B2/12 Vreemdelingen-circulaire 2000 zijn regels neergelegd ten aanzien van de procedure en de over te leggen bescheiden uit het buitenland. Als hoofdregel geldt dat betrokkene zich voor de, ten behoeve van een besluit omtrent gezinshereniging en -vorming, benodigde brondocumenten tot de daartoe bevoegde autoriteiten van het land van herkomst wendt. Het document dient vervolgens te worden gelegaliseerd door de voor dat land bevoegde Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging. Op die hoofdregel bestaan enkele uitzonderingen, neergelegd in B2/12.3, B2/12.4 en B2/12.5 (onder meer bij verdrag vrijgestelde documenten en bijzondere situatie). Niet gelegaliseerde documenten die aan de IND worden aangeboden, worden ter legalisatie doorgeleid naar de Minister van Buitenlandse Zaken. Indien er aanvragingen zijn dat het te legaliseren (respectievelijk gelegaliseerde) document inhoudelijk onjuist is, kan de Minister van Buitenlandse Zaken eveneens worden benaderd om een onderzoek hiernaar in te stellen. Indien de vorm van, de handtekening en de stempels op het document niet in orde zijn, wordt het document niet gelegaliseerd. Het document wordt tevens niet gelegaliseerd indien de inhoud van het document onjuist blijkt te zijn.

De beslissing van de Minister van Buitenlandse Zaken omtrent legalisatie (al dan niet na verificatie) wordt als een besluit in de zin van artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) aangemerkt²⁵. Tegen dit besluit staat de bezwaar- en beroepsprocedure van de Awb open (bezwaar bij het bestuursorgaan en beroep bij de rechter).

²⁴ Een soortgelijke situatie tussen Vreemdelingenbesluit 2000 en Vreemdelingen-circulaire 2000 heeft zich reeds eerder voorgedaan: Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 7 augustus 2001, JV 2001/259: “De Vreemdelingenwet 2000 bepaalt dat het aantal uren dat beschikbaar is voor het behandelen van en beslissen op een aanvraag in een aanmeldcentrum bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald. Van de daarbij gestelde termijn kan niet rechtsgeldig bij die circulaire worden afgeweken.”

²⁵ Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 18 februari 1999, RV 1999/40, m.nt. PB.

De Minister van Buitenlandse Zaken handelt overeenkomstig het beleid dat (met name) is neergelegd in de circulaire legalisatie en verificatie, maar heeft overeenkomstig het bepaalde in artikel 4:84 Awb de mogelijkheid om gebruik te maken van de zogeheten inherente afwijkingsbevoegdheid, indien handelen overeenkomstig de beleidsregel wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zou zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Het gevoerde beleid en de daaromtrent bestaande jurisprudentie laten echter zien dat de marges tot afwijking van het gevoerde beleid uiterst beperkt zijn. Bij de beoordeling van het legalisatieverzoek door de Minister van Buitenlandse Zaken speelt het doel dat met het documenten wordt beoogd, geen rol. Dit houdt in dat de achterliggende procedure, die losstaat van de legalisatieprocedure, geen bijzondere omstandigheid vormt, om van het beleid in zake legalisatie en verificatie af te wijken.²⁶ Deze restrictieve toepassing van de inherente afwijkingsbevoegdheid is in de rechtspraak in stand gelaten. De Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft zich recentelijk uitgelaten over de toepassing van de beleidsregels inzake legalisatie en verificatie in het kader van een door de vreemdeling overgelegde geboortakte ten behoeve van naturalisatie.²⁷ De Afdeling heeft in deze uitspraak onverkort uitgemaakt dat de bewijsnood waar betrokkene in komt te verkeren geen bijzondere omstandigheid oplevert, op grond waarvan de Minister van Buitenlandse Zaken gebruik zou moeten maken van de aan hem gegeven inherente afwijkingsbevoegdheid. De Afdeling ziet gelet op de aard van de door de Minister van Buitenlandse Zaken uitgeoefende bevoegdheid geen aanleiding artikel 3:4 Awb, toe te passen. Op grond van het beleid in de Vreemdelingencirculaire 2000 bestaat voor een enkele specifieke situatie in geval van bewijsnood de mogelijkheid van DNA-onderzoek als alternatief (zie hierover hoofdstuk 4).

3.2 Probleemlanden

Bij besluit van 8 maart 1996 heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken na consultatie van instanties een vijftal landen aangewezen met betrekking waartoe in beginsel alle daaruit afkomstige documenten dienen te worden geverifieerd. Die landen, ook wel “probleemlanden” genoemd zijn: Ghana, Nigeria, Pakistan, India en de Dominicaanse Republiek.²⁸ Hiertoe is overgegaan, omdat is gebleken dat uit deze landen veel valse of

²⁶ Besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken, inzake de beoordeling van documenten uit Ghana, Nigeria, Pakistan, India en de Dominicaanse republiek. Stc. 5 september 2002, nr. 170, p. 10. Zie tevens MR 2001 (5), 1, p. 155.

²⁷ Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 8 mei 2002, 200104228/1, JV 2002/262.

²⁸ Stc. 8 maart 1996, nr. 49, p. 2. Deze aanwijzing van “probleemlanden” is in 1998 geëvalueerd door Andersson Elffers Felix: “Evaluatie maatregel legalisatie en verificatie documenten probleemlanden”, Utrecht 19 november 1998, kenmerk: GB22/04b. Hierin werd onder meer aanbevolen de maatregel te continueren en uit te breiden naar een aantal andere risicolanden.

vervalste documenten werden overgelegd. Legalisatie van een uit een probleemland afkomstig document is alleen mogelijk, indien is vastgesteld dat het een rechtsgeldig document is en indien de inhoud van het document na verificatie in orde is bevonden.²⁹ In de bijlage behorende bij de circulaire legalisatie en verificatie is een informatielijst bijgevoegd met een beschrijving van de te volgen procedure in de verschillende landen, waaronder informatie over de door Nederland aangewezen probleemlanden.

3.3 Ervaringsgegevens omliggende landen

Hierna volgt een uiteenzetting van de ervaringsgegevens uit Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk ten aanzien van de legalisatie en verificatie van documenten. De informatie is verzameld uit meerdere bronnen, onder meer landenvertegenwoordigers bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en internetpagina's van de buitenlandse ministeries, waarop een uiteenzetting met betrekking tot de relevantie wet- en regelgeving voorhanden was. Met betrekking tot enkele landen is sprake geweest van directe contacten met buitenlandse instanties.

3.3.1 Duitsland³⁰

Duitsland kent evenals Nederland regels ten aanzien van het legaliseren en inhoudelijk verifiëren van buitenlandse documenten. Duitsland verstaat onder het begrip “legalisatie” de bevestiging van de echtheid van een openbaar buitenlands document door de bevoegde autoriteiten. Legalisatie van documenten is evenwel niet noodzakelijk indien de staten zijn aangesloten bij internationaal-rechtelijke verdragen of indien de echtheid van het document door het Haagse Apostille Verdrag wordt bevestigd. De internationale overeenkomsten bestaan uit unilaterale overeenkomsten met betrekking tot akten van de burgerlijke stand zoals geboorteakten, huwelijksakten en overlijdensakten sedert 8 september 1976 met België, Bosnië-Herzegovina, Frankrijk, Italië, Joegoslavië, Kroatië, Luxemburg, Macedonië, Nederland, Portugal, Zwitserland, Slovenië, Spanje en Turkije. Voorts heeft Duitsland sedert 5 september 1980 unilaterale overeenkomsten betreffende akten ten aanzien van huwelijksbevoegdheid met Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Zwitserland, Spanje, en Turkije. Naast deze unilaterale overeenkomsten heeft Duitsland bilaterale overeenkomsten waarin is vastgesteld dat voor wederzijds gebruik van documenten in het geheel geen legalisatie of verificatie behoeft plaats te vinden.³¹

Ten aanzien van landen waarmee geen overeenkomst is afgesloten, dienen de uit die landen afkomstige documenten voor het gebruik in het Duitse rechtsverkeer te worden gelegaliseerd. De instantie die gebruik dient te maken van het betreffende document neemt de beslissing of legalisatie wenselijk is. Voorts wordt het te legaliseren document

²⁹ Zie ten aanzien van deze problematiek tevens J. Kroes in: MR 2001 (5), 1, p. 153: “(...) de aan legalisatie voorafgaande verificatie heeft het karakter van legalisatie fundamenteel veranderd in de probleemlanden. Legalisatie van documenten uit die landen berust niet langer op een aanname omtrent de juistheid van de inhoud, maar op (door middel van verificatie verkregen) zekerheid omtrent die inhoud.” In de noot merkt hij op, dat het gaat om legalisatie door de Nederlandse vertegenwoordiging; legalisatie door de nationale autoriteiten heeft in het geheel geen waarde meer, aldus Kroes.

³⁰ Zie onder andere: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos/konsulat/urkundenverkehr_html (9 oktober 2002).

³¹ België, Denemarken, Frankrijk, Griekenland, Italië, Luxemburg, Oostenrijk en Zwitserland.

voorgelegd aan de desbetreffende Duitse ambassade of de Duitse ambassade van het buurland. De betreffende vertegenwoordiging van een aantal landen heeft geconstateerd dat nader onderzoek naar documenten noodzakelijk is. Duitsland heeft op grond daarvan bepaald dat documenten uit de volgende landen nader dienen te worden onderzocht: Equatoriaal-Guinea, Azerbeïdzjan, Bangladesh, Benin, Ivoorkust, Dominicaanse Republiek, Djibouti, Gambia, Ghana, Guinee, Guinee-Bissau, Haïti, India, Kameroen, Kenia, Kongo (zowel de Democratische Republiek als de Republiek), Liberia, Nepal, Nigeria, Pakistan, Filippijnen, Rwanda, Senegal, Siërra Leone, Sri Lanka, Togo, Tsjaad, Oeganda, Vietnam en Centraal Afrika.

3.3.2 België³²

Als algemene regel in België geldt, dat documenten afgegeven in het buitenland dienen te worden gelegaliseerd en vertaald. Vrijstelling van legalisatie van de documenten geldt voor sommige landen. Akten van de burgerlijke stand uit de navolgende landen zijn niet aan legalisatie onderworpen: Bosnië-Herzegovina, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Luxemburg, Israël, Italië, Kroatië, Macedonië, Monaco, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Slowaakse Republiek, Slovenië, Spanje, Tsjechische Republiek, Turkije, Zweden en Zwitserland. Voorts is ook België aangesloten bij het Haags Apostille Verdrag. Voor de overige landen geldt een legalisatieprocedure. Dit houdt in dat de documenten afgegeven in een van deze landen, door die autoriteiten worden gelegaliseerd overeenkomstig de aldaar geldende procedure. Bovendien moeten die documenten worden gelegaliseerd door de ambassade of het consulaat van België in dat land.³³ De handtekening van laatstgenoemde vervolgens ter legalisatie te worden voorgelegd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken van België.

Van de zijde van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van België is meegedeeld, dat in een aantal gevallen documenten tevens worden geverifieerd. Er is echter geen leidraad voor welke landen verificatie dient te worden verricht. Beslissingen daaromtrent worden op ad hoc basis genomen. Documenten worden geverifieerd indien de informatie noodzakelijk is voor de motivatie van de beslissing. Verificatieonderzoek wordt regelmatig verricht voor documenten uit Iran en de Democratische Republiek Kongo.

3.3.3 Frankrijk³⁴

In Frankrijk zijn buitenlandse akten in beginsel rechtsgeldig. Wanneer gerede twijfel bestaat omtrent de echtheid en de juistheid van het buitenlandse document, kan de afgifte van een visum worden geweigerd. Verificatie van de buitenlandse documenten vindt plaats bij vermoeden van fraude. Frankrijk hanteert dit vermoeden op voorhand ten aanzien van alle buitenlandse documenten uit Afrikaanse landen en verifieert derhalve de documenten uit alle landen op dit continent. Verificatie kan plaatsvinden ten behoeve van documenten voor gezinshereniging of -vorming, maar ook ten behoeve van documenten voor inschrijving van huwelijksakten en geboorteakten.

³² Bron: <http://www.lachambre.betrokkene/nat/indexN.html> (25 november 2002).

³³ Indien in het land, waaruit het document afkomstig is, geen Belgische diplomatieke vertegenwoordiging is gevestigd, kan in uitzonderlijke gevallen legalisatie worden gevraagd aan de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging van dat land in België.

³⁴ De navolgende informatie is afkomstig van de Nederlandse Ambassade te Parijs.

Het verzoek om verificatie kan van verschillende departementen komen. Het verificatieonderzoek wordt uitgevoerd door een medewerker van het consulaat in het land van herkomst van het document. Indien blijkt dat de documenten inhoudelijk onjuist zijn, wordt de op basis daarvan ingediende aanvraag afgewezen.

3.3.4 Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk kent een lijst van landen ten aanzien waarvan op voorhand het vermoeden bestaat dat de uit dat land afkomstige documenten vals dan wel vervalst kunnen zijn. Deze lijst bestaat uit meer probleemlanden dan Nederland kent, te weten: Sri Lanka, Somalië, Bangladesh, Oeganda, Kenia, Rusland, Democratische Republiek Kongo (Zaire), China, Irak, Ghana, India, Nigeria en Pakistan.

HOOFDSTUK 4

Toepassing DNA-onderzoek

4.1 Huidige procedure en beleid

In het kader van gezinshereniging kan, indien geen gelegaliseerde bescheiden kunnen worden overgelegd, de biologische afstammingsrelatie worden aangetoond door middel van een DNA-onderzoek.³⁵ Het beleid te dezen houdt in dat een DNA-onderzoek slechts wordt aangeboden indien de betrokken vreemdeling niet in staat is gelegaliseerde documenten te overleggen, dat wil zeggen in bewijsnood verkeert. Het vereiste van gelegaliseerde en verifieerde akten blijft derhalve onverminderd van kracht. Bij reguliere gezinshereniging wordt DNA-onderzoek voorts alleen aangeboden indien aan de andere voorwaarden voor toelating (of machtiging tot voorlopig verblijf) is voldaan. Naast reguliere gezinshereniging bestaat er in asielzaken de afgeleide vluchtelingenstatus voor de gezinsleden. Hiervan is sprake indien de betrokken gezinsleden samen zijn gereisd, of indien de overige gezinsleden terstond zijn nagereisd.³⁶ In dat geval dient de gezinshereniger bij zijn aanvraag voor verblijf in Nederland aan te geven dat hij een afgeleide vluchtelingenstatus voor zijn gezinsleden wenst. Het DNA-onderzoek wordt in beide gevallen slechts op vrijwillige basis uitgevoerd.

Indien een (of meerdere) van de gezinsleden zich in het land herkomst bevindt, dient door de in Nederland verblijvende referent (de persoon die gezinshereniging beoogt) een machtiging tot voorlopig verblijf ten behoeve van de achterblijvers te worden aangevraagd. Het DNA-materiaal wordt in dat geval zowel in Nederland (van de referent), als op de ambassade van het land van herkomst (van de te herenigen gezinsleden) afgenomen. De gezinsleden worden opgeroepen zich naar de ambassade in het land van herkomst te begeven, dan wel naar de dichtstbijzijnde ambassade te reizen.³⁷ Het positieve resultaat van het DNA-onderzoek zal, behoudens overigens bekend geworden gegevens, steeds leiden tot inwilliging van de aanvraag. DNA-onderzoek biedt immers 99,99 % zekerheid over de biologische afstammingsrelatie tussen de gezinsleden.³⁸

In geval van reguliere gezinshereniging wordt op grond van de Vreemdelingen-circulaire 2000 met betrekking tot over te leggen buitenlandse documenten een strikter beleid gevoerd dan met betrekking tot het verkrijgen van een zogeheten afgeleide

³⁵ Het beleid ten aanzien van het DNA-onderzoek bij gezinshereniging is respectievelijk neergelegd voor asiel in hoofdstuk C1/4.6.3, C5/23.4 en voor regulier in hoofdstuk B2/12.6 Vreemdelingen-circulaire 2000.

³⁶ Artikel 29 lid 1 onder e en f Vreemdelingenwet 2000. Onder de oude Vreemdelingenwet was in beleidsregels de redelijke termijn bepaald op zes maanden. Thans is in hoofdstuk C1/4.6.2 een nareis termijn van drie maanden neergelegd. Voor de vreemdelingen die zich met deze aanscherping geconfronteerd zien is bij wijze van overgangsregeling een voorziening getroffen in hoofdstuk B2/1.1.1 Vreemdelingen-circulaire 2000.

³⁷ Overeenkomstig TBV 2002/38 (20 augustus 2002), Stc. 26 september 2002, nr. 185, p. 41, dienen beide ouders gegevens te verstrekken over hun biologische afstammingsrelatie met de kinderen voor wie overkomst naar Nederland wordt gevraagd.

³⁸ B2/12.6 Vreemdelingen-circulaire 2000.

vluchtelingenstatus.³⁹ Voor de fundering van dit beleid wordt verwezen naar paragraaf 3.1. De vreemdeling (die geen beroep -meer- kan doen op de regeling met betrekking tot de afgeleide vluchtelingenstatus) die zijn gezin naar Nederland wil laten overkomen, valt onder de regels voor de verlening van de verblijfsvergunning regulier.⁴⁰ Toegelaten vluchteling houdt in dit verband in: het hebben van rechtmatig verblijf in Nederland op grond van artikel 8 onder c Vreemdelingenwet 2000.⁴¹

Eén van de uitzonderingen op de hoofdregel dat buitenlandse documenten met betrekking tot de staat van personen moeten worden gelegaliseerd, betreft het aanbieden van DNA-onderzoek door de Nederlandse overheid. In hoofdstuk B2/12.5 Vreemdelingencirculaire 2000 is bepaald, dat DNA-onderzoek alleen wordt aangeboden als sprake is van een naar oordeel van de Minister geconstateerde bewijsnood. Tevens dient voldaan te zijn aan de overige voorwaarden voor gezinshereniging. De ACVZ zal hierna ingaan op deze gestelde voorwaarden voor reguliere gezinshereniging.

4.1.1 Biologische afstammingsrelaties en bewijsnood

Voorop staat dat geen vrijstelling voor het overleggen van gelegaliseerde documenten wordt verleend indien geen sprake is van bewijsnood. Indien wel sprake is van bewijsnood, kan de afstammingsrelatie door middel van het DNA-onderzoek worden aangetoond. In het huidige beleid wordt bewijsnood nimmer aangenomen in een situatie waarin legalisatie van een document wordt geweigerd. De circulaire legalisatie en verificatie bepaalt dat met name sprake is van bewijsnood in gevallen waarin “registers van de burgerlijke stand in het land waar de documenten vandaan moeten komen niet bestaan dan wel onvolledig zijn, alsmede wanneer er in het land in kwestie geen stukken kunnen worden verkregen vanwege de op dat moment bestaande politieke situatie”. De IND verzoekt de Minister van Buitenlandse Zaken om nadere informatie terzake de overgelegde documenten. Indien blijkt dat de documenten alsnog gelegaliseerd en/of geverifieerd kunnen worden, verkeert betrokkene niet in bewijsnood. Indien dat niet blijkt, wordt door de IND nader onderzoek naar de overgelegde documenten gedaan. Alleen als dit onderzoek geen uitsluitsel biedt, wordt betrokkene gewezen op de mogelijkheid van DNA-onderzoek teneinde de biologische afstammingsrelatie aan te tonen. De circulaire legalisatie en verificatie bepaalt hiertoe nadrukkelijk: “Voor alle duidelijkheid wordt benadrukt dat DNA-onderzoek uitsluitend kan plaatsvinden indien genoegzaam is gebleken dat het niet mogelijk is om het bestaan van de gestelde biologische afstammingsrelatie door middel van documenten aan te tonen”. Betrokkene kan door het weigeren van de Minister van Buitenlandse Zaken een document betreffende de afstammingsrelatie te legaliseren in bewijsnood komen te verkeren. Op basis van het beleid ten aanzien van legalisatie en verificatie levert de bewijsnood geen grond op voor het gebruik van de inherente afwijkingsbevoegdheid.⁴² Kunnen geen andere documenten

³⁹ Ten aanzien van de afgeleide vluchtelingenstatus is de eis ten aanzien van bewijsnood minder streng. Rechtbank Den Haag, 18 juli 2002, AWB 01/17114. De Rechtbank overweegt: “Nu in het vorenstaande is geoordeeld dat verweerder ten onrechte het documentvereiste heeft tegengeworpen, is de Rechtbank van oordeel dat gelet op het onacceptabele tijdsverloop vanaf de aanvraag in juni 1997 tot heden, geconcludeerd dient te worden dat de scheiding van het gezin gedurende de mvv-aanvraag in strijd komt met het bepaalde in artikel 8 EVRM.”

⁴⁰ Hoofdstuk B2/1.1.1 Vreemdelingencirculaire 2000 bepaalt: “In de overige gevallen zijn de regels over de verlening van de verblijfsvergunning regulier van toepassing op gezinshereniging en gezinsvorming met een houder van een verblijfsvergunning asiël.”

⁴¹ In de Vreemdelingencirculaire 2000 voor de verschillende vormen van gezinshereniging omschreven in respectievelijk B2/2.7, B2/4.7, B2/6.6, B2/8.6 en B2/10.6.

⁴² Zie paragraaf 3.1.

worden overgelegd, dan dient de vreemdeling aannemelijk te maken dat het ontbreken van documenten niet aan hem is toe te rekenen.

Indien het DNA-onderzoek de biologische afstammingsrelatie bevestigt, wordt het resultaat van het onderzoek ter ondersteuning van het overgelegde document gebruikt. Indien geen documenten zijn overgelegd vormt het onderzoek de ondersteuning van de door betrokkene afgelegde verklaring.⁴³

4.1.2 Feitelijke gezinsband

Hoofdstuk B2/12.5 van de Vreemdelingencirculaire 2000 bepaalt, dat aan de overige voorwaarde voor de verlening van de gevraagde verblijfsvergunning (of machtiging tot voorlopig verblijf) dient te zijn voldaan, alvorens kan worden vastgesteld dat sprake is van bewijsnood. Eén van de voorwaarden voor toelating van minderjarige kinderen in het kader van gezinshereniging (dan wel bij verruimde gezinshereniging), is het vereiste van een feitelijke gezinsband. Op 23 maart 2002 is het beleid ten aanzien hiervan gewijzigd.⁴⁴ Kort gezegd komt het huidige beleid erop neer, dat het aantonen van de feitelijke gezinsband (het vaststellen van de morele en financiële zorg voor de achtergebleven personen) voortaan alleen vereist is, indien het verzoek om hereniging is gedaan nadat de gezinsleden reeds vijf jaar van elkaar gescheiden zijn geweest. In het beleid onder B2/6.4.1 Vreemdelingen­circulaire 2000 wordt de periode gedurende welke de ouder(s) en het kind van elkaar gescheiden zijn, de referteperiode genoemd. De referteperiode eindigt indien om een machtiging tot voorlopig verblijf wordt verzocht, dan wel een aanvraag voor de vergunning tot verblijf wordt ingediend. De feitelijke gezinsband hoeft niet te worden aangetoond indien voor het kind geen aanvaardbare toekomst is weggelegd in het land van herkomst of indien het kind in een oorlogssituatie onvindbaar is geweest. De referteperiode wordt derhalve gestuit indien de (nog niet) tot Nederland toegelaten vreemdeling, gezinshereniging aanvraagt.

Het door Nederland gevoerde beleid ten aanzien van de feitelijke gezinsband vormt in de Europese Unie (EU) een uitzondering op de overige lidstaten. In de overige lidstaten dient ten aanzien van de familierelatie de biologische afstamming te worden aangetoond. Daarnaast worden slechts voorwaarden gesteld ten aanzien van middelen en huisvesting.⁴⁵

4.2 Ervaringsgegevens omringende landen

De ervaringsgegevens van de ons omringende landen kunnen bijdragen aan de bepaling van het door Nederland in te nemen standpunt ten aanzien van de toepassing van DNA-onderzoek in gezinsherenigingszaken. Relevante gegevens ten aanzien van de verschillende landen zijn ten dele afkomstig uitgesprekken met buitenlandvertegenwoordigers. De B&A Groep is in haar rapportage ingegaan op de gegevens uit het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Scandinavische landen (Noorwegen, Zweden, Denemarken en

⁴³ Zie circulaire legalisatie en verificatie.

⁴⁴ Voor minderjarige kinderen: B2/6.4 en voor verruimde gezinshereniging B2/8.3 Vreemdelingen­circulaire 2000, Stc. 22 maart 2002. Nr. 58, p. 15.

⁴⁵ Journaal Vreemdelingenrecht, jaargang 1, nr. 7, september 2002.

Finland) en een drietal overzeese landen (Australië, Canada en de Verenigde Staten).⁴⁶ In het navolgende is gekozen voor een uiteenzetting van de situatie van het Verenigd Koninkrijk (4.2.1) en Duitsland (4.2.2), omdat daarmee het verschil in benaderingswijze het feit kan worden geïllustreerd van de controverse in deze twee verschillende Europese landen. In deze context moet ook nadrukkelijk verwezen worden naar een uitgave van de Internationale organisatie voor Migratie (hierna: IOM), december 2001, met de titel: “Exploring the use of DNA testing for family reunification”.⁴⁷ Hoewel het IOM in deze publicatie wijst op de noodzaak betrouwbaar met de door middel van DNA-onderzoek verkregen informatie om te gaan, en op de mogelijke consequenties ingaat, bijvoorbeeld wanneer een kind een ander vader blijkt te hebben dan door de familie zelf was aangenomen, stelt de IOM niettemin dat DNA-onderzoek beschouwd moet worden als: “...an acceptable and useful tool to establish family links and restore identity and rights in cases where this would otherwise be impossible...”.⁴⁸

4.2.1 Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk kent een uitgebreide toepassing van DNA-onderzoek in gezinsherenigingsprocedures. Bij een verzoek om gezinshereniging tot het Verenigd Koninkrijk dient in beginsel ten behoeve van het kind een geboortebewijs te worden overgelegd. Indien dit niet mogelijk blijkt te zijn, kunnen alternatieve documenten een uitkomst bieden. Bij twijfel is een DNA-onderzoek mogelijk. In eerste instantie vindt derhalve in het Verenigd Koninkrijk eveneens een documentonderzoek plaats. Echter indien niet binnen 15 minuten de echtheid van de documenten kan worden bepaald, wordt aan de vreemdeling de mogelijkheid tot DNA-onderzoek aangeboden. De overheid betaalt in dat geval de kosten van het DNA-onderzoek. Bij een positieve uitslag wordt de gezinshereniging toegestaan. Bij de beslissing omtrent gezinshereniging speelt, als sprake is van een afstammingsrelatie, de feitelijke gezinsband geen rol. Indien uit het DNA-onderzoek blijkt dat er geen familierelatie bestaat met beide ouders, wordt afwijzend beschikt. Indien blijkt dat een van de ouders geen afstammingsrelatie met het kind, wordt onderzocht of sprake was van een gezinsleven in het land van herkomst (ook indien het kind geen band heeft met de “moeder”). Ingeval uit het DNA-onderzoek naar voren komt dat er geen biologische band met de vader bestaat wordt naar aanleiding van gesprekken met de moeder van het kind over de feitelijke gezinssituatie besloten of gezinshereniging kan plaatsvinden. Aan de vader wordt over het DNA-onderzoek geen nadere informatie gegeven.

4.2.2 Duitsland

Indien een vreemdeling in het kader van gezinshereniging een kind naar Duitsland wil laten overkomen is hij op grond van de Duitse vreemdelingenwet verplicht aan te tonen dat het daadwerkelijk zijn kind is. Indien mogelijk dient dat bewijs te worden geleverd door middel van documenten. Als het gaat om documenten uit de door Duitsland aangewezen probleemlanden, zijn er twee mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is op initiatief van het Duitse consulaat een onderzoek te laten verrichten naar de echtheid van

⁴⁶ Zie hoofdstuk 5 van de rapportage van B&A Groep. Dit onderdeel van de rapportage heeft de basis voor de navolgende paragrafen gevormd.

⁴⁷ IOM: “Prepared for IOM by Kackie Taitz (University of Toronto) in collaboration with IOM Migration Health Services (and) by Jacqueline Weekers and Danielle Grondin (MD, Director of the IOM Migration Health Services, Geneva 2002”.

⁴⁸ IOM (2002), p. 5.

het document. Daarnaast kan een speekseltest worden gedaan op grond waarvan het bewijs kan worden geleverd. In beide gevallen dient de aanvrager vooraf een waarborgsom te deponeren aan de beslisinstantie voor de aan het onderzoek verbonden kosten. Duitsland staat echter geheel niet open voor het toepassen van DNA-onderzoek in het kader van het vreemdelingenrecht.

4.3 Randvoorwaarden

Indien in Nederland DNA-onderzoek is aangeboden wordt een bepaalde procedure doorlopen die gebonden is aan randvoorwaarden. De rapportage van de B&A Groep bevat een uiteenzetting van deze randvoorwaarden, mede op basis van een evaluatie-onderzoek door Vluchtelingenwerk Nederland en een evaluatie van de toepassing van DNA-onderzoek in gezinsherenigingsprocedures in de periode februari medio september 2000 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Justitie. De navolgende paragrafen zijn mede gebaseerd op de bevindingen van de B&A Groep.

4.3.1 Kosten

De kosten die de vreemdeling in de vorm van een voorschot voor het DNA-onderzoek dient te voldoen, bedragen € 199,66 per eerste kind. De meerprijs bedraagt € 63,53 per bijkomend kind.⁴⁹ Deze bedragen worden aan betrokkene terugbetaald door de IND bij een positieve uitslag van het DNA-onderzoek. Indien de uitslag negatief uitvalt, is betrokkene zijn voorschot kwijt.⁵⁰ In de periode februari medio september 2000 zijn de DNA-onderzoeken in 98 % van de gevallen positief uitgevallen. Dit houdt in dat in de meeste gevallen alle kosten van het DNA-onderzoek uiteindelijk door de Nederlandse overheid zijn voldaan. In het Verenigd Koninkrijk, waar DNA-onderzoek veelvuldig wordt uitgevoerd, zijn de kosten per onderzoek veel lager. Op grond van deze ervaringsgegevens en op grond van het voortschrijden der techniek mag worden verwacht dat de kosten van DNA-onderzoek in de toekomst zullen doen leiden tot een kostendaling. Het door betrokkene voldoen van een voorschot vormt naar oordeel van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie geen beletsel voor de betrokkenen om in te stemmen met een DNA-onderzoek. Vluchtelingenwerk Nederland heeft gesignaleerd dat vluchtelingen problemen hebben met het voorschieten van de genoemde bedragen, zeker als het gaat om meerdere kinderen. In sommige gevallen heeft Vluchtelingenwerk of een gemeente het voorschot voor de vreemdeling voldaan. Doordat betrokkene eerst het geld bij elkaar moet zien te krijgen voor het voorschot, wordt de duur van de procedure dikwijls verlengd.

⁴⁹ In Duitsland dient betrokkene eveneens het verschuldigde bedrag zelf te voldoen. In het Verenigd Koninkrijk daarentegen worden de kosten voor het DNA-onderzoek door de overheid voldaan.

⁵⁰ TK 1999-2000, 19 637, nr. 493.

4.3.2 Omgang met DNA-materiaal

DNA-materiaal levert een diversiteit aan hoogst persoonlijke gegevens op. In de Vreemdelingencirculaire 2000 onder B2/12.6 is bepaald dat het DNA-materiaal door het laboratorium wordt vernietigd, nadat de beslissing in de procedure in het kader waarvan het DNA-materiaal is afgenomen, onherroepelijk is geworden. Uit de evaluatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Justitie is gebleken dat het materiaal in alle gevallen daadwerkelijk is vernietigd. De uitkomsten van het DNA-onderzoek zijn van doorslaggevende betekenis voor de beslissing ten aanzien van de gezinshereniging. De betrokken personen dienen duidelijk en eensluidend te worden voorgelicht over de inhoud en de gevolgen van het afnemen van DNA-materiaal. Een negatieve uitslag kan voor vrouwen een risico vormen. Er is sprake van een risico indien de vrouw vermoedt of weet dat haar man niet de biologische vader is van één van de kinderen en de vader hiervan niet op de hoogte is. Uit de rapportage van B&A Groep blijkt dat over de periode februari medio september 2000 het totaal uitgevoerde DNA-onderzoeken 2 % negatief is uitgevallen (9 zaken). Tevens is gebleken dat in het geval van een negatieve uitslag een zeer zorgvuldige procedure is gevolgd, waarbij betrokkenen nader zijn gehoord. In drie gevallen werd op basis van het gehoor de aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf alsnog ingewilligd.

HOOFDSTUK 5

Problemanalyse

5.1 Legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten

5.1.1 Nationale procedure

De Minister van Buitenlandse Zaken heeft, uitgaande van de circulaire legalisatie en verificatie, een exclusieve bevoegdheid om een brondocument al dan niet te valideren door middel van legalisatie (al dan niet voorafgegaan door verificatie). De legalisatie is echter geen wettelijke voorwaarde voor het gebruik van buitenlandse documenten in het Nederlandse rechtsverkeer. De uitvoerende instanties hebben namelijk de bevoegdheid om op basis van de voorhanden zijnde gegevens (desnoods uitsluitend verklaringen van betrokkene en getuigen) ongeacht het al dan niet gelegaliseerd zijn van het document, een beslissing omtrent het gebruik van de voorhanden zijnde gegevens, te nemen. Niettemin blijkt in de praktijk een beslissing omtrent legalisatie een belangrijke en soms beslissende hinderpaal te vormen voor het gebruik van de voorhanden zijnde gegevens door de uitvoerende instantie. Dit kan leiden tot grote problemen. Het beleid en de daarop gebaseerde jurisprudentie laten zien, dat de achterliggende procedure (het doel van het stuk in kwestie) geen rol speelt bij de beslissing van de Minister van Buitenlandse Zaken met betrekking tot de legalisatie van het document. Het komt regelmatig voor, dat legalisatie wordt geweigerd van een document dat gegevens bevat waarvan de juistheid op zich door niemand wordt bestwist.

Daarnaast leidt deze bevoegdheidsverdeling tussen de Minister van Buitenlandse Zaken en de uitvoerende instanties van andere ministeries en de daarmee gepaard gaande werkwijze in geval van problematische documenten dikwijls tot elkaar opvolgende, langdurige procedures. Indien eerst een bezwaar- en beroepsprocedure is afgewerkt tegen het besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken om een bepaald document niet te legaliseren en deze procedure geen soelaas voor de betrokkene heeft geboden, kan daarna een volgende bezwaar- en beroepsgang worden gevolgd tegen een daarop volgend besluit van de uitvoeringsinstantie houdende een weigering om (ook niet op grond van andere gegevens) alsnog gunstig te willen besluiten of handelen.

5.1.2 Internationale aspecten

Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de problematiek rond validering van buitenlandse documenten in Europa alom wordt ervaren. In de in beschouwing genomen landen blijken vraagstukken rond legalisatie en verificatie zich ook aldaar in volle omvang aan te dienen. Bij een vergelijking van de lijsten van “problemlanden” zoals die thans worden gehanteerd in Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, valt op dat zowel Duitsland als het Verenigd Koninkrijk een veel groter aantal landen als “problemland” hebben aangemerkt dan Nederland.

Voorts is niet is gebleken dat binnen de EU een afstemming van het beleid en uitvoering met betrekking tot legalisatie en verificatie van brondocumenten plaatsvindt. Dit is des te opmerkelijk omdat buitenlandse documenten uit EU-landen in het algemeen zonder enige vorm van verificatie in Nederland plegen te worden geaccepteerd. Tot Nederland toegelaten vreemdelingen, die verblijfsrecht binnen de EU hebben en een rechtstoestand

willen bereiken (bijvoorbeeld trouwen of een gezinshereniging tot stand willen brengen) waarbij zij brondocumenten nodig hebben, kunnen thans, voor een legalisatie, het land binnen de EU kiezen waar zij de minste problemen denken te ontmoeten. Is de rechtstoestand eenmaal in enig EU-land geregistreerd, dan is een transfer naar een ander EU-land relatief eenvoudig. Dat betekent dat de standaard voor de kwaliteit van buitenlandse brondocumenten in Nederland alleen dan kan worden hooggehouden indien in de landen van de EU gelijksoortige normen worden gehanteerd. Ook afgezien van het hiervoor overwogene moet worden betwijfeld of binnen de EU ten aanzien van dit onderwerp sprake zou behoren te zijn van grote verschillen in beleid en regelgeving, voor zover die verschillen niet gerechtvaardigd worden door specifiek nationaal bepaalde problemen.

5.2 Bewijsnood

5.2.3 Bewijsnood algemeen

In de “uitgangspunten voor de beoordeling van documenten uit Ghana, Nigeria, Pakistan, India en de Dominicaanse republiek” is het meest recente beleidsmatige beoordelingskader voor de geldigheid en juistheid van akten en gezworen verklaringen, neergelegd. Uit die beleidsregels moet worden afgeleid dat gegevens uit deze “probleemlanden” met door objectieve en onafhankelijke bronnen moeten worden bevestigd en alleen bij ontbreken van het bestaan daarvan kunnen worden bevestigd door verklaringen van meer dan een persoon uit de directe omgeving. Dat geldt in elk geval voor gegevens met betrekking tot de burgerlijke staat. Voor geboortedata is bevestiging door een onafhankelijke objectieve bron noodzakelijk. Als onafhankelijke objectieve bronnen niet bestaan, niet eenduidig zijn, strijdig zijn met overige gegevens, etc, zal geen legalisatie kunnen plaatsvinden. De Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State heeft dit beleid getoetst en is tot de conclusie gekomen, dat de Minister van Buitenlandse Zaken bij “probleemlanden” de beslissing tot legalisatie afhankelijk mag maken van de vraag, of beleidsmatig bestaande twijfel aan de rechtsgeldigheid en de inhoudelijke juistheid van akten en gezworen verklaringen uit de “probleemlanden” aan de hand van beleidsmatig vastgestelde bewijscriteria in een concreet geval door hem beleidsmatig als opgeheven wordt beschouwd. Kortom, de Afdeling toetst marginaal het beleidskader en beoordeelt vervolgens uitsluitend of de concrete beslissing in overeenstemming is met dat beleid. De Afdelingsjurisprudentie betreft dus niet een inhoudelijke rechterlijke toetsing van de geldigheid van akten en gezworen verklaringen, maar uitsluitend een bestuursrechtelijke toetsing van het terzake gevoerde beleid. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat bij het voornoemde beoordelingskader geen ruimte bestaat voor gebruikmaking van de zogeheten inherente afwijkingsbevoegdheid. Deze situatie brengt mee dat zich zeer wel de situatie kan voordoen, dat echte documenten, opgesteld door een bevoegde instantie, zonder dat er aanwijzingen zijn van fraude, op grond van het ministeriële beoordelingskader niet worden gelegaliseerd. Voor de “probleemlanden” betekent dit dat in veel gevallen het bewijs van rechtsfeiten uiterst problematisch is. Ook ten aanzien van niet-probleemlanden kan zich de situatie voordoen waarbij onomstreden feitelijke gegevens neergelegd zijn in een akte die niet wordt gelegaliseerd. Voorts moet worden geconstateerd dat de huidige rechterlijke toets voor dit soort gevallen geen soelaas biedt. In een deel van de in het voorgaande beschreven (soort) gevallen is geen sprake van een vorm van bewijsnood zoals bedoeld in de Vreemdelingencirculaire 2000.

5.2.2 Bewijsnood en DNA-onderzoek

Bij gezinshereniging gaat het om het bestaan van een familierechtelijke betrekking tussen de in Nederland verblijvende persoon en degene van wie de overkomst naar Nederland wordt beoogd. Het is opvallend te noemen dat binnen de EU alleen Nederland daarnaast eist dat een feitelijke gezinsband is blijven bestaan.

Het beleid met betrekking tot de toepassing van DNA onderzoek geldt zowel voor reguliere gezinshereniging als ten aanzien van toegelaten asielzoekers die familie willen laten overkomen die niet direct is meegereisd of binnen drie maanden is nagereisd.

Naast de gezinsband dient tussen de gezinsleden een familierechtelijke relatie te bestaan. DNA-onderzoek kan deze familierechtelijke relatie, voor zover het een biologische afstammingsrelatie betreft, aantonen. Volgens het huidige beleid wordt DNA-onderzoek slechts aangeboden nadat documentonderzoek uitwijst dat de betrokken persoon in bewijsnood verkeert. Deze bewijsnood wordt pas vastgesteld nadat de communicatieketen tussen de IND, de Minister van Buitenlandse Zaken, de vreemdeling en de consulaire vertegenwoordiging in het buitenland is doorlopen. Dit houdt in dat onderzocht wordt of het document gelegaliseerd (en in geval van een probleemland, tevens geverifieerd) kan worden. Deze keten is arbeidsintensief en veroorzaakt een lange procedure. Daarnaast moet worden bedacht dat het systeem van documentonderzoek, vergeleken met het DNA-onderzoek, gemakkelijk door fraude kan worden gemanipuleerd. Indien in een vroeg stadium bij de aanvraag reeds wordt vastgesteld, dat betrokkene mogelijk in bewijsnood kan komen te verkeren (bijvoorbeeld omdat het document afkomstig is uit een probleemland) biedt DNA-onderzoek een uitstekend alternatief voor het overleggen van (gelegaliseerde) documenten.

De kosten van een DNA-onderzoek zullen - zeer waarschijnlijk - door de kwantiteit van de onderzoeken, in hoogte afnemen. Gelet op de bedragen die thans in het Verenigd Koninkrijk moeten worden betaald voor DNA-onderzoek kan niet worden gezegd dat die kosten voor de betrokkenen als onoverkomelijk hoog moeten worden aangemerkt. Bovendien kan in geval van een minimuminkomen door de overheid de kosten worden voorgeschoten en een regeling worden getroffen waarbij in termijnen wordt afbetaald.

De ACVZ ziet geen overwegende ethische- dan wel privacytechnische bezwaren tegen haar voorstel. Voor de omgang met DNA-materiaal wordt thans een zorgvuldige procedure gevolgd. Een zorgvuldige procedure, met daarin de waarborgen dat het materiaal niet op de een of andere wijze oneigenlijk gebruikt wordt, is naar mening van de ACVZ vereist. Een gedegen voorlichting vooraf aan zowel de man als de vrouw afzonderlijk en dito bekendmaking ten aanzien van de inhoud en de gevolgen van een DNA-onderzoek maakt onderdeel van zo'n zorgvuldige procedure. In het Verenigd Koninkrijk wordt thans een dergelijke zorgvuldige procedure gevolgd.

Conclusies en aanbevelingen

6.1 Probleemlanden

Op basis van het voorgaande kan worden vastgesteld dat een wettelijke grondslag in regelgeving voor een verplichting tot legalisatie van buitenlandse documenten, ontbreekt. Voorts kan zonder meer worden gesteld dat het beleid omtrent legalisatie en verificatie dringend aan revisie toe is. Dat geldt in het bijzonder met betrekking tot probleemlanden. **De Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie wordt in overweging gegeven om er naar te streven, dat besluiten omtrent de aanwijzing van landen als “probleemlanden” dan wel specifieke soorten documenten uit bepaalde landen als “probleemdocumenten” in de toekomst zullen worden genomen in overeenstemming tussen de drie betrokken ministeries, namelijk de ministeries van Justitie, Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en Buitenlandse zaken.** Uiteraard heeft het laatstgenoemde ministerie de beste kijk op de situatie in het buitenland. Echter, de onder de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de beide andere ministers vallende uitvoeringsdiensten moeten met de resultaten van de genoemde besluiten werken. Aan die verantwoordelijkheid kan alleen dan in voldoende mate gestalte worden gegeven indien sprake is van een gezamenlijk voorbereiding voorafgaande aan de besluitvorming ter zake.

Naar het oordeel van de ACVZ zou in EU-verband een systematische studie moeten worden gedaan naar onderliggende wetgeving van en feitelijke praktijk bij legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten. Bij zo een studie moet de vraag betrokken worden of het wenselijk zou zijn te streven naar bepaalde vormen van samenwerking dan wel naar het in EU-verband opstellen van normen. De ACVZ adviseert te bevorderen dat de EU-werkgroep Consulaire Zaken een questionnaire zal laten uitgaan naar alle lidstaten inzake de ervaringen met deze problematiek. De uitkomsten van de questionnaire kunnen vervolgens als basis dienen voor een discussie in EU-verband. Vorenstaande vormt een extra stimulans om in EU-verband actief te bepleiten dat er een uitwisseling van praktijkervaringen komt (“best practices”) en dat wordt nagegaan of EU-regelgeving, in welke vorm ook, een geëigend middel is.

6.2 Procedure validering en gebruik buitenlandse documenten

De ACVZ komt tot de conclusie dat een wijziging van de opzet van de regelgeving en het beleid ten aanzien van de legalisatie en de verificatie van brondocumenten gewenst is. Niet langer dient de situatie te blijven voortbestaan, waarbij een beslissing tot legalisatie en een besluit over de toelatingsvraag (kunnen) leiden tot twee verschillende rechtsgangen. De legalisatieprocedure dient te worden ingebed in de toelatingsprocedure in de vorm van een advies van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de beslisinstantie die over de toelating beslist (in casu de IND namens de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie). **De procedure dient zo te worden ingericht dat de betrokken uitvoeringsinstantie aan de Minister van Buitenlandse Zaken verzoekt om in geval van problemen met de legalisatie, te rapporteren over de betrouwbaarheid van de door de betrokkene gestelde rechtsfeiten. Het op te stellen rapport komt dan in de plaats van het huidige legalisatiebesluit. De uitvoeringsinstantie -IND (en hetzelfde zou kunnen gelden voor het GBA)- dient op basis van dat**

rapport/advies over het gebruik van de betrokken rechtsfeiten, de aan haar toe-komende beslissing te nemen. Daarbij kunnen dan tevens de overige aan die uitvoeringsinstantie bekende feiten of omstandigheden in de beschouwing worden betrokken. Deze werkwijze kan de nu bestaande, soms zeer langdurige opeenvolging van procedures voorkomen. Voorts zal deze werkwijze een eind kunnen maken aan de huidige praktijk, waarbij het gebonden karakter van de beschikking voortvloeiende uit het bepaalde in artikel 3.13 lid 1, juncto 3.16 tot en met 3.20 Vreemdelingenbesluit 2000, door het hanteren van een legalisatievereiste, wordt genegeerd.

De voorgestelde werkwijze maakt het voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken onverminderd mogelijk om haar rol als bewaker van de kwaliteit van voor de Nederlandse rechtsorde bepalende buitenlandse documenten te blijven vervullen. Zij brengt mee dat wordt vermeden dat (zoals thans voorkomt) de gebruikende instanties niet meer toekomen aan het beoordelen van de betrouwbaarheid van de door betrokkene gestelde rechtsfeiten.

Voorts zal de rechter bij een weigering om van de betrokken gegevens gebruik te maken kunnen toetsen of die beslissing op een voldoende en juiste feitelijke grondslag berust. Indien en voor zover de gebruikende instanties te dezen ook een beleidskader zullen hanteren zal dit beleidskader tevens moeten inhouden hoe zal worden omgegaan met twijfelgevallen, waarbij een relatie moet worden gelegd tussen de aard en de mate van de onzekerheid enerzijds en het doel van het gebruik van de gegevens anderzijds.

6.3 Toepassing DNA-onderzoek

De in het voorgaande weergegeven bevindingen brengen de ACVZ tot de conclusie dat indien niet direct kan worden vastgesteld dat betrokkene over documenten beschikt die tot verblijfsaanvaarding kunnen leiden, en er is sprake van een biologische afstammingsrelatie, aan betrokkene DNA-onderzoek dient te worden aangeboden. Dit houdt in dat betrokkene de keuze heeft tussen het bewijzen van de biologische afstammingsrelatie door middel van documenten dan wel door middel van het ondergaan van een DNA-onderzoek. De praktijk, zoals die in het Verenigd Koninkrijk wordt gehanteerd, zou als basis voor het inrichten van de betreffende procedure kunnen worden gebruikt.

De ACVZ is voorts van oordeel dat de procedure met betrekking tot het DNA-onderzoek dient te worden opgenomen in het Vreemdelingenbesluit 2000. Het is ongewenst dat de betreffende spelregels slechts ten dele in de Vreemdelingencirculaire 2000 zijn vastgelegd.

Naar het inzicht van de ACVZ is het om redenen van rechtsgelijkheid aanbevelingswaardig de regeling voor DNA-onderzoek in het kader van de afgeleide vluchtelingenstatus (voor zover noodzakelijk) in overeenstemming te brengen met de ten aanzien van de reguliere gezinshereniging genoemde aanbevelingen.

BIJLAGE I:

Literatuur

Andersson Elffers Felix (1998), *Evaluatie maatregel legalisatie en verificatie documenten probleemlanden*, Utrecht: Andersson, Elffers, Felix.

Arjun Sharma, D.S. (2002), 'Feitelijke gezinsband bij toelating van minderjarige kinderen. Herijking', in: *Journal vreemdelingenrecht 2002*, p. 226-232.

Auswaertiges Amt (2002), 'Internationaler Urkundenverkehr / Legalisation von Urkunden' (<http://www.auswaertiges-amt.de>) (1 sept. 2001).

Benbrahim, M. (2002), 'Ouder dan twaalf? Niet welkom. Snijden in gezinshereniging is tegen internationaal recht', in: *Contrast*, p. 10-11.

Boeles, P. (2000), 'Nederland en toekomstig Europees gezinsherenigingsrecht', in: *Migrantenrecht 2002*, p. 179-187.

Boeles, P. (2002), 'De rol van de rechter bij vaststelling van gegevens over afstamming en de burgerlijke staat aan de hand van buitenlandse documenten. Discussie', *Burgerzaken & recht 2002*, p. 100-101 en in: *Migrantenrecht 2002*, p. 92-93.

Boxtel, R. van (2000) 'Minister van Boxtel over het belang van een juiste identiteitsvaststelling', *Burgerzaken & recht 2000*, p. 228-229.

British Medical Association (1996) Paternity testing. Guidelines for health professionals (<http://www.bma.org.uk>).

Cholewinski, Ryszard (2002), 'Family reunification and conditions placed on family members: dismantling a fundamental human right', *European journal of migration and law 2002*, p. 271-290.

Commission Internationale de l'Etat Civil (CIEC) (2000), *Fraud with respect to civil status in ICCS member states (Austria, Belgium, France, Germany, Greece, Italy, Luxembourg, Netherlands, Portugal, Spain, Switzerland, Turkey)*, Strasbourg: CIEC.

Commission Internationale de l'Etat Civil (CIEC) (1996), *La fraude en matiere d'état civil dans les états membres de la CIEC (Allemagne – Autriche – Belgique – Espagne – France Grèce – Italie – Luxembourg – Pays-Bas – Portugal – Suisse – Turquie)*, Guyon-Renard, M.I. (red.), Strasbourg: CIEC.

Department of health (2001), *Code of practice and guidance on genetic paternity testing services*, London: Department of Health, Adhoc group on paternity testing services.

'DNA-Zwangstests für Flüchtlinge', (2001), *Akweb Zeitung für linke Debatte und Praxis*, (<http://www.akweb.de>), (februari 2001).

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) (2000), *Position on refugee family reunification*, (<http://www.ecre.org>), (juli 2000). Strasbourg: ECRE.

'Europese databank voor vingerafdrukken' (2002). *De vreemdelingenketen in Nederland*, p. 6.

'Die Familie im Asylverfahren. Gleiches Recht für alle?' (2002). *Asylmagazin*, 5 (<http://www.asyl.net>).

Home office (1999), *Proposals for revising legislative measures on fingerprints, footprints and DNA samples*, (<http://www.homeoffice.gov.uk>), (30 juli 1999).

Home office (2001), *Immigration directorates instructions children DNA testing and coverage re-applicants*, (<http://www.ind.homeoffice.gov.uk>), (1 apr. 2001).

IOM (2002), J. Taitz, *Exploring the use of DNA testing for family reunification*, International Organisation for Migration, Geneva 2002.

Kenniscentrum voor brondocumenten: drie op de tien ingezonden documenten is vals (2002), *De vreemdelingenketen in beeld*, p. 2.

Krebbers, E. (1999), 'Wetenschap in dienst van keihard vluchtelingenbeleid', *De fabel van de illegaal* 36 (www.gebladerte.nl).

Kroes, J.A. (1999), 'Legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten'. *Immigration law bulletin* 1999, p. 1-2.

Kroes, J.A. (2000), 'Legalisatie en verificatie; een overzicht. Deel 1'. *Migrantenrecht* 2000, p. 4-10.

Kroes, J.A. (2001), 'Legalisatie en verificatie; een overzicht. Deel 2'. *Migrantenrecht* 2001, p. 151-157.

Kroes, J.A. (2002), 'Legalisatie en verificatie'. In: *Verslag van de bijeenkomst van de werkgroep rechtsbijstand in vreemdelingenzaken (WRV), gehouden op 3 juni 2002*. Utrecht: Forum, p. 48-58.

Kroes, J. (2002), Gesteld, maar niet bewezen. Reactie op 5 stellingen van Pieter Boeles in MR 2002 nr. 3. *Migrantenrecht* 2002, p. 161-162.

Kuik, M. (1999), 'Docudrama. Authenticiteitsonderzoek als middel in het ontmoedigingsbeleid van gezinshereniging bij A-statushouders', *Nieuwsbrief asiel- en vluchtelingenrecht*, p. 444-454.

Linden, E.C.H.J, van der (2002), 'Legalisatie en verificatie. In: *Vreemdeling in Nederland ... en dan: een inleiding in het Nederlands vreemdelingenrecht*, Den Haag: SDU, p. 35-39.

Miltenburg, M.C. W. van (2000), 'Legalisatie en verificatie. Een dynamisch proces', *Migrantenrecht* 2000, p. 3-6.

Munck, C. de (2000), 'Ontkoppeling legalisatie en verificatie'. *Migrantenrecht* 2000, p. 195-196.

Nollkaemper, P. A. (2000), 'Volkenrechtelijke aspecten van legalisatie en verificatie van documenten', *Migrantenrecht* 2000, p. 123-127.

Salet, G. (2001), 'Ondermaats onderzoek. Een analyse van authenticiteitsonderzoeken van Iraanse documenten'. *Nieuwsbrief asiel- en vluchtelingenrecht*, p. 236-243.

Sewandono, I. (2001) 'De gezinsherenigingsrichtlijn. Na Vw 2000 volgt Vw 2002'. *Migrantenrecht 2001*, p. 36-42.

Tjebbes, M. (2001) 'Legalisation and verification of foreign documents, a source of much distress', *Immigration law bulletin 2001*, p. 3-4.

Tomson, J.C. (red.) (2000), 'Een rapport van de Nationale Ombudsman over legalisatie in Nigeria'. *Burgerzaken & recht*, (7) 1, p. 9-12.

Tomson, J.C. (red.), (2001). 'Vader in Ghanese akte is ook vader'. *Burgerzaken en recht* (8) 2, p. 57.

Unicef (2002) *Birth registration right from the start*, Florence: UNICEF.

Uyl, A. den (2000), DNA-onderzoek bij gezinshereniging van start (2000). *Nieuwsbrief asiel- en vluchtelingenrecht*, p. 166-167.

Velde, R. van der (2002), De rol van de rechter bij vaststelling van gegevens over afstamming en de burgerlijke staat aan de hand van buitenlandse documenten. Discussie (tweede ronde) *Burgerzaken & recht*, p. 181-184.

Walsum, S. van (2000), 'De feitelijke gezinsband onder de loep genomen (deel II). (2000). *Migrantenrecht*, (15) (1) , p. 10-18.

Zebregs, A. (2002), 'De rol van burgerzaken bij de voorkoming van identiteitsfraude', *Burgerzaken & recht*, p. 91-92.

Zebregs, A. (2000), 'Symposium identiteitsvaststelling nuttig en leerzaam voor gevarieerd samengesteld publiek'. *Burgerzaken & recht*, p. 220-223.

BIJLAGE 2:

Relevante artikelen uit de Vreemdelingencirculaire 2000

B2 Gezinshereniging en gezinsvorming

B2/12 Gelegaliseerde bescheiden

12.1 INLEIDING

Officiële en gelegaliseerde bescheiden waarborgen dat de vreemdeling die op grond van een bepaalde staat een verblijfsvergunning voor Nederland krijgt, ook daadwerkelijk die staat bezit. Het gaat hierbij om ondermeer geboorteakten, huwelijksakten, bewijzen van echtscheiding en bescheiden omtrent gezagsvoorzieningen.

Daarnaast waarborgen officiële en gelegaliseerde bescheiden dat de gegevens die bij de IND, de korpschef, de GBA en de verschillende andere overheidsdiensten bekend zijn, juist en eensluidend zijn. Derhalve wordt een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning niet ingewilligd, indien de vreemdeling de daarvoor benodigde gelegaliseerde en/of geverifieerde documenten betreffende de staat van personen niet heeft overgelegd.

De vreemdeling dient zich hiervoor hetzij persoonlijk, hetzij via familieleden of kennissen, te wenden tot de daartoe bevoegde autoriteiten van het land van herkomst. In de meeste gevallen zal dit het Ministerie van Buitenlandse Zaken van dat land zijn. Vervolgens dient het stuk te worden gelegaliseerd door de voor dat land bevoegde Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging.

12.2 HOOFDREGEL

Als beleidsregel geldt dat de staat van personen wordt aangetoond aan de hand van officiële gelegaliseerde bescheiden. Indien niet-gelegaliseerde documenten worden overgelegd, dienen deze alsnog te worden gelegaliseerd. De vreemdeling draagt zorg voor legalisatie van buitenlandse stukken betreffende de staat van personen. Dat is ook het geval indien de vreemdeling zich er op beroept aanspraak te ontlenen aan artikel 3.13 t/m 3.22 Vreemdelingenbesluit of artikel 3.23 Vreemdelingenbesluit. Het gaat daarbij om een beleidsregel omtrent de vaststelling van feiten.

Indien er aanwijzingen bestaan dat het gelegaliseerde document inhoudelijk onjuist is, legt de korpschef de desbetreffende aanvraag voor aan de IND door middel van een model M62 of model M63. Daarbij wordt het originele document gevoegd. De IND beslist aan de hand van de ter beschikking staande gegevens of het document wordt doorgeleid naar het Minister van Buitenlandse Zaken met het verzoek om een verificatieonderzoek. De termijn van het geven van een beslissing wordt met een termijn van maximaal zes maanden opgeschort.

Indien de informatie over de legalisatie en verificatie van documenten uit het land van herkomst, zoals opgenomen in de bijlage bij de circulaire inzake legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen, voor de korpschef aanleiding is om te twijfelen aan de mogelijkheid van legalisatie en/of verificatie, legt deze de aanvraag ter verdere behandeling voor aan de IND.

Op de hoofdregel dat buitenlandse bescheiden met betrekking tot de staat van personen moeten worden gelegaliseerd alvorens zij kunnen dienen als basis voor besluitvorming, bestaan de nodige uitzonderingen.

Deze uitzonderingen zijn gebaseerd op de circulaire van de Staatssecretaris van Justitie (mede namens de Ministers van Buitenlandse Zaken en Grote Steden- en Integratiebeleid) van 12 januari 2000 (kenmerk 5001966/99/6).

12.3 VRIJGESTELDE BESCHIEDEN

Van het vereiste van legalisatie zijn vrijgesteld:

- a. stukken die vallen onder een verdrag dat voorziet in vrijstelling of afschaffing van legalisatie en die afkomstig zijn uit een land dat partij is bij het betreffende verdrag (zie de bijlage bij de circulaire van 12 januari 2000 (kenmerk 5001966/99/6));
- b. afschriften en uittreksels van akten van de burgerlijke stand, opgemaakt en afgegeven in Indonesië, Nieuw Guinea of Suriname, voordat deze landen op 27 december 1949, 1 oktober 1962 onderscheidenlijk 25 november 1975 de onafhankelijkheid verkregen; en
- c. uit het buitenland afkomstige stukken, overgelegd door een in Nederland woonachtig persoon die met betrekking tot hetzelfde rechtsfeit reeds eerder een gelegaliseerd stuk heeft overgelegd dat de basis heeft gevormd voor het opmaken van een akte van de burgerlijke stand in Nederland of voor de opname van gegevens over de betreffende persoon in de gemeentelijke basisadministratie, voorzover het later overgelegde niet-gelegaliseerde stuk inhoudelijk overeenstemt met de op grond van het eerder overgelegde gelegaliseerde stuk in de akte of in de gemeentelijke basisadministratie opgenomen gegevens en het latere stuk overeenstemt met het gelegaliseerde stuk.

12.4 OVERIGE VRIJSTELLINGEN

Van de voorwaarde van het overleggen van uit het buitenland afkomstige gelegaliseerde documenten kan worden vrijgesteld de persoon die tegen de legalisatie gegronde bedenkingen heeft geuit, voorzover die persoon:

- a. rechtmatig verblijf in Nederland heeft als bedoeld in artikel 8, onder c of d, Vreemdelingenwet of op het moment van verkrijging van het Nederlanderschap op die grond rechtmatig in Nederland verbleef;
- b. een aanvraag heeft ingediend tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 Vreemdelingenwet, voorzover daarop nog niet onherroepelijk afwijzend is beslist; of
- c. rechtmatig verblijf in Nederland heeft als bedoeld in artikel 8, onder a of b, Vreemdelingenwet en bij de verlening en verlenging van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd is vrijgesteld van het bezit van een geldig document voor grensoverschrijding, of op het moment van verkrijging van het Nederlanderschap als zodanig in Nederland verbleef.

De bedenkingen zijn in ieder geval ongegrond, indien:

- a. de betrokken persoon beschikt over een document dat aan hem, na de datum van het te legaliseren document maar in de periode waarin hij behoorde tot een van de hierboven onder a bedoelde categorieën in persoon is afgegeven door de autoriteiten van zijn land van herkomst;
- b. het document waarvan legalisatie wordt verlangd, is afgegeven door andere autoriteiten dan die van het land van herkomst;
- c. zich met betrekking tot die persoon in de periode waarin deze behoorde tot één van de hierboven onder a, bedoelde categorieën een rechtsfeit heeft voorgedaan waarbij de autoriteiten van het land van herkomst waren betrokken; of
- d. de betrokken persoon in de periode waarin hij behoorde tot één van de hierboven onder a bedoelde categorieën vrijwillig naar het land van herkomst is gereisd.

12.5 BEWIJSNOOD

Van de voorwaarde van het overleggen van uit het buitenland afkomstige gelegaliseerde documenten kan voorts worden vrijgesteld de persoon die wegens bewijsnood niet in staat is dergelijke documenten over te leggen. Indien geen sprake is van bewijsnood, wordt geen vrijstelling verleend. Indien wel sprake is van bewijsnood, kan de afstammingsrelatie middels DNA-onderzoek worden aangetoond. Indien door middel van het DNA-onderzoek de afstammingsrelatie is aangetoond, kan de vrijstelling worden verleend.

Om dergelijke bewijsnood aan te nemen is vooraf overleg met het Ministerie van Buitenlandse Zaken noodzakelijk door de IND. Daartoe legt de korpschef de zaak voor aan de IND door middel van formulier M63.

Indien betrokkene geen documenten kan overleggen, legt de korpschef de aanvraag slechts dan voor aan de IND, voorzover de informatie over de legalisatie en verificatie van documenten in het land van herkomst, zoals opgenomen in de bijlage bij de circulaire inzake legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen, hem daartoe aanleiding geeft. De korpschef legt de aanvraag voor middels een formulier van het model M62 of M63, nadat is vastgesteld dat aan alle overige gestelde voorwaarden voor de verlening van de gevraagde verblijfsvergunning (of machtiging tot voorlopig verblijf) is voldaan.

In het geval van aanvragen die door de korpschef aan de IND ter verdere behandeling zijn overgedragen en waarbij door legalisatieplichtige vreemdelingen niet-gelegaliseerde documenten zijn overgelegd, verzoekt de IND het ministerie van Buitenlandse Zaken om nadere informatie terzake. De IND stelt op grond van de door het ministerie van Buitenlandse Zaken verstrekte informatie vast of de door betrokkene overgelegde documenten alsnog kunnen worden gelegaliseerd en/of geverifieerd. Indien dit het geval is wordt de aanvraag ter verdere behandeling aan de korpschef overgedragen. Indien dit niet het geval is, wordt door de IND nader onderzoek naar de overgelegde documenten gedaan. Alleen indien het documentenonderzoek geen uitsluitsel biedt wordt betrokkene gewezen op de mogelijkheid van DNA-onderzoek teneinde vast te stellen of er sprake is van een biologische afstammingsrelatie zoals door betrokkene is verklaard.

12.6 TOEPASSING DNA-ONDERZOEK

In het geval van aanvragen die door de korpschef ter verdere behandeling aan de IND zijn overgedragen en waarbij door betrokkene geen documenten zijn overgelegd, neemt de IND terzake contact op met het ministerie van Buitenlandse Zaken. Uit de informatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken kan blijken dat er sprake is van bewijsnood voor betrokkene. In dat geval wijst de IND betrokkene op de mogelijkheid van DNA-onderzoek ten einde vast te stellen of er sprake is van een biologische afstammingsrelatie zoals ter plekke van de Vreemdelingendienst door betrokkene is aangegeven.

Betrokkene wordt derhalve slechts op de mogelijkheid van DNA-onderzoek gewezen in het geval er sprake is van uit beide ouders of uit één van beide ouders geboren kinderen en nadat is vastgesteld dat betrokkene aantoonbaar in bewijsnood verkeert met betrekking tot de te overleggen documenten.

Als de afstammingsrelatie door het DNA-onderzoek wordt bevestigd en aan alle overige voorwaarden wordt voldaan, wordt de aanvraag ingewilligd, tenzij overigens bekend geworden gegevens zich tegen inwilliging verzetten.

Deelname aan DNA-onderzoek geschiedt op vrijwillige basis. Indien de aanvrager geen gebruik maakt van de mogelijkheid van DNA-onderzoek, zal op grond van de beschikbare gegevens een beslissing worden genomen over de aanvraag.

Als de aanvrager instemt met een DNA-test ten behoeve van de door hem of haar aangegeven gezinsleden en met het gebruik van de uitslag van DNA-onderzoek in de procedure in kwestie, dient betrokkene een bijdrage ter uitvoering van DNA-onderzoek te storten op rekening van het laboratorium waar het DNA-onderzoek zal worden verricht. De hoogte van de bijdrage wordt afgeleid van het aantal te onderzoeken kinderen:

Aantal te onderzoeken kinderhoogten bijdrage	
één kind	€ 199,66 (440 gulden)
twee kinderen	€ 263,19 (580 gulden)
drie kinderen	€ 326,72 (720 gulden)
vier kinderen	€ 390,25 (860 gulden)
enz.	
enz.	

De aanvrager dient de gezinsleden in het buitenland te informeren dat zij zich moeten melden bij de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging. De gezinsleden van de aanvrager tekenen aldaar een verklaring van geen bezwaar met betrekking tot DNA-onderzoek. Het DNA-materiaal wordt afgenomen door een medisch gekwalificeerd persoon in aanwezigheid van een medewerker van de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging en wordt door de diplomatieke vertegenwoordiging verzonden naar het laboratorium waar het DNA-onderzoek zal worden verricht.

Het DNA-materiaal van de aanvrager in Nederland wordt in een van de in de 'Circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen' genoemde geaccrediteerde laboratoria in Nederland afgenomen, dan wel op een door dat laboratorium aangewezen plaats, door een medische gekwalificeerde in aanwezigheid van een vertegenwoordiger van het laboratorium.

De uitslag van het DNA-onderzoek biedt een zekerheid met betrekking tot het bestaan van een biologische afstammingsrelatie van ten minste 99,99 % in het geval van beide ouders DNA-materiaal beschikbaar is, en ten minste 99,9% in het geval van één ouder DNA-materiaal beschikbaar is. De IND informeert de aanvrager over de uitslag van het DNA-onderzoek.

Indien de uitslag voor betrokkene positief is wordt de bijdrage door de IND aan betrokkene terugbetaald. Indien de uitslag negatief is, vindt er geen restitutie plaats.

Het DNA-materiaal wordt door het laboratorium vernietigd nadat de beslissing in de procedure in het kader waarvan het DNA-materiaal is afgenomen, onherroepelijk is geworden. De IND geeft daartoe een schriftelijke aanwijzing aan het laboratorium.

C1 De inhoudelijke beoordeling van asielaanvragen

C1/4.6 Afgeleide verblijfsvergunning

6.1 VOORWAARDEN VOOR VERLENING VAN EEN VERBLIJFSVERGUNNING

Een verblijfsvergunning asiel kan op grond van artikel 29, eerste lid, onder e, Vreemdelingenwet worden verleend aan de echtgenoot of echtgenote of minderjarig kind van de vreemdeling die een verblijfstitel heeft verkregen op basis van een van de gronden a t/m d van artikel 29, eerste lid, Vreemdelingenwet.

Onderdeel f van artikel 29, eerste lid, Vreemdelingenwet bepaalt dat de verblijfsvergunning asiel voorts kan worden verleend aan de vreemdeling die als partner of meerderjarig kind zodanig afhankelijk is van een houder van de verblijfsvergunning asiel, verleend op grond van een van de onderdelen a t/m d, dat hij om die reden behoort tot het gezin van deze vreemdeling.

Vereiste in beide gevallen is derhalve, dat de hier bedoelde 'gezinsleden' dezelfde nationaliteit hebben als de houder van de verblijfsvergunning asiel, dat zij feitelijk behoren tot zijn gezin en dat zij gelijktijdig met hem zijn ingereisd dan wel binnen drie maanden nadat de bedoelde vreemdeling zijn verblijfsvergunning heeft verkregen, zijn nagereisd. De driemaandentermijn gaat in op het moment dat de oorspronkelijke verblijfsvergunning wordt verleend. Indien de gezinsleden in het buitenland een machtiging tot voorlopig verblijf aanvragen binnen die drie maanden, wordt dit gezien als een tijdig ingediende aanvraag.

Het moet hier dus gaan om een huwelijk of partnerschap dat reeds bestond toen beide echtgenoten nog in het buitenland verbleven.

Indien ten tijde van de aanvraag sprake is van een polygame situatie kan slechts één vrouw en de uit haar geboren kinderen voor verblijf in aanmerking komen. Van een polygame situatie is sprake, indien de vreemdeling of de persoon bij wie de vreemdeling verblijf beoogt, met een andere persoon (of meerdere andere personen) tegelijkertijd een huwelijk en/of een relatie is aangegaan (inclusief geregistreerd partnerschap). Ook indien de in Nederland verblijvende hoofdpersoon met een andere man of vrouw duurzaam samenleeft, komen de wettelijke echtgenote alsmede eventuele gezinsleden niet voor toelating in aanmerking.

Onder minder- of meerderjarige kinderen dienen tevens te worden begrepen kinderen van een van de beide echtgenoten of partners uit een eerder huwelijk of relatie, of adoptie- of pleegkinderen die feitelijk tot het gezin behoorden.

De minder- of meerderjarigheid wordt beoordeeld naar Nederlands recht. Minderjarig zijn kinderen die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt en niet gehuwd of in Nederland geregistreerd zijn en ook nimmer gehuwd of geregistreerd zijn geweest (artikel 1:233 Burgerlijk Wetboek).

In alle andere gevallen dan hierboven genoemd is het reguliere vreemdelingenbeleid van toepassing (Zie B2 en artikel 3.13 t/m 3.22 Vreemdelingenbesluit). Ook voor de in Nederland geboren kinderen van een houder van een verblijfsvergunning op grond van één van de gronden a t/m d van artikel 29, eerste lid, Vreemdelingenwet, dient een verblijfsvergunning regulier te worden aangevraagd.

6.2 FEITELIJK BEHOREN TOT HET GEZIN

De gezinsleden dienen, om voor verblijf in aanmerking te komen, feitelijk te behoren tot het gezin van de degene bij wie verblijf in Nederland wordt beoogd. De gezinsband moet reeds in het buitenland hebben bestaan.

De kinderen behoren niet langer feitelijk tot het gezin en worden niet langer als afhankelijk van de hoofdpersoon beschouwd, indien de gezinsband als (feitelijk) verbroken kan worden beschouwd.

Dit doet zich in elk geval voor indien er sprake is van een of meer van de volgende omstandigheden:

- duurzame opnemings in een ander gezin en de hoofdpersoon is niet meer belast met het gezag;
- een duurzame opnemings in een ander gezin en de hoofdpersoon voorziet niet meer in de kosten en de opvoeding;
- het zelfstandig gaan wonen en in eigen onderhoud voorzien;
- het vormen van een zelfstandig gezin door het aangaan van een huwelijk of een relatie;
- het belast zijn met de zorg voor buitenhuwelijkse kinderen.

De bewijslast om aan te tonen dat de feitelijke gezinsband of de afhankelijkheidsrelatie tussen ouder en kind niet is verbroken, ligt bij de in Nederland verblijvende ouder die de overkomst van het kind vraagt.

6.3 AANTONEN EN AANNEMELIJK MAKEN IDENTITEIT EN FAMILIERECHTELIJKE RELATIE

Teneinde de identiteit van de gezinsleden en hun familierechtelijke relatie met de hoofdpersoon vast te kunnen stellen, dienen hiertoe in beginsel de volgende (originele) documenten te worden overgelegd:

1. een geldig document voor grensoverschrijding dat de identiteit aantoont;
2. officiële documenten die het bestaan van een geldig huwelijk aantonen;
3. officiële documenten die het bestaan van een familierechtelijke relatie tussen de minderjarige kinderen en de ouder(s) aantonen;
4. documenten die gezamenlijk het partnerschap en het samenwonen in het land van herkomst aantonen.

Indien de betrokken vreemdeling of het gezinslid de hierboven genoemde documenten niet kan overleggen, dient de vreemdeling of het gezinslid aannemelijk te maken dat het ontbreken van documenten niet aan hem is toe te rekenen. Bij de beoordeling hiervan is van belang dat:

- de verklaringen omtrent het ontbreken van de betreffende documenten consistent en geloofwaardig zijn; en
- dat deze verklaringen overeenkomen met hetgeen overigens bekend is ten aanzien van de situatie in het land van herkomst met betrekking tot (het verkrijgen van) documenten.

Indien de betrokken vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat hem niet is toe te rekenen dat de vereiste documenten niet zijn overgelegd in de zin van artikel 31, tweede lid, onder f, Vreemdelingenwet, kan de aanvraag worden afgewezen.

Is het ontbreken van documenten niet toe te rekenen aan de betrokken vreemdelingen, dan dienen de identiteit en de familierelatie op andere wijze aannemelijk te worden gemaakt. Het algemene uitgangspunt hierbij is dat de bewijslast primair bij de betrokken vreemdelingen ligt.

Indien er evenwel sprake is van bewijsnood voor betrokken vreemdelingen, omdat documenten ontbreken en zulks betrokkene(n) niet aan te rekenen is of omdat de overgelegde documenten geen uitsluitend bieden, dan worden betrokkenen door de Immigratie- en Naturalisatiedienst gewezen op de mogelijkheid van DNA-onderzoek. Als de familierelatie tussen ouder(s) en kind(eren) niet met documenten kan worden aangetoond, maar het DNA-onderzoek de biologische afstammingsrelatie bevestigt, wordt de aanvraag om een verblijfsvergunning dan wel de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf, ingewilligd, tenzij overigens bekend geworden gegevens zich tegen inwilliging verzetten.

In het geval dat er geen (originele) documenten zijn overgelegd en de houder van de verblijfsvergunning asiel (referent) eerder desgevraagd de familierelatie niet heeft gemeld of de relatie heeft ontkend, is de familierechtelijke relatie tussen ouder(s) en kind(eren) niet aannemelijk geworden en wordt de aanvraag afgewezen. DNA-onderzoek is dan niet aan de orde. Uiteraard moet het departementale dossier wel voldoende informatie bevatten om het bestaan van de beweerde gezinsband en/of de identiteit al op die grond in twijfel te trekken.

C5 Bijzondere asielprocedures

C5/23 Asielaanvragen door gezinsleden

23.4 HET AANNEMELIJK MAKEN VAN DE GEZINSBAND

In het geval een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf is ingediend, of indien een asielaanvraag is ingediend zonder dat een machtiging tot voorlopig verblijf is aangevraagd geldt het volgende.

De gezinsband dient in beginsel met documenten te worden aangetoond, zie C1/4.6.3. Indien de betrokken vreemdeling of het gezinslid dit niet kan, dient de vreemdeling of het gezinslid aannemelijk te maken dat het ontbreken van documenten niet aan hem is toe te rekenen (zie C1/4.6.3). Is het ontbreken van documenten niet toe te rekenen, dan dienen de identiteit en de familierelatie op andere wijze aannemelijk te worden gemaakt.

Indien er evenwel sprake is van bewijsnood voor betrokken vreemdelingen omdat documenten ontbreken en zulks betrokkenen niet is aan te rekenen, dan wel de overgelegde documenten geen uitsluitend bieden of indien nader documentenonderzoek heeft plaatsgevonden maar geen zekerheid is verkregen over het bestaan van een familierelatie, wordt betrokkene gewezen op de mogelijkheid van DNA-onderzoek.

DNA-onderzoek geschiedt op vrijwillige basis. Indien niet wordt ingestemd met het gebruik van DNA-onderzoek, zal op grond van de beschikbare gegevens een beslissing worden genomen over de aanvraag.

Als de hoofdpersoon instemt met een DNA-test ten behoeve van de door hem aangegeven gezinsleden en met het gebruik van de uitslag van DNA-onderzoek in de procedure

in kwestie, dient hij een bijdrage ter uitvoering van DNA-onderzoek te storten op rekening van het desbetreffende laboratorium. De bijdrage wordt gekoppeld aan het aantal te onderzoeken kinderen:

Aantal te onderzoeken kinderhoogten bijdrage	
één kind	€ 199,66 (440 gulden)
twee kinderen	€ 263,19 (580 gulden)
drie kinderen	€ 326,72 (720 gulden)
vier kinderen	€ 390,25 (860 gulden)
enz.	
enz.	

Indien de gezinsleden nog in het buitenland zijn, dient de hoofdpersoon de gezinsleden in het buitenland te informeren dat zij zich dienen te melden bij de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging.

De gezinsleden en de hoofdpersoon tekenen een verklaring van geen bezwaar met betrekking tot DNA-onderzoek. Het DNA-materiaal wordt afgenomen door een medisch gekwalificeerd persoon in aanwezigheid van een medewerker van de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging en wordt door de diplomatieke vertegenwoordiging verzonden naar het laboratorium waar het DNA-onderzoek zal worden verricht.

Het DNA-materiaal van de hoofdpersoon in Nederland wordt in één van de in de 'Circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen' genoemde geaccrediteerde laboratoria in Nederland afgenomen, dan wel op een door het laboratorium aangewezen plaats, door een medische gekwalificeerde in aanwezigheid van een vertegenwoordiger van het laboratorium.

De uitslag van het DNA-onderzoek biedt voldoende zekerheid met betrekking tot het bestaan van een biologische afstammingsrelatie. De Immigratie- en Naturalisatiedienst informeert de hoofdpersoon over de uitslag van het DNA-onderzoek.

Indien de uitslag voor de vreemdeling positief is, wordt de bijdrage door de Immigratie- en Naturalisatiedienst aan betrokkene terugbetaald. Indien de uitslag negatief is, vindt er geen restitutie plaats.

Op basis van de uitslag en van anderszins beschikbare gegevens wordt een beslissing genomen op de asielaanvraag dan wel op de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf.

Het DNA-materiaal wordt door het laboratorium vernietigd nadat de beslissing in de procedure in het kader waarvan het DNA-materiaal is afgenomen, onherroepelijk is geworden. De Immigratie- en Naturalisatiedienst geeft daartoe een schriftelijke aanwijzing aan het laboratorium. Een afschrift van deze aanwijzing wordt aan de vreemdeling gezonden.

BIJLAGE 3:

Lijst van gebruikte afkortingen:

AB	Administratieve beslissingen
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Awb	Algemene wet bestuursrecht
DNA	Deoxyribo Nucleic Acid
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
JV	Jurisprudentie Vreemdelingenrecht
MR	Migrantenrecht
Nr.	Nummer
P.	Pagina
PWC	Price Waterhouse Consulting
RV	Rechtspraak vreemdelingenrecht
Stc.	Staatscourant
TBV	Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire
TK	Tweede Kamer

