



# Rapport

**Datum: 1 december 2000**  
**Rapportnummer: 2000/368**

## Klacht

Op 19 juli 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw J., advocaat te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van de Nederlandse ambassade te New Delhi (India).

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, werd een onderzoek ingesteld.

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

Verzoekster, advocaat te Amsterdam, klaagt erover dat de Nederlandse ambassade te New Delhi (India) - onder meer in 1998 en 1999 - niet juist heeft gehandeld bij verzoeken om legalisatie van daartoe onder meer namens haar cliënt S. aangeboden documenten. Zij klaagt er in dit verband met name over dat de Nederlandse ambassade te New Delhi:

1. telkenmale nieuwe eisen heeft gesteld, waaronder overhandiging van steeds weer andere documenten, alvorens het legalisatieverzoek in behandeling werd genomen, terwijl het onduidelijk was waarom, en het tevens kennelijk onredelijk was dat die eisen werden gesteld;
2. daarmee heeft gehandeld in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, aangezien de gestelde eisen afwijken van bijvoorbeeld die van de Nederlandse ambassade in Ghana.

## Achtergrond

### 1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:3, eerste tot en met derde lid:

"1. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

2. Onder beschikking wordt verstaan: een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan.

3. Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen."

Artikel 4:2:

"1. De aanvraag wordt ondertekend en bevat ten minste:

- a. de naam en het adres van de aanvrager;
  - b. de dagtekening;
  - c. een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd.
2. De aanvrager verschaft voorts de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen."

Artikel 4:5, eerste lid:

"1. Indien de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag of indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, kan het bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn de aanvraag aan te vullen."

Artikel 4: 15:

"De termijn voor het geven van een beschikking wordt opgeschort met ingang van de dag waarop het bestuursorgaan krachtens artikel 4:5 de aanvrager uitnodigt de aanvraag aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken."

2. Informatieformulier van de Nederlandse ambassade te New Delhi (India) ten behoeve van aanvragen om legalisatie van documenten.

#### **"PROCEDURE FOR SUBMITTING DOCUMENTS FOR LEGALIZATION**

Under Netherlands Law, we must verify the contents of Indian documents and legalize them before they can be used for any official purpose in the Netherlands.

The procedure for submitting documents for legalization is as follows:

- We first must establish the identity of the applicant on whose behalf the documents are being submitted.
- We must verify a document's contents before we can legalize it.
- To facilitate this procedure, the applicant must complete an **Application form for the verification and legalization of documents and a questionnaire regarding the applicant's name(s)**. The applicant can obtain these forms from the Embassy, and must fill these forms in **him/herself**. If the applicant is unable to go to the Embassy in person to submit the application form, the questionnaire and document(s) concerned, he/she can

appoint an intermediary to do so. The intermediary must then present a written and legalized authorization from the applicant, entitling the intermediary to act on the applicant's behalf.

(...)

**- In the applicant's own interests, it is essential that he/she submits true and genuine information.**

- Before the applicant submits a document to the Embassy, he/she must first submit it for legalization by the Ministry of External Affairs, Patiala House, Consular Section in New Delhi.

- When the applicant submits a document to the Embassy, the Embassy will first conduct a **provisional** check to ascertain that the document(s) had/have been legalized by the competent Indian authorities and to ascertain that the application forms and the questionnaire are filled in properly and that the accompanying documentary evidence is complete.

- If the forms are filled in properly and the accompanying documentary evidence is complete the applicant must pay a **non-refundable** fee of three hundred Netherlands Guilders per document (in India the equivalent is to be paid in Indian Rupees) in advance. The verification procedure will then start within 10 working days.

- If the forms are not filled in properly and/or completely or if any additional information is required, the Embassy will not accept the application. A new appointment with the Embassy's Legalization Department has to be made. The Embassy will inform the applicant or his/her intermediary in writing. To avoid any delay, the applicant should submit this additional information within two weeks.

- When the Embassy is verifying the document(s), if it becomes obvious that the applicant has submitted wrong or false information, the document(s) will not be legalized. If the applicant later wants to start a new verification procedure, he/she will have to fill in a new application form and pay the verification fee **again**.

- Once the Embassy has accepted the application, the applicant or his/her intermediary will be given a receipt for the documents concerned and the verification fee. The receipt will carry a file number for future reference.

The verification procedure takes at least 3-4 months.

- If the document concerns a marriage certificate the identity of both spouses must first be established through verified birth-certificates. The legalised birth certificates of both spouses must be submitted regardless of nationality.

(...)"

3. Formulier met aanvullende informatie.

### "ADDITIONAL INFORMATION REGARDING VERIFICATION/LEGALISATION OF INDIAN DOCUMENTS

#### MARRIAGE/DIVORCE CERTIFICATES

Before a marriage and/or divorce certificate can be verified/legalised the personal details of BOTH partners have to be established.

Personal details can only be established by means of a legalised birth certificate.

(...).

#### DOCUMENTS SHOULD BE RECENTELY ISSUED, NOT MORE THAN SIX MONTHS AGO

(...)"

4. Informatieformulier behorend bij het aanvraagformulier ter legalisatie van documenten, van de Nederlandse ambassade te New Delhi (India).

### "GENERAL INFORMATION ABOUT THE VERIFICATION PROCEDURE

You are applying for the legalization of document(s). Under Netherlands law, we must verify the contents of any documents thoroughly before we can legalize them. **The Application form for the verification on and legalization of documents** is enclosed for this purpose.

You must fill in and sign this form **yourself** and submit it to the Diplomatic Mission, together with your passport and **two** recent colour passport photographs. If you cannot submit your application in person, an intermediary can be appointed by you. In this case, you will have to submit a copy of your passport. In addition, the intermediary must fill in the second box on the form and submit a written authorization from you allowing him/her to act on your behalf. The intermediary must also be able to identify him/herself at the Embassy by presenting his/her passport and two recent colour passport photographs.

(...)

To make the verification procedure as smooth as possible it is in your own interest to fill in true and genuine information. Any incomplete, wrong or false information may delay the verification procedure and even result in your document(s) **not being legalized**.

## How to fill in the application form

Box 1. Fill in all the personal details requested in this box. If you are not yet married, fill in details about your present partner if you have one.

Box 2. If you cannot submit your application in person, your intermediary will play an important part in the verification procedure. Fill in all the details requested about your intermediary, and **do not** forget to give him/her a written and legalized authorization. The Embassy advises you to instruct your intermediary to give us any additional information that we may request.

Box 3. Only mention documents submitted for legalization.

Box 4. State why you want the documents to be legalized.

Box 5. Fill in all the details requested about your parents. This information is very important in enabling us to establish your identity.

Box 6. Fill in these details if applicable (in case children are raised by persons other than their parents).

Box 7. Fill in all the details requested about all the brothers and sisters of your parents.

Box 8. Fill in all the details requested about all your own brothers and sisters.

Box 9. If you or your spouse are married, fill in the details requested, and enclose all the original marriage certificates (not copies) with the application form.

Box 10. If you or your spouse are divorced, fill in all the details requested, and enclose the following original documents with the application form:

- divorce certificate
- marriage certificate of the dissolved marriage

Box 11. If applicable, fill in all the details requested and enclose the original death certificate (not a copy) with the application form.

Box 12. Fill in all the details requested.

Box 13+14. If you or your spouse have any children, fill in all the details requested about them. Enclose all the original birth certificates (not copies) as proof of your relationship to your children.

Box 15. Enclose all relevant information about your education, such as school results (including midterm results) and diplomas.

Box 16. Give full details of your present and previous occupation and your employer(s).

Box 17. Give full details of all your travels abroad.

Box 18. Give full details.

Box 19. Give full details of any family members and/or relatives living abroad.

To enable us to establish your identity, it is very important that you submit family and school photographs and/or videos taken over a long time span.

The Netherlands authorities will not accept any documents not verified and legalized by the Embassy in New Delhi, the Consulate-General in Mumbai, or the Consulate in Calcutta.

Once again, please remember that any wrong or false information may delay the verification procedure and even result in your document(s) **not being legalized**.

Once the Embassy, the Consulate-General or the Consulate has accepted this application, you or your intermediary will be given a receipt for the documents concerned and the verification fee. The receipt will carry a file number for future reference.

Verification fee

The verification fee is three hundred Netherlands Guilders (the equivalent to be paid in Indian rupees) **per** document.

The verification fee is **not refundable**. If the application contains wrong or incomplete information, resulting in the document(s) not being legalized, and you want to start a new verification procedure later, you will have to pay the fee of three hundred Netherlands Guilder per document again."

5. Legalisatie.

Legalisatie maakt onderdeel uit van de uitvoering van de algemene bestuurstaak van de Minister van Buitenlandse Zaken. Het begrip legalisatie heeft in de praktijk de volgende inhoud gekregen.

Legalisatie is het door een bevoegde autoriteit voor echt verklaren van een handtekening gesteld op een document. Legalisatie vindt plaats in een zogenoemde legalisatieketen. Opeenvolgende autoriteiten legaliseren de handtekening van hun voorganger. Vaak is deze keten als volgt opgebouwd: een buitenlandse autoriteit (ondertekenaar document), het Ministerie van Buitenlandse Zaken van het betreffende land en tenslotte het

Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken (in de praktijk veelal de voor het betreffende land bevoegde Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging).

Verificatie van documenten (de inhoudelijke controle van documenten) bij voorbaat is slechts vereist bij vijf landen, die door de Minister van Buitenlandse Zaken zijn aangewezen als probleemlanden ("Officiële mededeling over aanwijzing vijf probleemlanden met betrekking tot documenten" van de Minister van Buitenlandse Zaken van 7 maart 1996, gepubliceerd in de Staatscourant 1996/49 van 8 maart 1996).

In deze aanwijzing is onder meer het volgende opgenomen:

"De Nederlandse administratie wordt de laatste jaren geconfronteerd met een enorme toename van het aantal buitenlandse documenten dat wordt overgelegd om in die administratie te worden opgenomen. Gebleken is dat uit bepaalde landen veel valse of vervalste documenten worden overgelegd. Dit is dan ook de reden dat de Minister van Buitenlandse Zaken heeft besloten met ingang van 1 april 1996 een vijftal landen tot probleemland op het gebied van het schriftelijk bewijs te benoemen. Het gaat om de volgende landen: (...) India.

Alle documenten die vanaf 1 april 1996 zullen worden aangeboden bij de Nederlandse Vertegenwoordigingen in de vijf landen, zullen inhoudelijk worden geverifieerd. Slechts in uitzonderingsgevallen zal daarvan door de Nederlandse Vertegenwoordigingen worden afgeweken. (...)

De aanbieders van de documenten zullen vooraf de kanselarijrechten en de kosten van het onderzoek moeten voldoen. Voorshands is hiervoor een bedrag van fl. 300,00 per document vastgesteld."

## Onderzoek

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

Tijdens het onderzoek kregen de Minister van Buitenlandse Zaken en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werd de Minister en verzoekster een aantal specifieke vragen gesteld.

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

De reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.



Verzoekster gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### A. feiten

1. Verzoeksters cliënt, de heer S., heeft de Indiase nationaliteit. In verband met zijn aanvraag om verlening van een vergunning tot verblijf bij zijn Nederlandse partner diende hij een gelegaliseerde geboorteakte en een gelegaliseerde akte van echtscheiding over te leggen.

2. Bij brief van 27 maart 1998 berichtte verzoekster de Nederlandse ambassade te New Delhi (India) onder meer het volgende:

"Tot mij heeft zich gewend de heer S., met het verzoek hem bij te staan.

Namens cliënt zijn een geboorteakte en echtscheidingsakte ter legalisatie en verificatie bij uw ambassade ingediend. Van cliënt heb ik vernomen dat hij, alvorens zijn verzoek om legalisatie en verificatie in behandeling wordt genomen, een kopie van zijn paspoort dient te overleggen. Ik doe u hierbij toekomen een kopie van het paspoort van cliënt."

3. Bij brief van 28 augustus 1998 deelde verzoekster aan de ambassade onder meer mee:

"Tot mij heeft zich gewend de heer S., met het verzoek hem bij te staan.

Cliënt is voornemens een aanvraag om een verblijfsvergunning met als doel "verblijf bij Nederlandse partner" in te dienen.

In verband hiermee is namens cliënt zijn geboorteakte ter legalisatie en verificatie bij uw ambassade aangeboden. De ambassade heeft geweigerd deze akte in te nemen, omdat cliënt eerst een echtscheidingsakte van zijn Nederlandse partner, een kopie van het paspoort van zijn Nederlandse partner en een bewijs van inschrijving van de gemeentelijke basisadministratie van zijn partner diende te overleggen.

Namens mijn cliënt bericht ik u dat het verzoek om verificatie van de akte van cliënt in behandeling genomen dient te worden en dat niet als vereiste kan worden gesteld dat eerst allerlei akten m.b.t. de partner van cliënt overgelegd moeten worden.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft u eveneens bericht dat de documenten van de partner van de aanvrager niet vereist zijn voor verificatie. Ik ga er dan ook vanuit dat uw verzoek om deze documenten berust op een misverstand en dat het verzoek van cliënt terstond in behandeling wordt genomen."

4. Op 7 oktober 1998 wendde de heer Si., broer van de heer S., zich namens laatstgenoemde tot de ambassade teneinde een legalisatieaanvraag in te dienen. Hij overhandigde daartoe aan de ambassade een aanvraagformulier ondertekend door de heer S., op 24 september 1998.

De legalisatieaanvraag werd niet in behandeling genomen, omdat de ambassade de aanvraag niet compleet achtte. Diezelfde dag, op 7 oktober 1998, werd aan de heer Si. een formulier uitgereikt waarop onder meer het volgende was vermeld:

"The application form is not filled in properly and/or completely. Following additional information/documents is/are required.

(...)

Complete copy of Passport of applicant required.

Two recent colour passport photo's of applicant/intermediary required.

(...)

The following box nrs. of the application form are incomplete or incorrect:

1, 2, 3, 5, 13."

5. Bij brief van 12 oktober 1998 deelde verzoekster de ambassade onder meer het volgende mee:

"Tot mij heeft zich gewend de heer S., met het verzoek hem bij te staan.

Cliënt is sedert enige maanden bezig met het in behandeling te doen nemen door uw ambassade van het verzoek om legalisatie van zijn geboorteakte en verklaring omtrent burgerlijke staat. Tot op heden is de aanvraag niet in behandeling genomen. Keer op keer wordt hem verzocht om nadere stukken te overleggen uit Nederland. Hoewel cliënt inmiddels heeft overgelegd de stukken van zijn Nederlandse partner, uittreksels, en informatie omtrent zijn aanvraag, wordt hem nu gevraagd te overleggen kopieën van zijn paspoort.

(...)

Ik verzoek u thans met verwijzing naar mijn brief d.d. 28 augustus 1998 om het verzoek van cliënt terstond in behandeling te nemen."

6. Op 14 oktober 1998 wendde de heer Si. zich opnieuw tot de ambassade. Ook ditmaal werd de legalisatieaanvraag niet in behandeling genomen. Aan hem werd weer een formulier uitgereikt waarop de tekortkomingen stonden vermeld. Dit formulier hield onder

meer het volgende in:

"The application form is not filled in properly and/or completely. Following additional information/documents is/are required.

(X) Application form not signed by applicant.

(...)

(X) Complete copy of Passport of applicant required.

(...)

The following box nrs. of the application form are incomplete or incorrect:

10, 13, 16.

(...)

Original marriage certificate of dissolved marriage between applicant and K.  
(ex-echtgenote van de heer S.; N.o.) required

(...) Original birthcertificates of children required"

7. Bij brief van 21 oktober 1998 berichtte de ambassade verzoekster onder meer het volgende:

"Met verwijzing naar uw fax van 12 oktober 1998 bericht ik u dat het verzoek van de heer S. om zijn geboorteakte te verifiëren en te legaliseren nog niet in behandeling kon worden genomen. Omdat nog niet alle informatie werd verstrekt welke nodig is om het verificatie-onderzoek te starten.

De "application form for the verification and legalization of documents" werd op 24 september 1998 door de heer S. getekend. Aangezien de aanvraag niet compleet was werd de door de heer S. aangewezen tussenpersoon (de heer Si.) zowel mondeling als schriftelijk bij herhaling geïnformeerd welke aanvullende informatie en/of documenten nog nodig zijn.

(...)

Het niet-volledige ingevulde vragenformulier werd ter completering aan de heer Si. geretourneerd. Aangezien dit formulier vele correcties en doorhalingen bevatte en bovendien kennelijk door verschillende personen was ingevuld (het formulier bevatte verschillende handtekeningen) adviseer ik dat de heer S., ter voorkoming van eventuele misverstanden, een nieuw aanvraagformulier invult zonder doorhalingen en/of

verbeteringen. Een nieuw aanvraagformulier, met informatie m.b.t. de verificatie- en legalisatieprocedure gaat u hierbij toe.

Op de laatste pagina van het aanvraagformulier kan door aanvrager worden aangegeven welke personen door hem gemachtigd zijn namens hem in contact te treden met de Ambassade v.w.b. de verificatie/legalisatie van zijn documenten.

(...)

Tenslotte deel ik u nog mee dat een verzoek tot verificatie/legalisatie eerst in behandeling kan worden genomen nadat alle gevraagde en benodigde informatie is verstrekt en de verschuldigde leges zijn voldaan."

8. Bij brief van 15 december 1998 reageerde verzoekster onder meer als volgt op de brief van 21 oktober 1998 van de ambassade:

"In antwoord op uw brief d.d. 21 oktober 1998 wendt zich tot u de intermediair van de heer S. met de wederom ingevulde documenten ten behoeve van de legalisatie, alsmede een machtiging, met het verzoek om de aanvraag om legalisatie van voornoemde documenten in behandeling te nemen. Het verbaast cliënt overigens dat opmerkingen zijn gemaakt over het feit dat kennelijk meerdere personen het eerste formulier hebben ingevuld.

Dit lijkt mij geen reden voor het niet in behandeling nemen van de aanvraag. De hoeveelheid gevraagde informatie over de aanverwanten van vaders- en moederszijde verbaast eveneens. In verband daarmee verzoek ik u mij te informeren over de door uw ambassade gehanteerde regels met betrekking tot een verzoek om legalisatie van documenten.

In verband met de hier lopende aanvraag voor afgifte van een vergunning tot verblijf verzoek ik u de aanvraag van de heer S. met grote spoed af te wikkelen, mede gezien de periode waarin verzoeker daar al mee bezig is.

Indien u vragen heeft c.q. behoefte heeft aan nadere stukken ter legalisatie van de documenten, verzoek ik u hierover contact met ondergetekende gemachtigde van verzoeker op te nemen."

9. Bij verzoeksters brief van 15 december 1998 was een schriftelijke machtiging van de heer S. gevoegd ten behoeve van zijn broer, de heer Si..

10. Op 3 maart 1999 wendde de heer Si. zich opnieuw tot de ambassade. De ambassade nam ook deze keer de legalisatieaanvraag niet in behandeling, omdat in de geboorteakte van de heer S. de naam van zijn moeder ontbrak. Aan Si. werd het formulier van 14 oktober 1998 (zie hiervóór, onder 6.) teruggegeven en in die zin aangepast dat erop werd aangetekend dat de geboortenaam van de moeder ontbrak in de geboorteakte, en

dat nog steeds geen kopie van het paspoort en de huwelijksakte van het vorige huwelijk waren overgelegd. Verder zou vraag 16 van het aanvraagformulier niet volledig zijn ingevuld.

11. Op 6 april 1999 overhandigde de heer Si. wederom documenten aan de ambassade ter legalisatie. De ambassade nam de aanvraag ook dit keer niet in behandeling en overhandigde de intermediair een formulier waarop onder meer het volgende was vermeld:

"The application form is not filled in properly and/or completely. Following additional information/documents is/are required.

(...)

( ) Marriage certificate of 1st marriage of S. required.

(...)

( ) Birth certificate of K. required

(...)

( ) Separate applicationform to be filled in by K.

(X) Questionnaire regarding names incomplete/not signed

X Application form not accepted since it dates from 8.9.98 please fill in new form."

12. Bij brief van 26 april 1999 diende verzoekster een klacht in bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar aanleiding van de legalisatieaanvraag van de heer S. en vier andere cliënten van haar. Deze brief houdt onder meer het volgende in:

"Namens bovengenoemde cliënten, dien ik hierbij een klacht in tegen de handelwijze van de Nederlandse ambassade te India.

Cliënten zijn al maanden doende hun geboorteakten en echtscheidingsakten ter legalisatie in te dienen bij de Nederlandse ambassade, maar de ambassade heeft tot op heden geweigerd de akten in ontvangst te nemen.

De ambassade stelt telkenmale nieuwe en kennelijk onredelijke vereisten.

Zo worden telkenmale nieuwe documenten gevraagd.

Het is cliënten volstrekt onduidelijk waarom de ambassade bepaalde gegevens behoeft, terwijl slechts verzocht wordt om legalisatie van geboorte- en echtscheidingsakten.

Zo eist de ambassade onder meer, alvorens de legalisatieverzoeken in behandeling worden genomen, kopieën van de paspoorten van de Nederlandse partners van cliënten, uittreksels uit het bevolkingsregister van deze partners, geboorteakten van de Nederlandse partners, geboorteakten van de kinderen van de vreemdeling en van de kinderen van de Nederlandse partners etc.

Ook wordt geëist dat cliënten de huwelijksakten van hun vroegere echtgenoten overleggen, alsmede de geboorteakten van deze vroegere echtgenoten.

Wat deze informatie van doen heeft met de legalisatieverzoeken van cliënten, wordt niet nader toegelicht.

Bovendien zij erop gewezen dat het in veel gevallen onmogelijk zal zijn de geboorteakten van de vroegere echtgenoot te traceren omdat het contact tussen de vroegere echtelieden verbroken is.

(...)

Gaarne verneem ik van u wat de relevantie is van de door de ambassade gevraagde gegevens voor het legalisatieverzoek van cliënten. Tevens verneem ik gaarne van u hoe het mogelijk is dat de ambassade niet in staat is in één keer aan te geven welke

gegevens nog nodig zijn, maar in plaats daarvan mensen keer op keer laten terugkomen en alsdan verzoeken om nadere informatie."

13. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken reageerde bij brief van 10 juni 1999 onder meer als volgt op verzoeksters klacht:

"Voor legalisatie en verificatie van documenten in India dient de aanvrager een formulier in te vullen. In de bijlages bij het aanvraagformulier wordt de aanvrager duidelijk uitgelegd wat de procedure is voor de legalisatie van documenten. Tevens wordt een uitleg gegeven over de wijze waarop het aanvraagformulier ingevuld dient te worden.

Conform hetgeen in de bijlagen bij het aanvraagformulier is gesteld zal de aanvraag niet in behandeling worden genomen indien betrokkene het aanvraagformulier niet volledig heeft ingevuld of er geen aanvullende informatie is verstrekt. Zoals U reeds in Uw brief aangeeft, is betrokkene meerdere malen gevraagd om ontbrekende informatie ten behoeve van het verificatieonderzoek te verstrekken. Deze informatie is noodzakelijk om de identiteit en de burgerlijke staat van betrokkene(n) vast te stellen. Voor een voorspoedige afhandeling van de legalisatieaanvraag is de ambassade gebaat bij een volledig ingevuld aanvraagformulier en het is dan ook aan betrokkene om hiervoor te zorgen. Dat de ambassade op een later tijdstip nog om bepaalde informatie kan vragen, heeft te maken met het feit dat de bevindingen van de vertrouwenspersoon bij een verificatieonderzoek soms aanleiding geven tot het opvragen van aanvullende informatie. Deze informatie kan

van doorslaggevende betekenis zijn voor de beoordeling van de aanvraag.

Ik kan U verzekeren dat alle door de aanvrager verstrekte informatie in het verificatieonderzoek wordt betrokken. Hierbij zij vermeld dat het legalisatie- en verificatiegebeuren een dynamisch proces is. Sinds de aanwijzing van de vijf probleemlanden (zie achtergrond, onder 5.; N.o.) is de legalisatie- en verificatieprocedure op basis van de opgedane praktijkervaring van de Nederlandse vertegenwoordigingen in deze vijf landen, op gezette tijden bijgesteld. Aanpassing van de thans bestaande procedure zal ik dan ook zeker niet uitsluiten."

## B. Standpunt verzoekster

1. Het standpunt van verzoekster staat samengevat weergegeven onder klacht.

2. In haar verzoekschrift van 16 juli 1999 deelde verzoekster onder meer nog mee:

"In mijn hoedanigheid van advocaat heb ik zeer regelmatig te maken met legalisatieonderzoeken door de Nederlandse ambassade. Het is mij gebleken dat de Nederlandse ambassade te India bij deze onderzoeken een afwijkende handelwijze

hanteert, welke m.i. strijd oplevert met de beginselen van behoorlijk bestuur.

(...)

Het is ons volstrekt onduidelijk waarom de ambassade bepaalde gegevens behoeft, terwijl slechts verzocht wordt om legalisatie van geboorte- en echtscheidingsakten en ongehuwdverklaringen van de aanvrager.

Zo eist de ambassade onder meer, alvorens de legalisatieverzoeken in behandeling worden genomen, kopieën van de paspoorten van de Nederlandse partners van cliënten, uittreksels uit het bevolkingsregister van deze partners, geboorteakten van de Nederlandse partners, geboorteakten van de kinderen van de vreemdeling en van de kinderen van de Nederlandse partners, bewijzen hoe de kinderen van de Nederlandse partner van de vreemdeling worden onderhouden etc. Ook wordt geëist dat cliënten de huwelijksakten van hun vroegere echtgenoten overleggen, alsmede de geboorteakten van deze vroegere echtgenoten.

Wat deze informatie van doen heeft met de legalisatieverzoeken van cliënten, wordt niet nader toegelicht en is ons volstrekt onduidelijk.

Bovendien zij erop gewezen dat het in veel gevallen onmogelijk zal zijn de geboorteakten van de vroegere echtgenoot te traceren omdat het contact tussen de vroegere echtelieden verbroken is.

Daarbij komt dat de ambassade elke keer opnieuw nieuwe eisen stelt.

Bovendien is volstrekt onduidelijk waarom door de Nederlandse ambassade te India andere gegevens, waarvan de relevantie onduidelijk is, worden gevraagd dan door de Nederlandse ambassade in bijvoorbeeld Ghana."

### C. Standpunt MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Bij brief van 8 oktober 1999 deelde de Minister van Buitenlandse Zaken als reactie op de klacht onder meer het volgende mee:

"Ten eerste zal ingegaan worden op de algemene klacht van verzoekers gemachtigde, dat de ambassade in New Delhi handelt in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, daar de gestelde eisen afwijken van bijvoorbeeld die van de Nederlandse ambassade in Ghana.

De beschreven legalisatieprocedures en het te volgen beleid zijn gelijk voor de vijf aangewezen probleemlanden op het gebied van het schriftelijk bewijs. Ter uitvoering van de genoemde aanwijzing wordt door de ambassades in de vijf probleemlanden namens mij het beleid gevoerd dat pas tot legalisatie van de aangeboden documenten wordt overgegaan indien op grond van het naar aanleiding van een aanvraag uitgevoerde onderzoek geen twijfel meer bestaat over de herkomst en de inhoud van de

desbetreffende documenten. Het is dan ook aan de aanvrager om tijdens de aanvraagprocedure aan de ambassade zoveel mogelijk informatie te verschaffen teneinde de in beginsel aanwezige twijfel omtrent de echtheid en juistheid van de aangeboden documenten weg te kunnen nemen. In het licht van het bovenstaande wijken de gestelde eisen niet af van die van de Nederlandse ambassade te Ghana.

Voor wat betreft de praktische invulling van het beleid, zal deze per land iets kunnen afwijken. Immers, de lokale wetgeving en lokale registratieprocedures voor akten zijn eveneens verschillend per land, wat uiteraard met zich mee kan brengen dat om ander ondersteunend materiaal wordt verzocht. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden m.i. hiermee niet geschonden: de termijnen blijven gehandhaafd, het werk wordt accuraat en correct afgehandeld en men communiceert zo duidelijk mogelijk met de aanvrager of diens gemachtigde.

Het tijdsbeslag van indiening van de documenten is verklaarbaar. De ambassade neemt een aanvraag niet ter behandeling in ontvangst indien blijkt dat niet alle relevante informatie is ingevuld op het aanvraagformulier en niet alle relevante documenten zijn bijgevoegd. De formulieren worden steeds weer opnieuw teruggegeven met het verzoek de aanvraag te completeren nadat mondeling en schriftelijk is aangegeven wat nog ontbreekt. De aanvrager wordt op deze wijze aangesproken op zijn eigen verantwoordelijkheid om zoveel mogelijk informatie te verschaffen teneinde het verificatie-onderzoek te vergemakkelijken en te bespoedigen. De behandelingstermijn gaat



eerst dan in, wanneer de aanvraag (het aanvraagformulier, de ter legalisatie aangeboden documenten en de ondersteunende documenten) zo goed en volledig mogelijk zijn ingevuld, resp. de noodzakelijke gegevens bevatten enz., kortom wanneer de aanvraag compleet wordt beschouwd, waarmee de aanvrager voldaan heeft aan art. 4:2 lid 2 Awb. Op deze wijze kan het gebeuren dat tijdens dit proces inmiddels de procedure is bijgewerkt, dan wel dat vragen zijn aangescherpt. Wanneer een aanvraag in deze periode nog steeds niet in behandeling is genomen, omdat aanvrager steeds in gebreke was in het verstrekken van de gevraagde informatie, gelden de nieuwe eisen uiteraard ook voor aanvrager.

(NB. Een aanvrager die een incompleet geachte aanvraag toch in behandeling genomen wil hebben tekent voor het feit dat hij op de incompleetheid van de aanvraag is gewezen. Tevens wordt hij gewezen op het risico van afwijzing en het verlies van de betaalde leges.)

Voor wat betreft de klacht omtrent *de aard* van het aan belanghebbende gevraagde ondersteunende materiaal voor het verificatie-onderzoek, diene het volgende. Het verzoek om bijvoorbeeld kopieën van paspoorten van Nederlandse partners te vragen kan behulpzaam zijn bij het vaststellen van de persoonsgegevens van betrokkene en geeft bovendien aan de hand van in- en uitreisstempels inzicht of bijvoorbeeld een huwelijk op een bepaalde plaats en tijd daadwerkelijk heeft kunnen plaatsvinden.

Ook het vragen om een geboorte-akte van de vroegere partner bij een legalisatie-aanvraag van een echtscheidingsakte is een belangrijk hulpmiddel ter identificatie van de op het document genoemde persoon.

Indien de geboorteakte van de voormalige partner echter niet kan worden overgelegd omdat daarmee geen contacten meer worden onderhouden, is dit uiteraard voor de ambassade geen reden het legalisatieverzoek niet in behandeling te nemen, zeker niet indien ander ondersteunend materiaal wel voorhanden is.

Thans zal ik nader ingaan op de specifieke klachten inzake de legalisatieaanvraag van de heer S. Deze aanvraag wordt door klaagster als voorbeeld gegeven van de steeds weer nieuwe eisen die de ambassade zou stellen. De ambassade heeft op verzoek een chronologisch overzicht gegeven inzake de legalisatieprocedure van de documenten van de heer S. Dit overzicht is hieronder, waar relevant, letterlijk weergegeven.

Bij brief van **28 augustus 1998** aan Hr Ms ambassade te New Delhi (hierna de ambassade) wordt door verzoekers gemachtigde **aangekondigd** dat de heer S. "voornemens is een aanvraag om een verblijfsvergunning met als doel verblijf bij Nederlandse partner in te dienen".

Vervolgens stelt mr J. (verzoekster; N.o.) in dezelfde brief dat de aangeboden documenten door de ambassade zouden zijn geweigerd, dat verificatie in behandeling dient te worden

genomen en dat niet vereist kan worden dat akten m.b.t. de partner overgelegd moeten worden. In deze brief staat een tegenstrijdigheid en bovendien zijn de feiten onjuist, daar eerst op **7 oktober 1998** een tussenpersoon (Si.) de aanvraag heeft ingediend en het aanvraagformulier bovendien is ingevuld en ondertekend op 24 september 1998. Aan de tussenpersoon wordt op die dag meegedeeld, en dit wordt ook schriftelijk op het aanvraagformulier aangetekend dat de vragen 1 t/m 3, 5 en 13 onvolledig zijn beantwoord. Tevens wordt gevraagd om een (ontbrekende) kopie van het paspoort van de heer S. en twee pasfoto's van de tussenpersoon. De formulieren worden aan hem teruggegeven.

Bij brief van **12 oktober 1998** van (verzoekster; N.o.) aan de ambassade wordt gemeld dat de heer S. zich tot (verzoekster; N.o.) heeft gewend met het verzoek tot bijstand. Geklaagd wordt over het feit dat de aanvraag niet in behandeling wordt genomen en dat "telkens" nieuwe documenten worden gevraagd. Dit laatste is, zoals u uit bovenstaande uiteenzetting kunt concluderen, onjuist. De brief eindigt met de verwijzing naar de brief van 28 augustus en het verzoek de zaak "terstond" in behandeling te nemen. "Bij langer weigeren zal een klacht worden ingediend bij de Ombudsman".

Op **14 oktober** komt de tussenpersoon op de ambassade en opnieuw blijkt dat de informatie op het aanvraagformulier onvolledig is ingevuld (namelijk bij vraag 13, en ook bij vragen 10 en 16), een kopie van het paspoort ontbreekt nog steeds, evenals de huwelijksakte van de heer S. en mevrouw K. en de geboorteakte van hun kinderen uit dit huwelijk.

Als reactie op de brief van (verzoekster; N.o.) van 12 oktober 1998 wordt op **15 oktober 1998** door de ambassade geantwoord dat aanvullende informatie is verzocht van de tussenpersoon, en om een machtiging van S., waarin mr J. (verzoekster; N.o.) als vertegenwoordiger wordt aangewezen.

De reactie van mr J. volgt bij brief van **16 oktober 1998** aan de ambassade waarin mr J. aangeeft dat geen machtiging nodig is van S. Verder vraagt mr J. mee te delen welke aanvullende informatie door de ambassade wordt gevraagd. Tenslotte verzoekt mr J. om een schrijven van de ambassade waaruit blijkt dat de ambassade "gerechtigd is tot het eisen van een kopie van zijn paspoort" waarmee verzoekers gemachtigde bij de politie Rotterdam/Rijnland afgifte kan vorderen, aangezien het paspoort van betrokkene zich aldaar bevindt. In reactie hierop (brief ambassade **21 oktober 1998**) wordt nogmaals aangegeven dat geen behandeling kan plaatsvinden wegens het ontbreken van informatie. Tevens gaat mr J. bij deze brief een blanco aanvraagformulier toe omdat het formulier getekend op 24 september 1998 en ingediend op 7 oktober 1998 vele correcties en doorhalingen bevat en kennelijk door verschillende personen is ingevuld. Ook wordt gevraagd aan te geven wie de heer S. mogen vertegenwoordigen.

Bij brief van **15 december 1998** beantwoordt mr J. de brief van 21 oktober 1998 van de ambassade en meldt zij dat de tussenpersoon zich weer tot de ambassade zal wenden;

verzoekers gemachtigde dringt aan op grote spoed en dreigt wederom met de Ombudsman. Als bijlage bij deze brief is een machtiging van de heer S., waarin hij de heer Si. als zijn vertegenwoordiger (gemachtigde) aanwijst, ondertekend op 15 december 1998.

Eerst op **3 maart 1999** wendt de tussenpersoon zich tot de ambassade. Hem wordt verzocht zorg te dragen voor opname van de naam van de moeder in de geboorteakte van de heer S. Op **6 april 1999** wordt de tussenpersoon wederom verzocht zorg te dragen voor de eerder genoemde huwelijksakte en de geboorteakte van mw K. Sinds 6 april 1999 is er geen contact meer geweest met de tussenpersoon, de aanvrager of mr J.

(...)

Teneinde misverstanden te voorkomen legt de ambassade afspraken met tussenpersonen per zaak vast.

Tot zover de bevindingen van de Nederlandse ambassade te New Delhi.

Gezien bovenstaande uiteenzetting acht ik zowel de algemene klacht jegens de Nederlandse ambassade te New Delhi inzake de legalisatiepraktijken, alsmede de klacht inzake de afhandeling van het dossier van de heer S., die ter illustratie van de algemene klacht diende, ongegrond."

#### D. reactie verzoekster

1. Op 17 november 1999 reageerde verzoekster op de brief van 8 oktober 1999 van de Minister van Buitenlandse Zaken en op een aantal nadere vragen van de Nationale ombudsman. De brief van 17 november 1999 waarin haar reactie is vervat, houdt onder meer het volgende in:

"Op pagina 3 van deze brief (de brief van 8 oktober 1999 van de Minister van Buitenlandse Zaken; N.o.) wordt aangegeven dat in de brief d.d. 28 augustus 1998 aan de ambassade te New Delhi een tegenstrijdigheid staat. Het is ons niet duidelijk waarin deze tegenstrijdigheid zou bestaan. In de brief d.d. 28 augustus 1998 is aangegeven dat de heer S. een verblijfsvergunning wil aanvragen en dat voor inwilliging van deze aanvraag gelegaliseerde akten overgelegd dienen te worden. Ook is aangegeven dat de heer S. al maanden doende was zijn akten ter legalisatie in te dienen bij de ambassade, maar dat dit tot op heden geweigerd was.

Waar de tegenstrijdigheid in zou bestaan, is ons dan ook niet duidelijk.

In de zaak betreffende S. is reeds verschillende keren voor 7 oktober 1998 verzocht om legalisatie van documenten. Reeds in maart 1998 is door gemachtigde een brief aan de Nederlandse ambassade gezonden (...) De aanvraag tot legalisatie is echter tot op heden niet in behandeling genomen. Daar richt de klacht zich ook tegen.

In augustus 1998 is telefonisch contact geweest tussen gemachtigde en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Tijdens dit telefonisch onderhoud is door een medewerkster van het Ministerie aangegeven dat zij niet bekend was met de regels van de Nederlandse ambassade te India dat eerst allerlei documenten betreffende de (al dan niet in Nederland wonende) partner van de vreemdeling afgegeven moeten worden aan de ambassade alvorens het legalisatieverzoek van een geboorteakte in behandeling kan worden genomen.

Voorts wens ik nog het volgende op te merken.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken stelt dat kopieën van de paspoorten van de Nederlandse partners behulpzaam kunnen zijn bij het vaststellen van de persoonsgegevens van betrokkene. Deze vereisten zijn nog absurder indien het gaat om een Nederlandse partner, die in Nederland geboren is en de haar voor de relatie vreemdeling geboren kinderen (...). Ik vermag niet in te zien in welke zin het paspoort van de partner, de geboorteakten van de kinderen van de partner en bewijzen van financieel onderhoud door de partner van haar kinderen, behulpzaam zijn bij het vaststellen van de persoonsgegevens van betrokkene. Bovendien worden door andere ambassades, zoals de Nederlandse ambassade te Ghana, alleen de gegevens betreffende de vreemdeling zelf gevraagd in verband met het verificatie-onderzoek. Kennelijk is het voor in Nederland wonende Ghanezen die legalisatie behoeven, niet noodzakelijk hun persoonsgegevens vast te stellen middels gegevens van de partner. De grondslag voor het maken van dit onderscheid is ons niet bekend.

Door het Ministerie van Buitenlandse Zaken is bij brief van 28 april 1997 (...) aan advocaat T. aangegeven "Uiteraard kan overlegging van schriftelijke bewijsstukken m.b.t. het verblijf in Nederland niet als een eis worden gesteld om het verificatieproces

in gang te zetten. De Nederlandse ambassade in India werd dan ook recentelijk verzocht om het formulier "documents required tor legalisation/verification" zodanig aan te passen dat overlegging van gegevens uit de GBA niet meer als eis kan worden gezien".

Onder verwijzing naar bovengenoemde brief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en onder verwijzing naar het hierboven gestelde, menen wij dat de door de Nederlandse ambassade te India gestelde vereisten om een legalisatieverzoek in behandeling te doen nemen, onredelijk zijn."

2. Als bijlage bij haar brief van 17 november 1999 voegde verzoekster een afschrift van een artikel uit Migrantenrecht, jaargang 1997, aflevering 6, pagina 137/138. Dit artikel houdt onder meer het volgende in:

**"Informatie voor legalisatie/verificatie, verklaring consulaat huwelijkse staat**

Brief van het ministerie van Buitenlandse Zaken, d.d. 28 april 1997, aan mr. T.

Onderwerp: verzoek om informatie

(...)

Documenten worden veelal door kennissen, familieleden, vrienden of anderen ter verificatie bij de Nederlandse ambassade in New Delhi aangeboden. Deze weten niet altijd waar betrokkenen in Nederland verblijven. In de aanwijzing van o.m. India tot probleemland op het gebied van het schriftelijk bewijs (mededeling dd. 7 maart 1996, kenmerk DAZ/JZ/WVA/66671, Staatscourant d.d. 8 maart 1996) is aangegeven dat de documenten die niet in orde worden bevonden, niet aan de verzoeker worden teruggegeven, maar aan de Nederlandse instantie wordt gezonden waarvoor de documenten bestemd zijn. Probleem is dat aanbieders van de documenten in een aantal gevallen niets weten omtrent de achtergrond van belanghebbende. Aan aanbieders van documenten wordt dan ook gevraagd om een opgave van de instantie waarvoor de documenten benodigd zijn.

Dat in de praktijk voor wat betreft reeds in Nederland woonachtige aanvragers gemakshalve om overlegging van een afschrift van gegevens uit de GBA wordt verzocht is een gebruik dat de minste kans op misverstanden blijkt te geven. Uiteraard kan overlegging van schriftelijke bewijsstukken m.b.t. het verblijf in Nederland niet als een eis worden gesteld om het verificatieproces in gang te zetten.

De Nederlandse ambassade in New Delhi werd dan ook recentelijk verzocht om het formulier 'documents required for legalisation/verification' zodanig aan te passen dat overlegging van gegevens uit de GBA niet meer als *eis* kan worden gezien.

Indien een Nederlandse ambassade overgaat tot verificatie van een document, zal, afhankelijk van de aard van het document en de verificatie-mogelijkheden ter plaatse, aan de aanbieder van de documenten om informatie wordt gevraagd met betrekking tot het document en de daarin vermelde rechtsfeiten. Aangezien de situatie van land tot land verschillend is, is het zeer wel mogelijk dat voor eenzelfde soort document in verschillende landen andersoortige additionele gegevens worden gevraagd. De ambassades bezitten de kennis van de lokale mogelijkheden tot verificatie en kunnen, binnen de bestaande algemene richtlijnen, zelf bepalen welke gegevens zij relevant achten om een verificatie uit te voeren."

D. nadere vragen substituut-ombudsman

Bij brief van 7 december 1999 stelde de substituut-ombudsman de volgende vragen aan de Minister van Buitenlandse Zaken:

(...)

1. Vraagt de Nederlandse ambassade te New Delhi aan iedere aanvrager op het moment van de aanvraag om overlegging van dezelfde documenten? Zo ja, welke? Zo nee, waar hangt dit van af?

2. Uit de door u bijgevoegde aanvraagformulieren in de zaak van de heer S. blijkt dat de Nederlandse ambassade te New Delhi op 14 oktober 1998 verzocht om een originele

huwelijksakte van het vorige huwelijk van de heer S. met mevrouw K. en de originele geboorteaktes van de kinderen. Op 6 april 1999 verzocht de ambassade om de geboorteakte van mevrouw K. en een apart ingevuld aanvraagformulier door mevrouw K.

2a. Waarom moesten deze documenten worden overgelegd?

2b. Kan ik hieruit afleiden dat de genoemde documenten nog niet werden gevraagd op 7 oktober 1998, maar voor het eerst op respectievelijk 14 oktober 1998 en 6 april 1999? Indien dit het geval is, waarom is niet direct op 7 oktober 1998 om deze documenten gevraagd?

(...)

4. Uit de brief van 27 maart 1998 van verzoekers gemachtigde aan de Nederlandse ambassade te New Delhi volgt dat namens de heer S. reeds eerder dan op 7 oktober 1998 een aanvraag tot legalisatie is ingediend. Kunt u dit bevestigen?

5. Heeft de ambassade gereageerd op de brief van 27 maart 1998 van verzoekers gemachtigde? Zo ja, hoe en wanneer? Indien de ambassade schriftelijk heeft gereageerd, kunt u mij een afschrift doen toekomen?

(...)

e. reactie minister van Buitenlandse Zaken

Bij brief van 24 februari 2000 deelde de Minister van Buitenlandse Zaken naar aanleiding van verzoeksters brief van 17 november 1999 en de nadere vragen van de substituut-ombudsman (zie hiervóór, onder **D.**) onder meer het volgende mee:

"De "tegenstrijdigheid" in de brief van verzoekers gemachtigde, zoals verwoord door de ambassade, ligt in het feit dat enerzijds geklaagd wordt dat de ambassade weigert documenten in behandeling te nemen en anderzijds aangekondigd wordt dat namens de heer S. documenten zullen worden aangeboden. Wanneer er nog geen documenten zijn aangeboden, kan een ambassade evenmin weigeren deze in behandeling te nemen.

Voor wat betreft het gestelde inzake de "eis" om persoonsgegevens van de (Nederlandse) partner volgt onder 1. en 2a. een uiteenzetting.

Uw concrete vragen werden voorgelegd aan de Nederlandse ambassade te New Delhi. De antwoorden geef ik hieronder -soms wat ingekort- weer.

1.

Aan iedere aanvrager wordt per te legaliseren document om overlegging van dezelfde (ondersteunende) documenten gevraagd. Er bestaat wel een verschil in over te leggen (ondersteunende) documenten per soort aanvraag afhankelijk van het te legaliseren document. Voor legalisatie van een geboorteakte worden andere documenten en ondersteunend materiaal gevraagd dan voor legalisatie van bijvoorbeeld een huwelijksakte.

Ook kan de persoonlijke situatie per aanvrager verschillen en zal waar nodig ander ondersteunend materiaal gevraagd worden teneinde het verificatieonderzoek te vergemakkelijken.

Op het aanvraagformulier staat aangegeven welke documenten benodigd zijn voor de legalisatie van de akten. Indien na doorlezing nog onduidelijkheden bestaan wordt telefonisch dan wel middels een afspraak nadere uitleg gegeven.

In het algemeen gelden de volgende regels:

Voor alle akten geldt dat deze door het Ministerie van Buitenlandse Zaken in India als laatste en hoogste autoriteit in de legalisatieketen dienen te zijn gelegaliseerd alvorens ze aangeboden kunnen worden bij de Nederlandse ambassade.

Voor alle aanvragen geldt dat, indien deze door een gemachtigde worden ingediend, een gelegaliseerde machtiging moet worden overhandigd.

Voorts geldt dat in principe alle akten die als ondersteunend materiaal worden ingeleverd, eveneens de lokale legalisatieketen moeten hebben doorlopen.

Tijdens het verificatieonderzoek kan het gebeuren dat de onderzoekers op tegenstrijdigheden en /of onjuistheden stuiten waardoor het onderzoek wordt bemoeilijkt. In dat geval wordt de aanvrager de mogelijkheid geboden aanvullend materiaal in te leveren dat ervoor kan zorgen dat gerezen twijfels minder zwaar gaan wegen voor de beslissing dan wel worden weggenomen.

Hieronder volgt een overzicht van benodigde documenten:

aanvraag legalisatie geboorteakte:

-aanvraagformulier met vragenlijst w.o. ook naamswijzigingen; dit moet volledig worden ingevuld

-kopie paspoort

-schoolcertificaten

-twee pasfoto's

-evt. rationcard

aanvraag legalisatie geboorteakte minderjarige:

-zie bij geboorteakte +

-gelegaliseerde geboorteakten van beide ouders

-indien mogelijk gelegaliseerde huwelijksakte ouders

aanvraag legalisatie verklaring van ongehuwd zijn:

-gelegaliseerde geboorteakte

-indien van toepassing, gelegaliseerde echtscheidingsakte

aanvraag legalisatie huwelijksakte:

-gelegaliseerde geboorteakten huwelijkspartners

aanvraag legalisatie echtscheidingsakte:

-gelegaliseerde geboorteakte

-indien mogelijk gelegaliseerde geboorteakte ex-partner

-indien mogelijk gelegaliseerde huwelijksakte waarop de echtscheiding is uitgesproken.

aanvraag legalisatie overlijdensakte:

-(indien mogelijk gelegaliseerde-)geboorteakte overledene.

2a.

Bij legalisatie van een echtscheidingsakte wordt, **ter ondersteuning van het verificatieonderzoek en niet meer als eis**, gevraagd om een geboorteakte en een huwelijksakte van het huwelijk waarop de echtscheiding is uitgesproken. De ervaring heeft geleerd dat de partner waarvan men scheidt en de partner waarmee men trouwt een en dezelfde persoon kunnen zijn onder een andere identiteit. Verificatie van de geboorteakte van de voormalige partner kan dit aan het licht brengen. Het bovenstaande geldt tevens



voor de huwelijksakte van de voormalige echtelieden. Voor legalisatie van een echtscheidingsakte kan uit de geboorteakten van de kinderen opgemaakt worden of deze staande het huwelijk van de ouders waren geboren. Mochten bepaalde documenten (bijvoorbeeld uit een eerder huwelijk) moeilijk opvraagbaar zijn, dan zal het verificatieonderzoek op andere wijze en met behulp van andere middelen moeten worden uitgevoerd. Zie hiervoor tevens de uiteenzetting in mijn brief van 8 oktober 1999.

2b.

De aanvraag voor legalisatie/verificatie van de documenten van de heer S. is op 7 oktober 1998 door een tussenpersoon (Si.) ingediend. Aan deze gemachtigde is meegedeeld (en schriftelijk vermeld op het aanvraagformulier) dat enkele vragen onvolledig waren beantwoord en dat enkele ondersteunende documenten niet waren bijgevoegd (zie ook hiervóór, onder **A.4.**; N.o.).

Na nadere bestudering van het dossier is op 14 oktober 1998 schriftelijk aan de heer Si. meegedeeld welke aanvullende documenten nog ontbraken (zie ook hiervóór, onder **A.6.**; N.o.). (Hieruit; N.o.) blijkt dat al op 14 oktober 1998 om de huwelijksakte is gevraagd, dus niet eerst op 6 april 1999. Over het verzoek om een geboorteakte van mw K. is schriftelijk niets terug te vinden. Echter, deze is hoogstwaarschijnlijk mondeling gevraagd, aangezien deze immer bij een huwelijksakte dient te worden ingeleverd teneinde de identiteit van de personen gemeld op deze laatste akte, te kunnen vaststellen.

Het ontbreken van deze geboorteakte dan wel van de huwelijksakte heeft overigens behandeling van het dossier niet in de weg gelegen, al ontbreken dan belangrijke hulpmiddelen bij het veldonderzoek.

(...)

4.

Alle aanvragen worden schriftelijk vastgelegd in een dossier. Uit het ambassadedossier blijkt dat de legalisatieaanvraag voor het eerst op 7 oktober 1998 werd ingediend.

5.

De eerste brief van verzoekers gemachtigde in het ambassadedossier van de heer S. is van 28 augustus 1998 (zie hiervoor eveneens het chronologisch overzicht in mijn brief (...) van 8 oktober 1999). De brief van 27 maart 1998 is bij de ambassade niet bekend.

Tot slot deel ik u mee dat momenteel binnen de afdeling Consulaire-Juridische Zaken van dit ministerie gewerkt wordt aan bijstelling en aanpassing van vereisten bij aanvragen van legalisatie van documenten voor de vijf probleemlanden. Een van de aanpassingen zal zijn dat ondersteunende akten niet meer de lokale legalisatieketen behoeven te doorlopen daar

zij inhoudelijk toch geverifieerd worden wanneer ze in het onderzoek worden meegenomen."

## Beoordeling

A. Ten aanzien van het niet in behandeling nemen van het legalisatieverzoek

1. Verzoekster, advocaat te Amsterdam, klaagt erover dat de Nederlandse ambassade te New Delhi (India; hierna te noemen: de ambassade) - onder meer in 1998 en 1999 - niet juist heeft gehandeld bij verzoeken om legalisatie. Zij klaagt er in dit verband in de eerste plaats over dat de ambassade telkenmale nieuwe eisen stelt, waaronder overhandiging van steeds weer andere documenten, alsmede het legalisatieverzoek niet in behandeling neemt. Ter ondersteuning van haar klacht geeft zij de legalisatieaanvraag van haar cliënt de heer S. als voorbeeld. Nu verzoekster geen andere zaken heeft aangedragen ter onderbouwing van haar klacht, heeft het onderzoek van de Nationale ombudsman zich alleen gericht op het door verzoekster aangedragen voorbeeld van een legalisatieaanvraag.

2. Verzoekster stelt dat de heer Si., broer en gemachtigde van de heer S., in maart 1998 een geboorteakte en een echtscheidingsakte ter legalisatie aan de ambassade heeft aangeboden. Daarna heeft de gemachtigde zich op 7 oktober 1998, 14 oktober 1998, in maart 1999 en op 6 april 1999 tot de ambassade gewend met het oog op de indiening van een legalisatieaanvraag. Volgens verzoekster is de gang van zaken als volgt geweest.

Si. heeft bij zijn verschillende bezoeken aan de ambassade een aanvraagformulier, de vereiste documenten en aanvullende stukken en informatie aangeboden. Medewerkers van de ambassade hebben telkens meegedeeld dat er onvoldoende ondersteunende documenten en informatie werden aangeboden. De ambassade heeft Si. steeds verzocht de stukken (nader) aan te vullen. De aangeboden stukken werden niet ingenomen en de aanvraag werd niet in behandeling genomen.

3. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft in zijn reactie op de klacht onder meer meegedeeld dat Si. alleen op 7 en 14 oktober 1998, op 3 maart 1999 en op 6 april 1999 op de ambassade is geweest. Verder heeft de Minister meegedeeld dat Si. voor de eerste maal op 7 oktober 1998 een op 24 september 1998 ondertekend aanvraagformulier en een aantal documenten heeft aangeboden. Het aanvraagformulier was onvolledig ingevuld en een aantal ondersteunende stukken ontbraken. De Minister liet verder weten dat de ambassade een aanvraag niet ter behandeling in ontvangst neemt indien blijkt dat niet alle relevante informatie is ingevuld op het aanvraagformulier en niet alle relevante documenten zijn bijgevoegd.

4. Verzoekster en de Minister hebben stukken overgelegd die op de legalisatieaanvraag betrekking hebben.

Verzoekster heeft op 27 maart 1998 een brief geschreven (die aan de Nationale ombudsman is overgelegd) naar de ambassade te New Delhi waarin zij stelt dat namens de heer S. een geboorteakte en een echtscheidingsakte ter legalisatie en verificatie bij de ambassade zijn aangeboden. Aan de gemachtigde zou zijn meegedeeld dat een kopie van het paspoort van de heer S. moest worden overgelegd, alvorens de aanvraag in behandeling kon worden genomen. Verzoekster schreef in haar brief van 27 maart 1998 dat zij een kopie van het paspoort bij de brief voegde.

De Minister van Buitenlandse Zaken deelde in zijn reactie van 24 februari 2000 op de klacht mee dat deze brief van 27 maart 1998 niet bekend is bij de ambassade. De eerste brief van verzoekster in het dossier van de heer S. betrof een brief van 28 augustus 1998. In deze brief deelde verzoekster mee dat de heer S. voornemens was een aanvraag tot verlening van een vergunning tot verblijf in te dienen en in verband hiermee een legalisatieaanvraag had ingediend, welke aanvraag echter door de ambassade was geweigerd.

De Minister gaf aan dat deze brief tegenstrijdigheden bevatte, aangezien verzoekster enerzijds sprak over een voornemen om een aanvraag in te dienen en anderzijds meedeelde dat de aanvraag al was gedaan. Deze brief kan naar de mening van de Nationale ombudsman echter niet anders worden gelezen dan dat het voornemen om een aanvraag in te dienen betrekking had op de aanvraag om een vergunning tot verblijf bij de Nederlandse overheid, en de aanvraag die volgens verzoekster al zou zijn gedaan, de aanvraag om legalisatie bij de ambassade in India betrof. Deze gang van zaken is niet onlogisch, aangezien voor een aanvraag om een vergunning tot verblijf gelegaliseerde stukken dienen te worden overgelegd.

Verzoekster kon van bezoeken in maart 1998 en augustus 1998 aan de ambassade geen verdere stukken overleggen. Hoewel de brieven van 27 maart 1998 en 28 augustus 1998 erop lijken te duiden dat de gemachtigde van de heer S. zich reeds vóór 7 oktober 1998 tot de ambassade heeft gewend, blijkt dit niet uit de overige stukken. Nu het aanvraagformulier is ondertekend door de heer S. op 24 september 1998 en het eerste stuk waaruit blijkt dat daadwerkelijk een bezoek is afgelegd aan de ambassade, dateert van 7 oktober 1998, gaat de Nationale ombudsman uit van de laatstgenoemde datum als de datum waarop het legalisatieverzoek werd ingediend.

5. Op grond van de overgelegde stukken kan vervolgens als voldoende vaststaand het volgende worden aangenomen.

Op 7 oktober 1998 nam de ambassade de legalisatieaanvraag niet in behandeling, omdat een kopie van het paspoort van de aanvrager ontbrak, alsmede twee pasfoto's van de intermediair. Voorts was het aanvraagformulier niet volledig ingevuld voor wat betreft de vragen 1, 2, 3, 5 en 13 (zie bevindingen, onder **A.4.**).

Op 14 oktober 1998 nam de ambassade de aanvraag wederom niet in behandeling, omdat volgens de ambassade het aanvraagformulier niet was ondertekend door de aanvrager, en nog steeds een kopie van het paspoort van de heer S. ontbrak. Verder werd verzocht om overlegging van de originele huwelijksakte van het vorige huwelijk van de heer S. en originele geboorteaktes van zijn kinderen. Tot slot zouden de vragen 10, 13 en 16 van het aanvraagformulier onvolledig zijn ingevuld (zie bevindingen, onder **A.6.**).

Op 15 december 1998 stuurde verzoekster een schriftelijke machtiging van de heer S. naar de ambassade, waarin hij zijn broer machtigde namens hem de legalisatieaanvraag in te dienen.

Op 3 maart 1999 werd het bewijs van teruggave-formulier van 14 oktober 1998 aangepast in die zin dat erop werd aangetekend dat de geboortenaam van de moeder ontbrak in de geboorteakte, en dat nog steeds geen kopie van het paspoort en de huwelijksakte van het vorige huwelijk waren overgelegd. Verder zou vraag 16 van het aanvraagformulier niet volledig zijn ingevuld (zie bevindingen, onder **A.10.**).

Bij zijn bezoek van 6 april 1999 aan de ambassade werd aan de gemachtigde - in ieder geval schriftelijk - te verstaan gegeven dat de aanvraag niet in behandeling kon worden genomen, omdat nog steeds de huwelijksakte van het vorige huwelijk van de heer S. ontbrak. Verder werd verzocht om de geboorteakte van zijn voormalige echtgenote, een apart ingevuld aanvraagformulier door deze ex-echtgenote en een nieuw ingevuld aanvraagformulier door de heer S., aangezien het oude aanvraagformulier zou dateren van 8 september 1998 (zie bevindingen, onder **A.11.**).

6. De Minister van Buitenlandse Zaken deelde in zijn reactie onder meer mee dat aan iedere aanvrager mondeling informatie wordt verstrekt over de vereiste over te leggen documenten, alsmede dat aan iedere aanvrager schriftelijke informatie wordt uitgereikt. Verzoekster heeft de Nationale ombudsman een kopie van de verstrekte schriftelijke informatie toegestuurd (zie achtergrond, onder 2., 3. en 4.). Daarin staat onder meer vermeld dat bij een legalisatieaanvraag van een geboorteakte door een gemachtigde moeten worden overgelegd:

een volledig ingevuld en ondertekend aanvraagformulier;

een kopie van het paspoort van de aanvrager;

twee pasfoto's van de aanvrager;

een schriftelijke machtiging;

een kopie van het paspoort van de intermediair;

twee pasfoto's van de intermediair;

bewijzen van de identiteit van beide ex-partners;

niet ouder dan zes maanden;

originele geboorteakten van de kinderen.

7. Op grond van artikel 4:5, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie achtergrond, onder 1) kan een bestuursorgaan, indien de bij de aanvraag verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag besluiten de aanvraag niet te behandelen, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn de aanvraag aan te vullen.

8. In artikel 1:3, derde lid, Awb (zie achtergrond, onder 1.) wordt het begrip aanvraag gedefinieerd als een verzoek van een belanghebbende aan een bestuursorgaan om een besluit te nemen. Si. heeft op 7 oktober 1998, 14 oktober 1998, 3 maart 1999 en 6 april 1999 namens de heer S. een aanvraagformulier en de geboorteakte en de echtscheidingsakte aangeboden aan de Nederlandse ambassade te New Delhi. Deze handeling van Si. kan in dit verband niet anders worden begrepen dan als een aanvraag tot legalisatie/verificatie van de vereiste documenten. Indien het de ambassade vrij zou zijn de handelingen van Si. niet als aanvraag te beschouwen, dan zou de ambassade zich in dit en in vele andere geval(len) op eenvoudige wijze aan de bepalingen van de Awb kunnen onttrekken.

9. In reactie op de aanvraag van de heer S. diende de ambassade daarop binnen de in de Awb vastgelegde termijnen te beslissen, dan wel toepassing te geven aan artikel 4:5 Awb. Dit geldt ook indien de aanvrager geen nadere gegevens meer aanbiedt. Om een aanvraag te kunnen afdoen, dient een bestuursorgaan over voldoende gegevens te beschikken. Het dient daartoe een dossier van de aanvraag aan te maken. In dit dossier dienen in beginsel de originelen van de bij de aanvraag overgelegde stukken te worden opgenomen.

10. Gelet op het voorgaande had de Nederlandse ambassade te New Delhi het aanvraagformulier, de geboorteakte en de echtscheidingsakte die Si. heeft aangeboden op 7 oktober 1998, dienen aan te nemen en in een dossier op te nemen. Indien de ambassade aanvulling van gegevens had gewenst, had zij overeenkomstig artikel 4:5 Awb de aanvrager in de gelegenheid dienen te stellen de aanvraag binnen een door haar gestelde termijn aan te vullen. De ambassade kon derhalve niet al direct besluiten de aanvraag niet in behandeling te nemen. Een beslissing daarover had pas kunnen worden genomen nadat en wanneer zou zijn gebleken dat Si. de aanvraag binnen een daarvoor gestelde termijn niet of onvoldoende had aangevuld.

Wel kan op grond van artikel 4:15 Awb de termijn waarbinnen moet worden beslist op de aanvraag worden opgeschort, vanaf het moment van het verzoek tot aanvulling tot het

moment waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Nu in de zaak van de heer S. de ambassade echter de aanvraag niet heeft aangenomen en geen termijn heeft gesteld waarbinnen de aanvraag kon worden aangevuld, is niet gehandeld conform de bepalingen van de Awb.

Op dit punt is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

B. Ten aanzien van de onduidelijkheid en de onredelijkheid van de gestelde eisen

1. Verzoekster klaagt er verder over dat het onduidelijk is waarom, en het tevens kennelijk onredelijk is dat de Nederlandse ambassade te New Delhi (India; hierna te noemen: de ambassade) bepaalde eisen stelt met betrekking tot de vraag welke documenten dienen te worden overgelegd.

2. De Minister van Buitenlandse Zaken deelde in reactie hierop onder meer het volgende mee over de aard van het door de ambassade gevraagde ondersteunende materiaal voor het verificatieonderzoek: kopieën van paspoorten van Nederlandse partners kunnen behulpzaam zijn bij het vaststellen van de persoonsgegevens van betrokkene en geven bovendien aan de hand van in- en uitreisstempels inzicht of bijvoorbeeld een huwelijk op een bepaalde plaats en tijd daadwerkelijk heeft kunnen plaatsvinden.

De Minister acht ook het vragen om een geboorteakte van de vroegere partner bij een legalisatieaanvraag van een echtscheidingsakte een belangrijk hulpmiddel ter identificatie van de op het document genoemde persoon. Indien de geboorteakte van de voormalige partner niet kan worden overgelegd wegens het ontbreken van contacten met de ex-partner is dit geen reden om een aanvraag niet in behandeling te nemen, zeker niet indien ander ondersteunend materiaal wel voorhanden is.

In zijn aanvullende reactie van 24 februari 2000 liet de Minister van Buitenlandse Zaken verder nog weten dat bij legalisatie van een echtscheidingsakte, ter ondersteuning van het verificatieonderzoek en niet als eis, om een geboorteakte en een huwelijksakte van het huwelijk wordt gevraagd waarop de echtscheiding is uitgesproken. De ervaring heeft namelijk geleerd dat de partner van wie men wordt gescheiden en de partner met wie men trouwt een en dezelfde persoon kunnen zijn onder een andere identiteit. Verificatie van de geboorteakte van de voormalige partner kan dit aan het licht brengen. Hetzelfde geldt voor de huwelijksakte van voormalige partners. Voor legalisatie van een

echtscheidingsakte kan uit de geboorteakten van de kinderen worden opgemaakt of zij staande het huwelijk van de ouders zijn geboren.

3. Met betrekking tot de vraag of het onredelijk is geweest dat de ambassade de eis heeft gesteld dat bepaalde documenten moesten worden overgelegd, merkt de Nationale

ombudsman het volgende op.

In verband met de “aanwijzing probleemlanden” (zie achtergrond, onder 5.) en de achtergrond van de totstandkoming van dit beleid (veelvuldige overlegging van valse en vervalste documenten) is het niet onbegrijpelijk noch onredelijk dat de ambassade veel ondersteunende stukken en informatie vereist ter staving van de juistheid en echtheid van documenten. Bij een aanvraag om legalisatie van een echtscheidingsakte en een geboorteakte kunnen de geboorteakten van de voormalige echtgenote en van de kinderen deze functie hebben. De motivering van de Minister van Buitenlandse Zaken hieromtrent (zie hiervóór, onder 2.) is niet onredelijk te noemen.

Daarbij komt dat de Minister aangaf dat dit vereiste niet absoluut is. Indien het voor de aanvrager onmogelijk is aan de geboorteakte van de ex-echtgenote te komen, bijvoorbeeld omdat alle contacten zijn verbroken, kan de echtheid en juistheid van een echtscheidingsakte worden aangetoond met andere stukken en informatie.

In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

4. Over de klacht van verzoekster dat het haar onduidelijk was waaróm bepaalde documenten moesten worden overgelegd, merkt de Nationale ombudsman het volgende op.

Allereerst zij opgemerkt dat het beleid van de Minister van Buitenlandse Zaken inzake legalisatieaanvragen bij ambassades in één van de vijf probleemlanden is gepubliceerd in de Staatscourant (zie achtergrond, onder 5.), zodat het beleid in deze genoegzaam bekend is gemaakt en ook bij verzoekster, advocaat, bekend mag worden verondersteld.

Dit neemt niet weg dat een individuele schriftelijke vraag naar het waarom van het verzoek om bepaalde documenten over te leggen, dient te worden beantwoord. Verzoekster uitte bij brief van 15 december 1998 haar verbazing over de over te leggen documenten en verzocht de ambassade haar hierover te informeren. De ambassade heeft niet gereageerd op deze brief. Dit is niet juist. Pas na indiening van een klacht door verzoekster op 26 april 1999 bij de Minister van Buitenlandse Zaken beantwoordde de Minister (bij brief van 10 juni 1999) inhoudelijk de vraag waarom bepaalde documenten moesten worden overgelegd.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

5. Verder merkt de Nationale ombudsman het volgende op. Voldoende staat vast dat aan de intermediair, Si., bij zijn bezoek aan de ambassade op 7 oktober 1998 schriftelijke informatie is uitgereikt over de vereisten bij een legalisatieaanvraag (zie achtergrond, onder 2., 3. en 4.). Hieruit had het voor S. duidelijk kunnen zijn dat in zijn geval in ieder geval moest worden overgelegd een kopie van zijn paspoort en van dat van zijn intermediair, pasfoto's van beiden, een schriftelijke machtiging, bewijzen van de identiteit

van zijn ex-echtgenote en originele geboorteakten van zijn kinderen.

De ambassade oordeelde de aanvraag op 7 oktober 1998 niet compleet en verzocht om aanvulling. Een dergelijk verzoek om aanvulling van de aanvraag moet een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving inhouden van de verlangde informatie, mede om te voorkomen dat de aanvraag ook na aanvulling nog niet kan worden beoordeeld, en de betrokkene opnieuw om informatie moet worden gevraagd.

Over de feitelijke gang van zaken in dit geval kan uit de mededelingen die verzoekster daarover tijdens het onderzoek hebben gedaan, en uit de informatie die de Minister van Buitenlandse Zaken heeft kunnen verkrijgen van de ambassade, onder meer het volgende worden afgeleid.

Bij de bezoeken aan de ambassade na 7 oktober 1998 (op 14 oktober 1998, 3 maart 1999 en 6 april 1999) is telkenmale aan Si. een formulier uitgereikt waarop stond aangetekend welke documenten nog ontbraken. Op 6 april 1999 was een aantal documenten, om welke reeds op 7 oktober 1998 was verzocht, nog steeds niet namens S. overgelegd (zie ook hiervóór, beoordeling en conclusie, onder **A.4.** en **A.5.**). Dit valt de ambassade niet te verwijten. Dit laat echter onverlet dat de schriftelijke verzoeken om aanvulling van 7 en 14 oktober 1998, 3 maart 1999 en 6 april 1999 verschillend van inhoud waren, en dat op een aantal punten niet direct volledig is meegedeeld welke informatie nog werd verlangd (zie ook hiervóór, beoordeling en conclusie, onder **A.4.** en **A.5.**). De Minister heeft niet gesteld dat daarvoor in dit geval een afdoende reden bestond, zodat het ervoor moet worden gehouden dat de ambassade in zoverre niet op een juiste en duidelijke wijze heeft verzocht om de door haar gewenste aanvulling.

In zoverre is de onderzochte gedraging op dit punt eveneens niet behoorlijk.

#### C. Ten aanzien van het stellen van afwijkende eisen

1. Verzoekster klaagt er ten slotte over dat de Nederlandse ambassade te New Delhi handelt in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, aangezien de door deze ambassade gestelde eisen afwijken van bijvoorbeeld die van de Nederlandse ambassade in Ghana.

Verzoekster stelt hiertoe dat andere ambassades, zoals de Nederlandse ambassade te Ghana, in het kader van een verificatieonderzoek alleen vragen om gegevens betreffende de aanvrager zelf en niet om persoonsgegevens van de partner.

2. De Minister van Buitenlandse Zaken acht dit klachtonderdeel niet gegrond. Hij deelt onder meer mee dat de legalisatieprocedure en het te volgen beleid gelijk zijn voor de vijf aangewezen probleemlanden op het gebied van het schriftelijk bewijs (zie achtergrond, onder 5.). Ter uitvoering van de aanwijzing probleemlanden wordt door de betreffende ambassades namens de Minister het beleid gevoerd dat pas tot legalisatie wordt



overgegaan indien op grond van het naar aanleiding van een aanvraag uitgevoerde onderzoek geen twijfel meer bestaat over de herkomst en de inhoud van de desbetreffende documenten. Volgens de Minister was het dan ook aan de aanvrager geweest om zoveel mogelijk informatie te verschaffen teneinde de in beginsel aanwezige twijfel omtrent de echtheid en de juistheid van de aangeboden documenten weg te kunnen nemen. In het licht hiervan weken de gestelde eisen niet af van die van de Nederlandse ambassade te Ghana. De Minister voegt daaraan toe dat de praktische invulling van zijn beleid per land iets kan verschillen, omdat immers ook de lokale wetgeving en lokale registratieprocedures voor akten per land verschillend zijn. Hierdoor dient soms per land om ander ondersteunend materiaal te worden verzocht. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden daarmee naar het oordeel van de Minister niet geschonden: de termijnen blijven gehandhaafd, het werk wordt accuraat en correct afgehandeld en men communiceert zo duidelijk mogelijk met de aanvrager of diens gemachtigde.

3. Een bestuursorgaan moet zowel bij het nemen van besluiten als bij een feitelijke handeling recht doen aan publiekrechtelijke normen zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daartoe behoren onder meer het verbod van willekeur en het gelijkheidsbeginsel.

4. Het is de Nationale ombudsman ambtshalve bekend dat ook de Nederlandse ambassade te Ghana, als één van de vijf aangewezen "probleemlanden", overlegging van vele documenten vereist ter staving van de echtheid en juistheid van de ter legalisatie overgelegde stukken. Niet alleen per land kunnen de vereisten verschillen, maar ook per aanvraag in één land. Dit hoeft niet te leiden tot een schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder een verbod van willekeur en het beginsel dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld. Gelet op de aanwijzing probleemlanden en de achterliggende problematiek (zie achtergrond, onder 5.) zal iedere legalisatieaanvraag, in welk van de vijf probleemlanden dan ook, individueel moeten worden beoordeeld. De lokale procedure- en registratieregels en de verificatiemogelijkheden ter plaatse kunnen ertoe leiden dat de over te leggen documenten niet bij iedere aanvraag dezelfde zijn en van tevoren bekend zijn. Dit levert niet per definitie schending op van algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In de onderhavige zaak kan ook niet worden gezegd dat door het vragen om persoonsgegevens van de partner in strijd is gehandeld met het verbod van willekeur of met het gelijkheidsbeginsel.

De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te New Delhi (India), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken,

is gegrond ten aanzien van het niet in behandeling nemen van de aanvraag en de onduidelijkheid van de gestelde eisen, en is niet gegrond ten aanzien van de onredelijkheid van de eisen en het stellen van afwijkende eisen.