



Rapport

Datum: 13 november 2001
Rapportnummer: 2001/358

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat de Minister van Buitenlandse Zaken onvoldoende inhoudelijk is ingegaan op de klachtbrief van haar gemachtigde van 25 februari 2000, waarin zij erover klaagde dat zij in het kader van een legalisatieaanvraag aan een met naam genoemde persoon, die zich voordeed als een medewerker van de Nederlandse ambassade te Lagos, Nigeria, op of omstreeks 22 juli 1996 een bedrag van 80.000 Naira had moeten betalen.

Beoordeling

1. Namens verzoekster werd op 15 juli 1996 een aantal stukken ter legalisatie ingeleverd bij de Nederlandse ambassade te Lagos, Nigeria, ten behoeve van haar aanvraag om een verblijfsvergunning. Verzoekster verblijft sinds 15 september 1995 in Nederland bij haar Nederlandse partner. In het kader van de daarop gevolgde legalisatieprocedure heeft een vertrouwenspersoon van de ambassade een verificatie-onderzoek ingesteld. Hierbij is ook een bezoek gebracht aan verzoeksters zuster Nx. Op 24 juli 1996 rapporteerde deze vertrouwenspersoon vertrouwelijk aan de ambassade. Op 7 oktober 1996 weigerde de Minister de legalisatie.

2. Bij brief van 23 december 1996 maakte verzoeksters gemachtigde in het kader van de bezwaarschriftprocedure bij de Minister van Buitenlandse Zaken melding van corruptie bij de Nederlandse ambassade te Lagos. Zij deelde daarbij mee dat een medewerker van de ambassade, de heer E., op of omstreeks 22 juli 1996 naar het huis van verzoeksters zuster was gekomen en geld had gevraagd voor de legalisatie, te weten 80.000 Naira, ongeveer 2.000 gulden. Verzoeksters gemachtigde noemde het adres van de heer E. Zij verzocht de Minister om een diepgaand onderzoek in te stellen.

3. Op 12 januari 1997 vorderde de advocaat van verzoeksters familie bij E. het bedrag van 80.000 Naira terug. E. betaalde daarop volgens verzoekster medio februari 1997 77.000 Naira aan haar familie.

Op 11 augustus 1997 vond een tweede legalisatieonderzoek plaats door een onbekend gebleven vertrouwenspersoon van de ambassade. Verzoeksters zuster Nx deelde aan deze vertrouwenspersoon mee dat zij aan een medewerker van de ambassade, E., 80.000 Naira had betaald, waarvan E. 77.000 Naira had teruggegeven, en dat E. hen had misleid in het legalisatieproces.

Op 1 september 1997 verklaarde de Minister van Buitenlandse Zaken het bezwaarschrift ongegrond, en deelde ten aanzien van de klacht van 23 december 1996 mee dat van de 80.000 Naira al 77.000 Naira was terugbetaald, en dat klachten over de betrouwbaarheid

van ambassademedewerkers altijd grondig werden onderzocht, en dat niet was gebleken dat de verzoeksters aanvraag op incorrecte wijze zou zijn behandeld.

4. Op 10 oktober 1997 liet verzoeksters gemachtigde aan de Minister weten dat het gedeeltelijk terugbetalen van het bedrag er naar haar mening niet aan afdeed dat een medewerker van de ambassade hoogst laakbaar had gehandeld door steekpenningen te innen. Zij verzocht om aan te geven welk onderzoek de ambassade had verricht en welke maatregelen tegen E. waren genomen.

5. Op 19 januari 2000 antwoordde de Minister van Buitenlandse Zaken hierop dat al in de brief van 1 september 1997 was ingegaan op de kwestie. Verder deelde de Minister mee dat een nader onderzoek was uitgevoerd. Het verslag van dat onderzoek was op 11 augustus 1997 ontvangen. In dat kader was met verzoeksters zuster Nx gesproken. Uit haar informatie werd afgeleid dat verzoeksters familie gebruik had gemaakt van de diensten van iemand die had voorgewend invloed te kunnen uitoefenen op het legalisatieproces, en verzoeksters familie had misleid, maar dat hij het grootste gedeelte van het geld had terugbetaald. De Minister deelde mee dat onduidelijk was gebleven wie E. was, maar dat hij niet werkzaam was geweest op de ambassade. De Minister deelde verder mee dat het voor het zorgvuldig onderzoeken van vermeende omkooppraktijken nodig was dat de ambassade beschikte over een concrete beschrijving van de omstandigheden waaronder een en ander had plaatsgevonden.

6. Op 25 februari 2000 diende verzoeksters gemachtigde een klacht in bij de Minister. Zij gaf aan dat de Minister de klacht van 10 oktober 1997 onvoldoende serieus had behandeld. Zij deelde hiertoe mee dat zij niet begreep hoe een willekeurig persoon zich bij de familie van verzoekster kon presenteren als een medewerker van de ambassade, zonder te weten dat er een aanvraag bij de ambassade was ingediend. Verder verwees verzoeksters gemachtigde naar een brief van verzoekster van 20 juli 1999, die de Minister al in zijn bezit had, waarin verzoekster de gang van zaken had toegelicht, en waarin zij onder meer had meegedeeld dat haar zuster foto's aan E. had overhandigd. Verzoeksters gemachtigde vroeg zich af op welke wijze deze foto's in het dossier van het Ministerie van Buitenlandse Zaken waren terechtgekomen.

7. Op 3 mei 2000 liet de Minister verzoeksters gemachtigde weten dat hij haar stelling dat hij de klacht van 10 oktober 1997 over mogelijke corruptie niet serieus had genomen, ongegrond achtte. De Minister bracht op dat punt naar voren dat de brief van 10 oktober 1997 geen omstandigheden had bevat op grond waarvan hij deze klacht nogmaals had moeten onderzoeken. De Minister verwees naar zijn brief van 19 januari 2000, en was niet bereid om de klacht van 25 februari 2000 verder in onderzoek te nemen, omdat hij dit een voortzetting achtte van de klachten van 23 december 1996 en 10 oktober 1997. Ook achtte de Minister verzoeksters belang bij een verdere behandeling onvoldoende, omdat

het niet-gerestitueerde bedrag -3000 Naira- slechts een waarde had van 58,50 gulden.

8. Verzoekster wendde zich vervolgens tot de Nationale ombudsman met de klacht dat de Minister van Buitenlandse Zaken onvoldoende inhoudelijk was ingegaan op de klachtbrief van haar gemachtigde van 25 februari 2000.

9. De Minister heeft in zijn reactie van 14 maart 2001 op de klacht bij de Nationale ombudsman onder meer aangegeven dat niet uitgesloten kan worden geacht dat er bij de vertrouwenspersoon die destijds voor de ambassade het eerste verificatieonderzoek had ingesteld, een persoon met de naam E. had gewerkt. Het was echter niet meer mogelijk om dit nog na te gaan, omdat de ambassade al sinds 1997 niet meer gebruik maakte van de diensten van deze vertrouwenspersoon.

Uit de bijlagen die de Minister bij zijn reactie heeft meegezonden blijkt onder meer dat zijn Ministerie op 28 oktober 1997 om inlichtingen heeft verzocht over verzoeksters klacht over vermeende omkooppraktijken. Vermoedelijk is dit gebeurd naar aanleiding van de tweede brief van verzoeksters gemachtigde, van 10 oktober 1997. Op 23 december 1997 berichtte de ambassade dat de controle op de wijze van uitvoering van een verificatie-onderzoek door een vertrouwenspersoon moeilijk is. Verder berichtte de ambassade dat sinds 1997 geen gebruik meer werd gemaakt van het advocatenkantoor dat in 1996 het eerste verificatie-onderzoek had uitgevoerd. Wel kon volgens de ambassade worden nagegaan of bij dit kantoor een kwitantie of andere aanwijzingen beschikbaar waren. De Minister van Buitenlandse Zaken is niet ingegaan op dit aanbod van de ambassade.

10. Klachten over omkooppraktijken dienen zeer serieus te worden genomen. Wanneer er serieuze aanwijzingen zijn, dienen deze grondig te worden onderzocht. Het is ook in het belang van de persoon of instantie die wordt beschuldigd om te kunnen aangeven welke actie is ondernomen. Daaruit kan immers blijken dat de klacht serieus is genomen, en eventueel dat de beschuldigingen onjuist of niet bewijsbaar zijn geweest.

11. De Nationale ombudsman heeft in zijn rapport van 18 augustus 1998, rapport 98/350, zie Achtergrond, onder meer overwogen dat de door de verschillende Posten aangestelde vertrouwenspersonen een cruciale rol spelen bij het verzamelen van informatie in individuele asielzaken, dat zij pas na een strenge selectie worden belast met deze taak, en dat het dan ook niet met het delicate karakter van deze taak valt te rijmen, wanneer een vertrouwenspersoon geheel buiten de Post om derden inschakelt voor het feitelijke onderzoekwerk. In de correspondentie met de Minister van Buitenlandse Zaken die op dit rapport is gevolgd, heeft de Nationale ombudsman de Minister meegedeeld dat de vertrouwenspersoon zonder meer verantwoordelijk wordt gesteld voor de activiteiten van een medewerker van diens kantoor, wanneer deze medewerker wordt ingeschakeld voor het onderzoek. In dat kader leek het de Nationale ombudsman passend wanneer de Chef de Post, of een medewerker van de ambassade namens hem, een kennismakingsgesprek zou voeren met de medewerker van de vertrouwenspersoon voordat deze werd ingeschakeld voor onderzoek, om hem te doordringen van het bijzondere karakter van het onderzoek.

Hetgeen in dit rapport is gesteld ten aanzien van de rol van vertrouwenspersonen en de door deze ingeschakelde -al dan niet bij hen werkzame- derden bij het verrichten van onderzoek individuele asielzaken geldt evenzeer voor hun rol bij het verrichten van onderzoek in het kader van verificatieprocedures.

12. Zoals de Minister heeft erkend, is niet uitgesloten dat E. in 1996 bij de vertrouwenspersoon werkzaam was. Daarom is het niet onmogelijk dat deze medewerker bij verzoeksters zuster op 20 of 22 juli 1996 thuis was geweest, omdat in het kader van het onderzoek dat deze vertrouwenspersoon heeft ingesteld ook een bezoek is gebracht op het huisadres van verzoeksters zuster Nx. Gelet op het hiervoor onder 11. genoemde rapport van de Nationale ombudsman wordt de vertrouwenspersoon van wie de ambassade gebruik maakt, en daarmee de ambassade zelf, verantwoordelijk gehouden voor activiteiten van een medewerker van het kantoor van de vertrouwenspersoon.

Het is dan ook niet juist dat de Minister van Buitenlandse Zaken niet nader is ingegaan op het aanbod van de ambassade om nader onderzoek te doen bij deze vertrouwenspersoon.

13. Wanneer de Minister in 1997 wel had aangegeven dat nader onderzoek was gewenst, was de kans dat een en ander nog had kunnen worden achterhaald veel groter geweest. Overigens had de Minister meteen al na de eerste brief van verzoeksters gemachtigde, van 23 december 1996, bij de ambassade navraag moeten doen naar E., aangezien in deze brief een adres van E. werd vermeld.

De Minister heeft niet aangegeven om welke reden het niet mogelijk was geweest om naar aanleiding van de brief van verzoeksters gemachtigde van 23 december 1996, of na het aanbod van de ambassade, bij de vertrouwenspersoon navraag te doen over de activiteiten van E. in het kader van door dit kantoor uitgevoerd verificatie-onderzoek.

14. Nu enige nadere actie op dit punt achterwege is gebleven, is verzoeksters klacht van 10 oktober 1997, hoewel wel navraag is gedaan, onvoldoende serieus genomen. Daarnaast heeft de Minister in zijn antwoordbrief van 19 januari 2000 op deze klacht geen inhoudelijke informatie verstrekt over de navraag die was gedaan en de resultaten daarvan, maar heeft hij dit pas in reactie op de klacht bij de Nationale ombudsman gedaan. Het was dan ook terecht dat verzoekster geen genoegen nam met het antwoord van de Minister van 19 januari 2000. Daarom kan de Minister niet in zijn lezing worden gevolgd dat verzoekster onvoldoende belang had bij een verdere behandeling van haar klacht van 25 februari 2000, waarin haar gemachtigde had aangegeven dat zij de klacht met het antwoord van 19 januari 2000 niet afdoende behandeld vond. Het antwoord van de Minister dat hij deze vervolgklacht niet in behandeling nam omdat deze een herhaling vormde van de klachten, zoals geuit in de brieven van 23 december 1996 en 10 oktober 1997, schiet dan ook tekort.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond.

Onderzoek

Op 28 juni 2000 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw N., ingediend door mevrouw mr. L.J.P. Mentink, advocaat te Alkmaar, met een klacht over een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

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.

Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

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

Verzoekster berichtte dat het verslag haar geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

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

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Namens verzoekster werd op 15 juli 1996 een aantal stukken ter legalisatie ingeleverd bij de Nederlandse ambassade te Lagos, Nigeria, ten behoeve van de aanvraag om een verblijfsvergunning. Verzoekster verblijft sinds 15 september 1995 in Nederland bij haar Nederlandse partner. In het kader van de daarop gevolgde legalisatieprocedure heeft een vertrouwenspersoon van de ambassade een verificatie-onderzoek ingesteld. Op 7 oktober 1996 weigerde de Minister van Buitenlandse Zaken de legalisatie van deze documenten. Daartegen werd op 5 november 1996 een bezwaarschrift ingediend. Tevens deelde verzoeksters gemachtigde de Minister van Buitenlandse Zaken op 23 december 1996 nog onder meer het volgende mee:

"Door de ambassade wordt gesteld, dat met de documenten geknoeid is. Echter, uit de informatie van de zuster van cliënte blijkt dat ook de Nederlandse Ambassade knoeit met de verificatie-procedure.

Zoals gesteld, heeft de zuster van cliënte 40.000 Nira moeten betalen voor de legalisatie van de documenten. Daarnaast heeft zij echter nog 80.000 Nira "zwart" betaald aan een medewerker van de Nederlandse Ambassade, E. Deze persoon kwam op of omstreeks 22 juli 1996 naar het huis van de zuster van cliënte en vroeg om extra geld, bestemd voor hemzelf en 3 andere medewerkers. Van dit feit zijn ook wel getuigen, kennissen van de zuster van cliënte, aanwezig geweest.

Deze medewerker heeft de zuster van cliënte ook een adres opgegeven, (...).

Dit betekent dat de zuster van cliënte dus in totaal 120.000 Nira heeft betaald, omgerekend zo'n f 3.000,— voor de legalisatie van de documenten. Zij heeft dus slechts een kwitantie ontvangen voor de 40.000 Nira.

E. heeft de zuster van cliënte verteld dat dit extra geld nodig was voor de legalisatie-procedure, en dat anders de documenten niet konden worden gelegaliseerd.

Uiteraard verzoek ik u naar aanleiding van het bovenstaande een diepgaand onderzoek in te stellen naar de betrouwbaarheid van deze medewerker bij de Nederlandse Ambassade in Lagos."

2. Op 1 september 1997 werd het bezwaarschrift afgewezen. In de beschikking deelde de Minister van Buitenlandse Zaken verzoeksters gemachtigde onder meer het volgende mee:

"Naar aanleiding van de in uw brief van 23 december 1996 vervatte klacht over een medewerker van de ambassade deel ik u nog het volgende mede.

Tijdens het verificatie-onderzoek heeft de indiener van de documenten (een zus van uw cliënte) onder meer verklaard dat van de 80.000 Naira die aan deze man zijn betaald, 77.000 Naira door hem zijn teruggestort. Voorts merk ik op dat klachten over de betrouwbaarheid van ambassademedewerkers altijd grondig worden onderzocht. Wat betreft de aanvraag van uw cliënte is mij niet gebleken dat deze op incorrecte wijze zou zijn behandeld."

3. Verzoekers gemachtigde reageerde op 10 oktober 1997 op deze beschikking onder meer als volgt:

"Namens cliënte heb ik u onder de aandacht gebracht, dat de met name genoemde ambassade medewerker steekpenningen van de familie van cliënte heeft geëist en deze ook heeft geïnd. Inderdaad is door inmenging van kennissen van de familie van cliënte f

77.000,--nira teruggestort, maar dat neemt natuurlijk niet weg dat deze persoon hoogst laakbaar heeft gehandeld.

U stelt dan wel dat klachten over de betrouwbaarheid van ambassademedewerkers altijd grondig worden onderzocht, maar namens cliënte vraag ik u mij mee te delen welk onderzoek door uw ambassade is verricht en welke maatregelen u hebt genomen tegen deze persoon. Het lijkt mij ook niet in het belang van uw ambassade indien medewerkers corrupt blijken te zijn."

4. Tevens stelde verzoekster op 10 oktober 1997 beroep in bij de arrondissementsrechtbank te Haarlem. De rechtbank deed op 12 april 1999 uitspraak en verklaarde het beroep gegrond. De rechtbank droeg de Minister van Buitenlandse Zaken op een nieuwe beslissing te nemen op het bezwaarschrift. Op 5 januari 2000 nam de Minister deze nieuwe beslissing, en verklaarde het bezwaar opnieuw ongegrond. In het kader van de behandeling van het bezwaar had op 17 september 1999 een hoorzitting plaatsgevonden. Inmiddels had verzoekster een tweede legalisatieverzoek ingediend. Tijdens de hoorzitting van 17 september 1999 verwees verzoeksters gemachtigde naar haar brief waarin zij had geklaagd over corruptie van een ambtenaar die betrokken was geweest bij het verificatie-onderzoek in het kader van de eerste legalisatieaanvraag.

5. De Minister van Buitenlandse Zaken deelde verzoeksters gemachtigde bij brief van 19 januari 2000 onder meer het volgende mee:

"In het kader van de bezwaarschriftprocedure van uw cliënte, (...) zond u mij uw brief van 10 oktober 1997, (...). Ter gelegenheid van de hoorzitting die in verband met de bezwaarschriftenprocedure is gehouden op 17 september 1999 sprak u de wens uit alsnog een schriftelijke reactie op uw bovengenoemde brief te mogen ontvangen.

(...)

Reeds in uw brief van 23 december 1996, (...), stelde u dat uw cliënte in het kader van het verificatieonderzoek in verband met haar legalisatieaanvraag aan E. 80.000 Naira zou moeten hebben betalen. Ik wijs u erop dat in de oorspronkelijke beslissing op het bezwaarschrift van uw cliënte (de later door de rechtbank te Haarlem vernietigde beschikking van 1 september 1997) is gereageerd op uw brief van 23 december 1996. In die beschikking is namens de Minister het volgende medegedeeld over de gestelde corruptie van de heer E., voornoemd:

"Tijdens het verificatieonderzoek heeft de indiener van de documenten (een zus van uw cliënte) onder meer verklaard dat van de 80.000 Naira die aan deze man zijn betaald, 77.000 Naira zijn teruggestort."

In uw brief van 10 oktober 1997 bent u op deze kwestie teruggekomen. U bevestigde daarbij dat door inmenging van de familie van uw cliënte 77.000 Naira is teruggestort. U

vroeg daarbij echter om informatie over het onderzoek dat naar aanleiding van uw brief van 23 december 1996 is verricht. (...)

Ik kan u melden dat in het kader van de behandeling van het bezwaarschrift van uw cliënte een nader onderzoek is uitgevoerd. Het op dat onderzoek betrekking hebbende verslag heeft de Bezwaarschriftencommissie op 11 augustus 1997 ontvangen. De zojuist aangehaalde passage uit de beschikking van 1 september 1997 is aan dit verslag ontleend. Hieruit blijkt dat de door u naar voren gebrachte klacht over vermeende corruptie van E. reeds is onderzocht alvorens de beslissing op het bezwaar werd genomen. In het kader van dit onderzoek is, zoals vermeld, met een zus van uw cliënte gesproken. Uit de informatie die zij heeft verstrekt, moet ik afleiden dat de familie van uw cliënte gebruik heeft gemaakt van de diensten van iemand die voorwendde invloed te kunnen uitoefenen op het legalisatieproces. De genoemde zus heeft daarbij ook verklaard dat de genoemde E. de familie heeft misleid, maar in elk geval 77.000 Naira heeft terugbetaald, als vergoeding van de door hem gemaakte kosten. Voor mij is onduidelijk gebleven wie de hiervoor genoemde E. is. Uit het voorgaande kan echter worden geconcludeerd dat de genoemde persoon niet werkzaam is geweest op de ambassade. Dat uw cliënte zich wellicht onheus bejegend heeft gevoeld, kan dan ook niet worden geweten aan (de medewerkers van) de ambassade te Lagos, maar hangt ermee samen dat haar familie is ingegaan op het aanbod van iemand die ten onrechte voorwendde een rol te hebben bij het beoordelen van de legalisatie aanvraag van uw cliënte.

Ik wijs u voorts op het volgende.

Na ontvangst van uw brief van 10 oktober 1997 heb ik aan de Nederlandse ambassade te Lagos een reactie gevraagd. Deze reactie is ontvangen op 23 december 1997. In deze reactie heeft de ambassade in algemene zin benadrukt dat het moeilijk is om eventuele omkooppraktijken vast te stellen. Hoewel beschuldigingen van corrupte vertrouwenspersonen wel vaker worden geuit, is het moeilijk om vermeende omkooppraktijken hard te maken. Voor het zorgvuldig onderzoeken van de stelling dat in een specifiek geval sprake is geweest van corruptie, van het vragen van steekpenningen dan wel van anderszins onoirbare praktijken, heeft de ambassade altijd een concrete beschrijving nodig van de omstandigheden waaronder een en ander zou hebben plaatsgevonden. In het geval van uw cliënte is als concreet gegeven ter onderbouwing van haar stelling dat sprake zou zijn geweest van aan de ambassade toe te rekenen corruptie alleen naar voren gebracht de naam van de vermeende corrupte persoon en het bedrag dat aan deze zou zijn betaald. Op deze aspecten ben ik hierboven al ingegaan.

Wellicht ten overvloede merk ik nog het volgende op. Bij de werving van de vertrouwenspersonen gaat de ambassade zorgvuldig te werk. De werving geschiedt op basis van betrouwbaarheid, integriteit, objectiviteit en deskundigheid van de potentiële vertrouwenspersoon. Daarbij wordt onder meer gebruik gemaakt van de ervaring van de diplomatieke vertegenwoordigingen van andere westerse landen. Voorts tracht de

ambassade te Lagos, evenals die in de andere door de Minister van Buitenlandse Zaken aangewezen zogeheten "Probleemlanden op het gebied van het schriftelijk bewijs", de uitvoering van de verplichte verificatieonderzoeken te verdelen over meerdere vertrouwenspersonen en geregeld "cross checks" te laten uitvoeren. Hiermee wordt de zorgvuldigheid waarmee de onderzoeken worden uitgevoerd gewaarborgd."

6. Op 25 februari 2000 diende verzoeksters gemachtigde bij de Minister van Buitenlandse Zaken een klacht in. Zij deelde onder meer het volgende mee:

"Naar aanleiding van uw schrijven d.d. 19 januari 2000 wens ik namens cliënte het volgende op te merken. Hierbij zend ik u nog een door cliënte geschreven brief op 20 juli 1999, die u overigens waarschijnlijk reeds in uw bezit heeft. U stelt dat de bewuste persoon, die door cliënte beschuldigd wordt van corruptie, niet werkzaam is geweest voor de Ambassade. Het gaat om een persoon die zich noemt E.

In het departementale dossier bevinden zich een aantal foto's van cliënte en haar gezinsleden. Deze foto's zijn overhandigd aan E., althans de persoon die zegt zo te heten. Indien deze persoon niet werkzaam zou zijn voor uw Ambassade valt niet te verklaren hoe dan de foto's in het departementale dossier zijn terecht gekomen. Naar mijn voorlopige oordeel zijn er twee mogelijkheden; ofwel E. werkt wel degelijk voor uw Ministerie, maar is wellicht bij u onder een andere naam bekend; ofwel hij werkt bij een vertrouwenspersoon die de opdrachten laat uitvoeren door andere niet bij u bekende personen.

Bovendien valt ook niet te zien hoe een willekeurig persoon zich bij de familie zou presenteren namens de Ambassade want deze persoon moet toch immers weten dat er een aanvraag liep om legalisatie via uw Ambassade.

U vraagt voorts om een concrete beschrijving; u weet echter meer omtrent de legalisatieprocedure dan ik. Ik wijs er op dat een groot deel van het legalisatiedossier door uw instantie geheim is gehouden. Voor meer informatie verwijs ik naar bijgaande brief van mijn cliënte die overigens reeds lang in uw bezit is.

Ik vind uw werkwijze met betrekking tot de klacht niet correct en ik vind dat u de klacht met betrekking tot uw Ambassade hoogst serieus moet nemen en niet moet laten belanden onder in de bureaula."

7.1. De brief van verzoekster van 20 juli 1999, waarnaar haar gemachtigde in haar brief van 25 februari 2000 verwees, hield onder meer het volgende in:

"On the 22nd July '96, one E. visited my elder sister Nx. at (...). He identified himself as an official of the Netherlands embassy Lagos and that his mission was to verify certain documents in respect of me (verzoekster; N.o.). He also showed my sister the documents she had submitted on my behalf to the embassy and that convinced my sister that he actually was a staff of the embassy. He asked my sister a lot of questions about me and

the documents. At the end of the interview, he asked my sister for my photos and she showed him my photo album when I was in Nigeria. He required to take them with him to Lagos and show them to the ambassador, who will in turn make photocopies and return the original. He also asked my sister to pay him N. 1000.000 to enable him process the papers and it will be legalised fast. He said that the money was for the people at the top. That four lawyers and the ambassador will be the people to share the money and then decide if my papers will be legalised or not. My sister had to run around to look for the money and was able to come up with only N. 80.000 which he accepted and promised he was gonna beg the people to accept N. 80.000 from her.

At the end my papers were not legalised. In fact they were rejected for legalisation. That was when my sister went to him and asked him to pay back the money. He refused and my sister had to contact a lawyer, who in turn wrote a letter to him demanding that he refunds the money. He refused and started avoiding my sister. My sister had to go to a family, friend of ours who was the inspector general of police. He was very upset with the whole thing so he sent police officers to go to E. and make him to pay the money. That was when E. agreed he would pay and he signed under the letter from the lawyer and gave a date when my sister could come and collect the money.

On the appointed date, he paid N. 57.000 to my sister and promised her to come back for the rest. He begged my sister to accept it and tell the police that he paid N. 77.000 so that they won't come back for him. And that in fact, that was what he could come-up with. When my sister went back to collect the rest of the money, he was no where to be found.

Enclosed is the letter where he signed below and the photo that he collected from my sister. And I now ask, if E. was not working for the embassy, how did he get my documents that he brought to investigate? These pictures were sent to my lawyer in Holland along with copies of my documents and if he was not a staff, how did the embassy get the pictures?

He also knew everything about me and my address. I'm sure he's not a magician to know all these things. He was a lawyer that was working for the embassy and should you think otherwise, do explain to me who verified the first documents that my sister had processed on my behalf and who visited her in (...). At least, the embassy is known to be paying visits to whoever submits documents on behalf of anyone and to confirm the documents from him/her?

E.'s case was not the only issue. One Sy. also collected the amount of N. 30.000 from my sister before he could let her go into the embassy to submit the documents.

The man that visited my eldest sister M. collected the sum of N. 9.000 from her and asked her to pay for his accommodation at the hotel and pay for his meals. He also told my eldest sister that we should look for E. and make up with him because E. has sworn that my papers will not be legalised because of the way my family treated him. He said we should

look for him and beg him.

Now I ask again, if E. is not working for the embassy, how did the lawyer who visited my eldest sister know about him and the case?

You may think that my people are mostly illiterated, but we are not stupid. They told me everything on the phone and my legalisation procedure is an experience that they will never forget. Everything is still very fresh and alive in their memories.

I believe that my documents are false because my sister was not able to come up with N. 100.000 and even what she was able to give was not enough."

7.2. Bij deze brief bevond zich een brief van verzoeksters advocaat van 12 januari 1997 aan de heer E. van 12 januari 1997, waarin een bedrag van 80.000 Naira werd teruggevorderd. Op deze brief is een handgeschreven aantekening gemaakt in de Engelse taal van 18 januari 1997, dat het bedrag gereed zal zijn op 16 of 17 februari 1997. Volgens verzoeksters was deze aantekening gemaakt door E. De brief van de advocaat van 12 januari 1997 hield onder meer het volgende in:

"Our Cliënt's daughter, (verzoekster; N.o.), we are informed, is in the Netherlands. That on the 22nd day of July 1996, you paid a visit to another of our Cliënt's daughter. Nx. in (..) where you identified yourself as an official of the Netherlands Embassy, Lagos and that your mission was to verify certain papers/documents in respect of (verzoekster; N.o.)

In consequence you requested and obtained the sum of N 80.00,00 from Nx. to enable you make the papers/documents sail through. You however refused, failed or neglected to do this and hence the papers/documents were turned down by the Embassy. Our Cliënt requested you to refund this money and you promised to do so. Your delay in refunding the said money is giving our Cliënt some concern as the money was a loan obtained at a high interest rate.

This is to demand payment of the said sum of money into our Chambers within 7 days of the receipt of this letter. We do not intend to inform the Embassy yet. We may be constrained to do so and in addition, institute legal action in Court to recover this money and claim substantial damages in case you fail to comply within the stipulated period."

8. De Minister van Buitenlandse Zaken reageerde op 3 mei 2000 onder meer als volgt op de klachtbrief van 25 februari 2000:

"Uw stelling dat de klacht van 10 oktober 1997 over mogelijke corruptie niet serieus is genomen acht ik niet gegrond. Deze klachtbrief was een herhaling van het door u reeds daarvóór, namelijk in uw brief van 23 december 1996, ingenomen standpunt dat er mogelijk sprake zou zijn geweest van corruptie in het kader van het verificatieonderzoek dat heeft plaatsgevonden in verband met de legalisatieaanvraag van uw cliënte. De inhoud

van de brief van 23 december 1996 is, zoals in de brief aan u van 19 januari 2000 is vermeld, betrokken bij de beoordeling van het bezwaarschrift van uw cliënte tegen de legalisatieweigering.

Ik ben van oordeel dat er in uw brief van 10 oktober 1997 geen omstandigheden zijn aangevoerd op grond waarvan ik uw stelling dat er mogelijk sprake is geweest van corruptie nogmaals had moeten onderzoeken. Mede om die reden heb ik dan ook in beroep bij de rechtbank te Haarlem de juistheid van de beslissing op het bezwaarschrift van 1 september 1997 verdedigd.

U wijst in uw klachtbrief van 25 februari 2000 op een brief van uw cliënte van 20 juli 1999. Voorzover u hiermee beoogt te stellen dat ik ook op de inhoud van die brief had moeten reageren, wijs ik erop dat deze brief reeds is betrokken bij de beoordeling van het tweede bezwaarschrift dat namens uw cliënte is ingediend. In de beslissing van 5 januari 2000, (...), waarbij ik dat tweede bezwaarschrift ongegrond heb verklaard, is verwezen naar de brief van uw cliënte van 20 juli 1999, die op 21 juli 1999 bij de Bezwaarschriftencommissie is ingekomen. Nu deze brief een reactie vormde op het schrijven van de secretaris van de Bezwaarschriftencommissie van 12 juli 1999 en derhalve is opgesteld met het oog op de bezwaarschriftprocedure kon uw cliënte in redelijkheid niet van mij verlangen dat ik op deze brief afzonderlijk zou antwoorden.

Ten aanzien van uw herhaalde klacht over mogelijke corruptie

In uw brief van 25 januari 2000 bouwt u voort op uw klachten over mogelijke corruptie in het kader van de beoordeling van de eerste legalisatieaanvraag van uw cliënte, zoals u die in de genoemde brieven van 23 december 1996 en 10 oktober 1997 reeds naar voren heeft gebracht.

Ik ben niet bereid deze vervolklacht verder in behandeling te nemen. Ik wijs erop dat uw klacht betrekking heeft op een handeling van een zekere E. die in 1996 tijdens het verificatieonderzoek geld zou hebben gevraagd in verband met de aanvraag van uw cliënte. Nu de beweerde gedraging van E. heeft plaatsgevonden in 1996 bestaat thans voor mij ingevolge artikel 9:8, eerste lid, onder b, van de Awb geen verplichting de klacht (verder) te behandelen.

Ik wijs er voorts op dat uit artikel 9:8, tweede lid, van de Awb volgt dat ook indien het belang van de klager bij zijn klacht kennelijk onvoldoende is op mij niet de verplichting rust tot behandeling van de klacht.

Ik ben van oordeel dat het belang van uw cliënte moet worden beschouwd als kennelijk onvoldoende in evenbedoelde zin. Ik baseer dit oordeel allereerst op het feit dat uw cliënte, hangende het beroep in verband met de beslissing op de eerste legalisatieaanvraag, een tweede aanvraag om legalisatie heeft ingediend. Naar aanleiding daarvan heeft een

geheel nieuw verificatieonderzoek plaatsgevonden. Op grond van de resultaten van dat onderzoek heb ik geoordeeld dat ook de in tweede instantie door uw cliënte aangeboden documenten niet voor legalisatie in aanmerking komen.

Mijn oordeel dat het belang van uw cliënte onvoldoende is om een verdere behandeling van haar klacht te mogen verlangen is voorts gebaseerd op de vaststelling dat door haar is erkend dat E. het overgrote deel (77.000 Naira) van het door hem van de familie van uw cliënte ontvangen bedrag (80.000 Naira) heeft gerestitueerd. Het verschil tussen beide bedragen is derhalve gering. Mij is uit navraag bij de ambassade te Lagos gebleken dat het bedrag dat niet aan de familie van uw cliënte is gerestitueerd overeenkomt met een bedrag van NLG 58,50 (uitgaande van de geldende koers in 1996).

Tot slot wijs ik u erop dat mijn (in de bezwaarschriftprocedure gehandhaafde) beslissingen op de twee legalisatieaanvragen van uw cliënte zich thans in het stadium van beroep bij de rechter bevinden. Zoals u bekend is, heb ik in beide procedures in mijn verweerschrift gesteld dat de legalisatieweigeringen op goede gronden zijn gebaseerd."

B. Standpunt verzoekster

Het standpunt van verzoekster staat weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

1. De Minister van Buitenlandse Zaken gaf op 14 maart 2001 onder meer de volgende reactie op de klacht en de hem bij de opening van het onderzoek voorgelegde vragen:

"...Hieronder wordt allereerst ingegaan op de meer algemene aspecten van de vragen die u de Minister heeft gesteld in uw brief van 7 december 2000.

Legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten

3. De door verzoekster ter legalisatie aangeboden documenten zijn afkomstig uit Nigeria. Documenten die afkomstig zijn uit het buitenland kunnen ter legalisatie worden aangeboden bij de desbetreffende Nederlandse vertegenwoordiging. Onder legalisatie (een in het internationaal rechtsverkeer gebruikte figuur voor het geschikt maken van buitenlandse documenten voor gebruik in een andere rechtsorde) wordt van oudsher verstaan het controleren van een document op zijn uitwendige vorm. Onderzoek ter verificatie van de inhoud van een aangeboden document vindt slechts plaats, indien bij bestudering van het document op de ambassade twijfel rijst aan de inhoudelijke juistheid daarvan. Een verificatieonderzoek kan voorts plaatsvinden indien een Nederlandse instantie, dat een namens de Minister gelegaliseerd buitenlands document krijgt aangeboden, de Minister verzoekt de inhoud daarvan te laten verifiëren. In dat geval wordt het resultaat van een verificatieonderzoek per ambtsbericht aan de desbetreffende instantie medegedeeld.

Legalisatie en verificatie van documenten uit "probleemlanden"

4. Nigeria is, tezamen met vier andere landen, door de Minister bij besluit van 7 maart 1996 (Stcrt. 8 maart 1996) aangewezen als probleemland op het gebied van het schriftelijk bewijs. Uit deze "Aanwijzing probleemlanden", die op 1 april 1996 in werking is getreden, volgt dat ieder document dat uit een van deze landen afkomstig is verplicht moet worden geverifieerd. Legalisatie van een document uit een probleemland kan alleen geschieden indien de juistheid van de inhoud tijdens het verificatieonderzoek is vastgesteld. Bovendien dient te zijn vastgesteld dat het document echt is, door een bevoegde functionaris is afgegeven en ook overigens geldig is naar lokaal recht.

Uitvoering van verificatieonderzoeken in de probleemlanden

5. Het verificatieonderzoek in verband met een legalisatieaanvraag die betrekking heeft op een document dat in een probleemland is opgesteld, wordt uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse vertegenwoordiging in het desbetreffende land. Veelal wordt daarbij gebruik gemaakt van lokale vertrouwenspersonen. Dit kunnen lokale advocaten(kantoren) zijn of andere informanten. Gelet op het grote aantal legalisatieaanvragen kan niet van de Minister worden gevergd medewerkers die in dienst van de ambassade zijn te belasten met de uitvoering van de verificatieonderzoeken.

De vertrouwenspersonen zijn in algemene zin geïnstrueerd door de Nederlandse vertegenwoordiging wat zij moeten onderzoeken en op welke wijze zij het onderzoek moeten uitvoeren. Indien de aard of de inhoud van een legalisatieaanvraag daartoe noopt, ontvangt de vertrouwenspersoon een mondelinge of schriftelijke, aan het specifieke dossier gerelateerde instructie. De vertrouwenspersonen worden geacht schriftelijk aan de ambassade te rapporteren. Het verificatierapport vormt vervolgens het uitgangspunt voor de beoordeling van de legalisatieaanvraag door een ambassademedewerker. Uiteindelijk wordt door een ambassademedewerker namens de Minister op de aanvraag beslist.

6. Uitgangspunt voor het verificatieonderzoek is de informatie die door de aanvrager in of bij het aanvraagformulier is verstrekt. De tegenwoordig in gebruik zijnde aanvraagformulieren zijn uitgebreider dan de formulieren die in 1996, toen verzoekster haar eerste aanvraag indiende, werden gebruikt.

De te verifiëren documenten en de overgelegde ondersteunende informatie worden ten behoeve van de uitvoering van het verificatieonderzoek aan de vertrouwenspersoon ter beschikking gesteld. In het kader van dat onderzoek worden in de regel de instanties geraadpleegd die de documenten hebben afgegeven, zo mogelijk wordt inzage gevraagd in de officiële registers die deze instanties bijhouden. Tevens worden de overgelegde ondersteunende gegevens en/of documenten (bijvoorbeeld afkomstig van scholen) geverifieerd. Dit kan betekenen dat bij scholen, ziekenhuizen of kerken de verstrekte gegevens worden nagetrokken. Voorts is een onderdeel van ieder verificatieonderzoek in

beginsel dat wordt gesproken met personen uit de omgeving van de aanvrager, dat wil zeggen met familie, buren of vrienden. In de regel oefent de Nederlandse vertegenwoordiging geen invloed uit op de keuze van de ingeschakelde vertrouwenspersoon om veldwerkers bij het onderzoek te betrekken voor bijvoorbeeld de inspectie van officiële registers of het interviewen van familieleden van de aanvrager.

Overzicht van de wijze waarop verzoeksters aanvraag is behandeld

7. In het geval van verzoeksters op 25 juni 1996 bij de toenmalige ambassade (thans: het consulaat-generaal) te Lagos ingediende aanvraag is een lokale vertrouwenspersoon ingeschakeld. Deze heeft op 24 juli 1996 schriftelijk aan de ambassade gerapporteerd. Uit dit rapport blijkt dat de vertrouwenspersoon op bezoek is geweest bij de ouders van verzoekster en met hen heeft gesproken over de achtergrond van hun dochter. Tevens blijkt uit dit rapport dat er een bezoek is gebracht aan de zuster van verzoekster, door wie de aanvraag is ingediend. Mede op basis van de inhoud van het verificatierapport is de aanvraag bij besluit van 7 oktober 1996 afgewezen: legalisatie van de aangeboden documenten is geweigerd "omdat is gebleken dat deze onregelmatigheden vertonen". Tegen dit besluit heeft verzoekster bezwaar gemaakt.

In het kader van de behandeling van verzoeksters bezwaarschrift is, op verzoek van de door de Minister ingestelde Bezwaarschriftencommissie, een nieuw verificatieonderzoek uitgevoerd door een andere vertrouwenspersoon. De ambassade heeft het resultaat van dit onderzoek op 11 augustus 1997 aan de Bezwaarschriftencommissie doorgeleid. Uit dit onderzoeksverslag blijkt dat wederom met de zuster en de vader van verzoekster is gesproken.

8. Na ontvangst van het tweede onderzoeksrapport is het bezwaarschrift afgehandeld. Nadat de aanvankelijk op dit bezwaarschrift genomen beslissing van 1 september 1997 (hiervóór vermeld onder A.2; N.o.) door de rechter was vernietigd vanwege een motiveringsgebrek, is namens de Minister op 5 januari 2000 een nieuwe beslissing op het bezwaarschrift genomen. Deze beslissing (hiervóór vermeld onder A.4; N.o.) strekte tot ongegrondverklaring van het bezwaar en handhaving van de legalisatieweigering. Overigens is bij afzonderlijk besluit van gelijke datum ook de weigering gehandhaafd om documenten te legaliseren die verzoekster in 1998 in het kader van een nieuwe aanvraag had ingediend (...). Het verificatieonderzoek dat naar aanleiding van deze tweede aanvraag heeft plaatsgehad, is - zoals gemeld - uitgevoerd door een vertrouwenspersoon die niet bij de behandeling van de eerste aanvraag betrokken is geweest.

Gevoerde correspondentie tussen verzoekster en de Minister over de beweerdelijke corruptie aan de zijde van de Nederlandse ambassade te Lagos

9. De Minister stelt vast dat verzoekster zich via haar gemachtigde, (...), bij schrijven van 26 juni 2000 tot u heeft gewend. Uit dit schrijven blijkt dat verzoekster ontevreden is over

de wijze waarop de Minister is omgegaan met haar klacht over een persoon die betrokken zou zijn geweest bij het onderzoek naar aanleiding van een door verzoekster in 1996 ingediende legalisatieaanvraag. Een zekere heer E. zou in het kader van dat onderzoek aan (de familie van) verzoekster om betaling van een som geld hebben gevraagd.

10. De Minister wijst erop dat de stelling dat voornoemde E. om geld zou hebben gevraagd reeds is opgenomen in verzoeksters brief van 23 december 1996 (...). Op die stelling heeft de Minister gereageerd bij brief van 1 september 1997 (...). Reeds in dat stuk stelde de Minister zich op het standpunt dat door een familielid van verzoekster is verklaard dat het grootste deel van het door E. gevraagde bedrag was terugbetaald. Verzoekster bevestigde bij brief van 10 oktober 1997 (hiervóór vermeld onder A.3; N.o.) dat dit standpunt juist was. Zij stelde daarbij aan de Minister echter een aantal vragen.

Een schriftelijk antwoord op die vragen heeft verzoekster helaas eerst mogen ontvangen bij brief van 19 januari 2000 (hiervóór vermeld onder A.5; N.o.)

Voor de late schriftelijke beantwoording van die vragen (waarop al wel mondeling was ingegaan bij ten minste twee gelegenheden) zijn namens de Minister in de brief van 19 januari 2000 verontschuldiging aangeboden. In die brief is onder meer opgenomen dat volgens de Minister niet kon worden geconcludeerd dat E. werkzaam is geweest op de Nederlandse ambassade te Lagos. Daarbij werd aangegeven dat het voor de Minister onduidelijk is gebleven wie deze persoon is.

11. De in de brief van 19 januari 2000 vervatte antwoorden vormden voor verzoekster aanleiding om de correspondentie voort te zetten: bij brief van 25 februari 2000 (hiervóór vermeld onder A.6) kwam zij terug op de vraag of E. nu wel of niet voor de ambassade heeft gewerkt. De Minister heeft verzoeksters brief opgevat als een klacht waarop hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) van toepassing is. Dit heeft hij aan verzoekster doen weten bij brief van 3 maart 2000 (...). Een inhoudelijke reactie op de klacht van 25 februari 2000 heeft de Minister gegeven bij brief van 3 mei 2000 (hiervóór vermeld onder A.8). De Minister heeft verzoekster er daarbij op gewezen dat zij zich tot de Nationale ombudsman zou kunnen wenden indien zij met de reactie niet tevreden zou zijn. Van die mogelijkheid heeft verzoekster via haar brief van 26 juni 2000 gebruik gemaakt.

Reactie op hetgeen in de klachtformulering is opgenomen

12. Uit de klachtbrief van 26 juni 2000, waarnaar in de klachtformulering is verwezen, blijkt dat verzoekster ontevreden is met de inhoud van de reactie die namens de Minister is gegeven op haar klacht van 25 februari 2000. Laatstgenoemde klacht had betrekking op de beweerdelijke corruptie van een beweerdelijke medewerker van de Nederlandse ambassade te Lagos. Verzoekster stelt in haar brief onder meer dat de Minister zou weigeren de klacht te behandelen en zou miskennen dat elke klacht over corruptie

zorgvuldig moet worden behandeld.

13. De Minister wijst erop dat in de reactie van 3 mei 2000 expliciet is verwezen naar de voorafgaande correspondentie, die ook hierboven is vermeld. Daarbij is overwogen dat de Minister de stelling dat hij de klachten van verzoekster over corruptie in het kader van haar legalisatieaanvraag niet serieus zou hebben genomen, ongegrond acht. Na te hebben vastgesteld dat de klacht van 25 februari 2000 (slechts) voortbouwde op de klachtbrieven van 23 december 1996 en 10 oktober 1997, oordeelde de Minister, onder verwijzing naar artikel 9:8, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dat hij niet verplicht was de klacht van 25 februari 2000 verder te behandelen. Op de brieven van 23 september 1996 en 10 oktober 1997 heeft de Minister (zoals reeds vermeld) geantwoord op 19 januari 1999 (lees: 2000). Daarin is onder meer beschreven dat de bewering over corruptie is onderzocht in het kader van de behandeling van verzoeksters bezwaarschrift en dat aan de ambassade is gevraagd op deze bewering te reageren.

14. Daarnaast heeft de Minister in zijn reactie van 3 mei 2000 ook gewezen op het geringe belang van verzoekster bij een verdere inhoudelijke behandeling van de klacht, in dat verband is gewezen op het feit dat verzoekster een bedrag van 80.000 Naira zou hebben betaald aan voornoemde E., die daarvan 77.000 Naira heeft gerestitueerd. Het equivalent van het niet aan verzoekster teruggegeven bedrag van 3.000 Naira is slechts NLG 58,50. Gezien dit geringe bedrag heeft de Minister gemeend zich te mogen beroepen op het tweede lid van artikel 9:8 van de Awb. Tot slot heeft de Minister in zijn reactie van 3 mei 2000 gememoreerd dat de beslissingen op de legalisatieaanvragen van verzoekster (ingediend in 1996 resp. 1998) thans in het stadium van beroep verkeren: de rechter zal zich derhalve moeten uitspreken over de vraag of de verkregen onderzoeksresultaten voldoende rechtvaardiging vormen voor de weigering de op verzoekster betrekking hebbende documenten te legaliseren. Ter volledigheid zij opgemerkt dat de eerste aanvraag is afgewezen omdat de ter legalisatie aangeboden geboorteakte van verzoekster als een vals document is aangemerkt, terwijl het in tweede instantie aangeboden geboortebewijs voor legalisatie is geweigerd omdat niet is komen vast te staan dat de inhoud van dat document juist is. Wat betreft het verloop van de tweede aanvraagprocedure en het in dat kader uitgevoerde verificatieonderzoek heeft verzoekster overigens nooit enige bedenking naar voren gebracht.

*Gelet op de verwijzingen in zijn brief van 3 mei 2000 naar de genoemde artikelen uit hoofdstuk 9 van de Awb is de Minister van mening dat hij voldoende heeft gemotiveerd waarom een verdergaande inhoudelijke beantwoording van verzoeksters klacht van 25 februari 2000 achterwege is gelaten. De Minister acht de stelling van verzoekster dat op een onjuiste wijze zou zijn gereageerd op haar klachtbrief van 25 februari 2000 **niet gegrond**.*

Hoe is de bewering over corruptie aan de zijde van de ambassade onderzocht?

15. Thans wordt nogmaals gewezen op de bevindingen van de ambassade naar aanleiding van de voor het eerst in 1996 door verzoekster naar voren gebrachte stelling dat in het kader van het verificatieonderzoek door een ambassademedewerker om betaling van een geldsom zou zijn gevraagd.

De ambassade is namens de Minister, nadat in een bezwaarschriftprocedure van deze stelling kennis was genomen, verzocht om een nader onderzoek uit te voeren. In het kader van dat onderzoek, dat is uitgevoerd door een andere vertrouwenspersoon, is gesproken met een zus van verzoekster. Deze zus heeft verklaard dat 77.000 Naira reeds was terugbetaald door degene aan wie verzoeksters familie eerder een bedrag van 80.000 Naira had betaald. Deze persoon zou volgens verzoeksters zus de naam E. dragen en hebben geclaimd voor de ambassade te werken. De Minister verwijst in dit verband naar bijlage F7; deze bijlage is een deel van het onderzoeksverslag dat door de ingeschakelde vertrouwenspersoon is opgesteld. (Zie het hieronder C.3. genoemde rapport van 11 augustus 1997; N.o.).

16. Tot verdere openbaarmaking van dit onderzoeksverslag kan niet worden overgegaan vanwege de door de Minister noodzakelijk geachte bescherming van de identiteit van de bij het onderzoek betrokken vertrouwenspersoon en informanten, alsmede vanwege de noodzaak tot bescherming van de gebruikte onderzoeksmethoden. Om deze redenen is het onderzoeksverslag in de lopende beroepsprocedures ook met een beroep op het bepaalde in artikel 8:29 van de Awb vertrouwelijk aan de rechtbank gezonden. Bij beslissing van 1 maart 2001 heeft de rechtbank toegestaan dat aan verzoekster de kennismaking van (onder meer) dit onderzoeksverslag niet wordt toegestaan (...).

Is het aannemelijk dat E. voor de Nederlandse ambassade werkte?

17. Uit de in bedoeld onderzoeksverslag opgenomen verklaring van verzoeksters zus heeft de Minister afgeleid dat (de familie van) verzoekster gebruik heeft gemaakt van de diensten van iemand die voorwendde invloed te kunnen uitoefenen op het legalisatieproces (zie ook de al genoemde brief van 19 januari 2000; bijlage A5). Dat deze persoon werkzaam zou zijn bij de Nederlandse ambassade te Lagos is echter niet gebleken.

Vaststaat dat er geen persoon in de Nederlandse buitenlandse dienst werkzaam is of was met de naam E.; evenmin heeft er op de ambassade een lokaal aangenomen kracht gewerkt met die naam: zou dat anders zijn geweest, dan zou de ambassade de Minister dat zeker hebben gemeld. Wel moet de volgende conclusie worden getrokken.

Niet uitgesloten kan worden geacht dat er bij de vertrouwenspersoon aan wie de ambassade destijds het eerste verificatieonderzoek naar aanleiding van verzoeksters legalisatieaanvraag heeft uitbesteed, een persoon met de naam E. heeft gewerkt.

Dit kan echter niet worden nagegaan, nu de ambassade al sinds enig moment in 1997 niet meer gebruikt maakt van de diensten van deze vertrouwenspersoon.

18. Uit het feit dat verzoeksters familie ervoor heeft gekozen E. door een Nigeriaanse advocaat te laten aanschrijven (...) met het verzoek om het betaalde bedrag van 80.000 Naira terug te betalen en te dreigen met verdere juridische actie indien restitutie zou uitblijven, kan volgens de Minister worden geconcludeerd dat verzoeksters familie er zelf ook van uit is gegaan dat E. in werkelijkheid niet voor de Nederlandse ambassade werkzaam was. Indien verzoekster of haar familie op dat moment daadwerkelijk had geloofd in de bewering van E. dat hij werkzaam was voor de ambassade, had het immers in de rede gelegen om bij de ambassadeur of een andere ambassadefunctionaris haar beklag te doen.

Bovendien valt niet in te zien waarom verzoekster genoeg heeft genomen met minder dan een volledige restitutie van het door haar familie aan E. betaalde bedrag, indien zij werkelijk meende dat E. een medewerker van de ambassade was. Verzoekster heeft aan de Minister nooit gevraagd het door E. niet aan haar gerestitueerde bedrag van 3.000 Naira alsnog te vergoeden. Dit gegeven geeft eveneens aanleiding te veronderstellen dat verzoekster wist dat E. niet werkzaam was voor de ambassade.

De Minister is gezien hetgeen hiervoor is vermeld van oordeel dat uit de handelwijze van verzoekster kan worden afgeleid dat zij wist dat E. niet werkzaam was voor de Nederlandse ambassade te Lagos.

Hoe zijn de familiefoto's in het dossier terechtgekomen?

19. Verzoekster volhardt in haar brief aan u van 26 juni 2000 in haar stelling dat E. wel voor de ambassade heeft gewerkt. Zij merkt in dat verband op dat aan E. foto's zijn verstrekt die deel uitmaken van het ambassadedossier. Zij vraagt zich af hoe deze foto's anders dan via E. in het dossier zouden kunnen zijn terecht gekomen. Bij haar klaagschrift is onder meer een vel gevoegd waarop twee familiefoto's zijn gekopieerd; de namen van de getoonde personen zijn daarbij vermeld. In reactie hierop deelt de Minister het volgende mede.

20. Bij het in behandeling nemen van een legalisatieaanvraag in een zogeheten probleemland wordt al sinds jaar en dag aan de belanghebbende, of aan degene die namens deze zich bij de ambassade meldt met een verzoek om tot legalisatie over te gaan, gevraagd om ondersteunende gegevens te verstrekken ten behoeve van het verplicht voorgeschreven verificatieonderzoek. Omdat in dat kader met onder meer familieleden van de belanghebbende zal worden gesproken, is het van belang dat bij de ambassade ook fotomateriaal wordt ingediend zodat aan de te interviewen personen kan worden getoond om welke belanghebbende het gaat. Ook wordt al sinds jaar en dag gevraagd om aanvullende documenten in te dienen die bruikbaar kunnen zijn bij het

onderzoek naar de juistheid van de persoonsgegevens van degene op wie de te legaliseren documenten betrekking hebben; in dat verband kan met name worden gedacht aan documenten betreffende het schoolverleden. Ten tijde van de indiening van de eerste legalisatieaanvraag van verzoekster, in juni 1996, was er nog geen uitgebreid aanvraagformulier beschikbaar. (Het aanvraagformulier dat verzoekster voor haar later ingediende tweede aanvraag op 31 juli 1998 heeft ingevuld (...) is overigens wel zeer uitgebreid. Op de voorlaatste pagina van dat formulier is verzoekster uitdrukkelijk gevraagd om haar opgegeven familierelaties te onderbouwen met behulp van fotomateriaal ("*from birth till present*".)

21. Hoewel het in casu in 1996 gebruikte aanvraagformulier (...) geen uitsluitel geeft over de vraag welke ondersteunende documenten verzoekster zou moeten overleggen, kan er naar het oordeel van de Minister niettemin van worden uitgegaan dat op dat moment het ambassadepersoneel aan verzoekster c.q. aan haar zuster die zich namens verzoekster, die destijds reeds verbleef in Nederland, bij de ambassade heeft gemeld om de aanvraag in te dienen, heeft gevraagd om fotomateriaal en schooldocumenten in te leveren. In ieder geval heeft deze zus schriftelijk op 12 juli 1996 enkele aan haar door de ambassade gestelde vragen beantwoord (...). Uit een in het dossier aanwezige verklaring van verzoeksters zus van 16 september 1996 stelt zij alle door de ambassade gewenste informatie te hebben overgelegd: "I have provided all the information/requirements needed at the embassy" (...).

22. Uit hetgeen hiervoor is opgemerkt omtrent de wijze waarop aanvragen worden ingediend, kan reeds worden afgeleid dat de in het ambassadedossier aanwezige foto's en ondersteunende documenten betreffende onder meer het schoolverleden van verzoekster zijn overgelegd door haar zuster, die namens verzoekster de legalisatieprocedure heeft gevoerd. Dat deze documenten en foto's zich in het dossier bevinden, is dus - anders dan verzoekster lijkt te stellen - zeer begrijpelijk. De stelling van verzoekster dat haar familie de foto's (uitsluitend) heeft verstrekt aan vernoemde E., en dat deze ze heeft doen toekomen aan de ambassade is naar het oordeel van de Minister onjuist; in dat verband zij gewezen op de uit het ambassadedossier afkomstige kopieën van de foto's, die verzoekster ook thans bij haar brief aan u van 26 juni 2000 heeft gevoegd. In het ambassadedossier zijn ook kopieën aanwezig van de achterkanten van de desbetreffende foto's; zie bijlagen B 18 en B 19. Daarop is in het handschrift van mevrouw Nx. (verzoeksters zuster) aangegeven welke personen op de twee foto's zijn te zien. Verzoeksters zus vermeldt zich in de opsomming van te aanschouwen personen als "Myself (submitter)". Vergelijking van deze aantekeningen met het handschrift in de door verzoeksters zus opgestelde, hiervoor reeds genoemde brief aan de ambassade van 12 juli 1996 (...) toont aan dat de aantekeningen zijn geplaatst door verzoeksters zus. De term "submitter" is overigens de op de ambassade gangbare aanduiding van degene die zich namens de belanghebbende bij de ambassade meldt voor de feitelijke indiening van de aanvraag. De submitter is derhalve te beschouwen als een gemachtigde in de zin van artikel 2:1 van de Awb.

23. Ten overvloede wijst de Minister nog op een in het kader van de behandeling van het bezwaarschrift van verzoekster aan de toenmalige Dienst juridische zaken van het ministerie gerichte brief van verzoekster van 20 juli 1999. Bij die brief (...) voegde verzoekster destijds een identieke kopie van haar familiefoto's (...). Op de toen overgelegde kopie van deze foto's vermeldde verzoekster de namen van twee op de onderste foto afgebeelde personen. Het feit dat eiseres op dat moment niet opmerkte dat de overige namen die bij de kopieën van de foto's zijn vermeld op die plaats door E. zijn genoteerd, doet afbreuk aan de geloofwaardigheid van haar thans naar voren gebrachte stelling "E. collected these photos' and wrote out the identities. This is his handwriting."

Gezien het voorgaande, stelt de Minister zich op het standpunt dat verzoekster zelf behoort te weten dat de door haar bij het klaagschrift overgelegde kopieën van foto's niet door E. in het dossier zijn ingebracht, maar door haar eigen zuster, die bij de indiening van de aanvraag als gemachtigde van verzoekster optrad.

Welke invloed zou E. gehad kunnen hebben op de uitkomst van de legalisatieaanvraag?

24. Sinds 1996 stelt verzoekster zich op het standpunt dat een E. bij haar legalisatieprocedure betrokken is geweest en om geld heeft gevraagd; geld dat nodig zou zijn om de ambassade positief te kunnen laten beslissen op verzoeksters aanvraag om legalisatie van een Nigeriaanse geboorteakte en een Nigeriaanse ongehuwdverklaring. Kennelijk meent verzoekster dat zij door de betrokkenheid van deze E. is benadeeld en dat daardoor haar aanvraag is afgewezen.

25. De Minister stelt voorop dat het helaas niet uit te sluiten is dat er bij de behandeling van legalisatieaanvragen, zeker in de vijfprobleemlanden, sprake kan zijn van corruptie. Corruptie zal tot uitdrukking kunnen komen doordat om betaling van geld wordt gevraagd, zonder welke niet tot een positieve beslissing op de aanvraag kan worden overgegaan. In het geval van verzoekster zou er door haar geld zijn betaald aan E., maar is niet tot legalisatie overgegaan: hieruit leidt de Minister af dat er van corruptie in de hierboven bedoelde zin geen sprake is geweest.

26. Welke rol zou E. dan kunnen hebben gehad? Beantwoording van deze vraag vergt een korte beschrijving van het beleid dat de Minister voert ten aanzien van documenten uit de probleemlanden. Uitgangspunt van dit beleid is dat op een aanvrager de last ligt om aan te tonen dat de inhoud van de door hem/haar aangeboden documenten juist is. In beginsel wordt aan deze bewijslast alleen voldaan indien de aanvrager informatie verstrekt die afkomstig is uit of herleidbaar is tot betrouwbare, objectieve bronnen. Indien er geen informatie is uit objectieve bronnen, wordt er niet gelegaliseerd.

Uit de beslissing op de eerste aanvraag van verzoekster blijkt welke redenen er waren om legalisatie te weigeren, in de bezwaarschriftprocedure die volgde, heeft de Minister aan deze weigering vastgehouden. Daarbij heeft de Minister uitgebreid gemotiveerd waarom

legalisatie niet mogelijk was.

27. Stel nu dat E. inderdaad betrokken zou zijn geweest bij de behandeling en afwijzing van verzoeksters legalisatie aanvraag: in dat geval had verzoekster in de bezwaarschriftprocedure die volgde de gelegenheid om de hierboven bedoelde informatie uit objectieve bronnen die tot legalisatie zou kunnen leiden bij de Minister in te dienen. Dit is echter niet gebeurd: op grond van de heroverweging die de Minister heeft gemaakt, is bij besluit van 5 januari 2000 vastgehouden aan de afwijzing van de oorspronkelijke aanvraag. Daarbij heeft de Minister overwogen dat de ter legalisatie aangeboden geboorteakte vals is. Gelet hierop valt niet in te zien op welke wijze de door verzoekster gestelde betrokkenheid van E. van invloed kan zijn geweest op de uiteindelijk genomen beslissing op de legalisatieaanvraag: als deze persoon zich zoals door verzoekster is gesteld bij haar familie heeft gemeld op een moment dat de legalisatieaanvraag al was ingediend, dan kan het feit dat de Minister de geboorteakte als een vals document heeft aangemerkt niet aan E. worden toegerekend.

28. Uit het besluit van 5 januari 2000 kan het volgende worden geconcludeerd:

- a) E. heeft zijn beweerde invloed op het beoordelingsproces niet aangewend en derhalve de beweerdelijke verwachtingen bij verzoekster geschonden; of
- b) E. had in het geheel geen invloed op de beoordeling van de legalisatieaanvraag en heeft verzoekster dus misleid.

De Minister stelt zich op het standpunt dat E., die niet voor de ambassade werkzaam was, geen invloed kan hebben gehad op de beoordeling van verzoeksters aanvraag. Hij trekt dan ook de volgende conclusie:

Verzoeksters familie is ingegaan op het aanbod van iemand die ten onrechte voorwendde invloed te hebben op de beoordeling van de legalisatieaanvraag van verzoekster en die de indruk heeft gewekt tegen betaling bereid te zijn deze invloed aan te wenden om de beoordeling positief voor verzoekster te laten uitvallen. Het feit dat verzoekster door deze persoon is misleid, kan de Minister niet worden aangerekend.

29. In aansluiting op het voorgaande wijst de Minister erop dat verzoekster, nog voordat de rechter een definitief oordeel had uitgesproken over de door de Minister in bezwaar gehandhaafde weigering de hierboven bedoelde geboorteakte te legaliseren, al een tweede legalisatieaanvraag heeft ingediend. In die procedure vroeg zij om legalisatie van een ander geboortebewijs dan het in de eerste procedure overgelegde document. Hieruit is afgeleid dat verzoekster zelf onderschrijft dat haar aanvankelijk bij de ambassade ingediende geboorteakte niet voor legalisatie in aanmerking kon komen.

30. Uitsluitend te uwer kennisneming, en daarom opgenomen in een aparte verzegelde envelop (...), is een ambtelijke aantekening bijgevoegd waarin de bevindingen zijn

beschreven op grond waarvan is vastgesteld dat de in 1996 ter legalisatie aangeboden geboorteakte een vals document is. Met het oog op het behoud van onderzoeksmethoden voor de toekomst en, daarmee samenhangend, ter bescherming van het kennisniveau van de Minister, dient niet openbaar te worden welke valsheidskenmerken bij het onderzoek konden worden vastgesteld. De bedoelde ambtelijke aantekening is overigens ook met een beroep op artikel 8:29 van de Awb vertrouwelijk aan de rechtbank overgelegd. Geheimhouding hiervan is door de rechtbank toegestaan bij haar reeds genoemde beslissing van 1 maart 2001.

Ten aanzien van de betaling van geld aan de ambassade

31. Vaststaat dat verzoekster voor de behandeling van haar legalisatieaanvraag leges verschuldigd is geweest. Zij heeft voor haar eerste aanvraag, waarbij om legalisatie van twee documenten werd verzocht, een bedrag van 40.000 Naira (overeenkomend met NLG 780,—) betaald. Een door de ambassade uitgegeven kwitantie waaruit van deze betaling blijkt treft u aan (...).

Op de stelling van verzoekster dat zij een bedrag van 80.000 Naira heeft betaald aan E. is reeds voldoende ingegaan. Onbestreden is dat verzoekster dit bedrag, op 3000 Naira (dat wil zeggen: 3,75 %) na, van E. heeft teruggekregen. Evenmin wordt betwist dat het niet gerestitueerde bedrag overeenkomt met een bedrag van NLG 58,50 (gebaseerd op de in 1996 geldende koers van 100 Naira/ NLG 1,95).

Samenvatting en afronding

32. Uit al hetgeen hiervoor is opgemerkt concludeert de Minister dat de klacht van verzoekster dat namens de Minister onvoldoende inhoudelijk zou zijn ingegaan op haar stellingen omtrent de betaling van geld aan een met name genoemde persoon in het kader van verzoeksters legalisatieaanvraag ongegrond is. Het standpunt van de Minister kan als volgt worden samengevat.

1. Gelet op de verwijzingen in zijn brief van 3 mei 2000 naar hoofdstuk 9 van de Awb heeft de Minister voldoende gemotiveerd waarom een verdergaande inhoudelijke beantwoording van verzoeksters klacht van 25 februari 2000 achterwege is gelaten. De stelling van verzoekster dat op een onjuiste wijze zou zijn gereageerd op haar klachtbrief van 25 februari 2000 acht de Minister niet gegrond.

2. Niet uitgesloten kan worden geacht dat er bij de vertrouwenspersoon aan wie de ambassade destijds het eerste verificatieonderzoek naar aanleiding van verzoeksters legalisatieaanvraag heeft uitbesteed, een persoon met de naam E. heeft gewerkt. Er was evenwel geen E. werkzaam voor de Nederlandse ambassade te Lagos.

3. Uit de handelwijze van verzoekster kan worden afgeleid dat zij wist dat E. niet werkzaam was voor de Nederlandse ambassade te Lagos.

4. *Verzoekster behoort te weten dat de door haar bij het klaagschrift overgelegde kopieën van foto's niet door E. in het dossier zijn ingebracht, maar door haar eigen zuster, die bij de indiening van de aanvraag als gemachtigde van verzoekster optrad.*

5. *Verzoeksters familie is ingegaan op het aanbod van iemand die ten onrechte voorwendde invloed te hebben op de beoordeling van de legalisatieaanvraag van verzoekster en die de indruk heeft gewekt tegen betaling bereid te zijn deze invloed aan te wenden om de beoordeling positief voor verzoekster te laten uitvallen. Het feit dat verzoekster door deze persoon is misleid, kan de Minister niet worden aangerekend.*

33. Tot slot wijst de Minister er nogmaals op dat hij betreurt dat aan verzoekster pas op 19 januari 2000 een schriftelijke reactie is gegeven op haar klachtbrief van 10 oktober 1997. In de brief van 3 mei 2000 heeft de Minister ter verklaring van deze late beantwoording gewezen op onduidelijkheden ten aanzien van de vraag welk onderdeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk was voor de behandeling van verzoeksters klacht, die in het kader van een bezwaarschriftprocedure was ingediend. In die brief heeft de Minister de verwachting uitgesproken dat er thans bij het ministerie voldoende duidelijkheid is over de afhandeling van klachten..."

2. Bij de reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken bevonden zich als bijlage onder meer:

- een handgeschreven brief van verzoeksters zuster Nx, van 12 juli 1996, aan de Nederlandse ambassade;
- een kopie van de achterkant van twee familiefoto's waarop een handgeschreven beschrijving is gegeven van de personen op deze foto's, welk handschrift volgens de Minister van verzoeksters zuster Nx is;
- een kopie van de voorkant van deze twee familiefoto's waarop een handgeschreven beschrijving is gegeven van de personen op deze foto's, welk handschrift volgens verzoekster van E. is.

3. Bij de reactie van de Minister bevond zich verder een rapport van 24 juli 1996 van een vertrouwenspersoon van de Nederlandse ambassade, waarvan de inhoud hier niet verder zal worden weergegeven, gelet op het door de rechter gehonoreerde beroep op vertrouwelijkheid. In dit rapport staat vermeld dat een gesprek is gevoerd met verzoeksters zuster Nx.

Daarnaast was een tweede rapport van 11 augustus 1997 bijgevoegd, opgemaakt naar aanleiding van een tweede onderzoek, waarop niet staat vermeld door welke vertrouwenspersoon dit onderzoek is ingesteld. Gedeeltelijk is dit rapport ter kennis gebracht van verzoekster. In het ter kennis gebrachte gedeelte van het rapport staat onder meer vermeld dat was gesproken met Nx. Verder is in dit gedeelte van het rapport onder

meer het volgende vermeld:

"Nx. told us that it was true that one 'E.' who claimed to be working for the Netherlands embassy took a sum of N80.000 from them to help process the application's papers. She added that the said 'E.' has refunded to them N77.000 since the process did not work out using the remaining N3.000 as the expenses in the process. She also told us that she said 'E.' misled them in the process of the legalisation of the applicant's documents. For instance, he told her to get a query from her former place of work which she did without any reason. She added, that this is just one of so many errors they have committed by following the advice of the 'E.'"

4. Ook bevond zich als bijlage bij de reactie van de Minister de volgende correspondentie tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Nederlandse ambassade:

4.1. Een memorandum van het Ministerie aan de ambassade van 28 oktober 1997, met onder meer de volgende inhoud:

"Onder verwijzing naar voorgaande correspondentie, laatstelijk Uw faxbericht van 11 augustus 1997 vergezeld van het vertrouwensrapport in verband met de verificatie van documenten ten name van (verzoekster; N.o.), moge ik U als bijlage een kopie aanbieden van een terzake ontvangen brief met bijlage van Mr. L.J.P. Mentink van advocatenkantoor Heemskerkweg te Beverwijk naar de inhoud waarvan ik ter bekorting gaarne wil verwijzen. Tevens sluit ik een kopie in van een brief die door mij naar aanleiding hiervan aan genoemd advocatenkantoor werd verzonden. Met name de positie van de in de rapportage van de vertrouwensadvocaat genoemde 'E.' is dzz. onduidelijk.

Gaarne verzoek ik Uw medewerking om mij op korte termijn nadere inlichtingen te verstrekken over de door U genomen maatregelen ter opheldering van de vermeende omkooppraktijken die door Mr. Mentink naar voren worden gebracht inclusief de ontbrekende Naira 3.000,-."

4.2. Het antwoord van de ambassade aan het Ministerie van 23 december 1997, welk antwoord onder meer als volgt luidt:

"Volgens d.z.z. administratie werden op 250696 namens belanghebbende documenten ter verificatie aangeboden. Nadat aanvullende informatie gevraagd en afgeleverd werd, is de aanvraag op 150796 in ontvangst genomen. Er heeft toen betaling plaatsgevonden waarbij een bewijs van ontvangst werd afgegeven. Na deze datum hebben op de ambassade in deze geen betalingen meer plaatsgevonden.

Het is uitermate moeilijk omkoop-praktijken vast te stellen. Het is en blijft een "ja - nee" discussie tussen betrokken partijen. De vertrouwens-advocaten krijgen een, zeker voor Nigeria goede vergoeding voor hun rapportage en raken deze vergoeding niet graag kwijt. T.o.h. heeft desgevraagd nog niemand ook maar een beschuldiging over vermeende

omkoping, door of namens de ambassade, hard kunnen maken. Wij zijn ons volledig bewust van het feit dat omkoping in Nigeria eerder een grote regelmaat dan een uitzondering is en dat men continu alert moet blijven. Op de consulaire afdeling is een duidelijke scheiding van taken en niemand handelt een aanvraag voor visa of verificaties van het begin tot het einde alleen af. De controle op de wijze van uitvoering van een verificatie-onderzoek door de vertrouwens-advocaat is aanmerkelijk moeilijker. Ik merk hierbij op dat in de loop van 1997 een tweetal Nigeriaanse medewerkers van de consulaire afdeling werd geadviseerd om hun ontslag in te dienen omdat d.z.z het vermoeden bestond dat zij mogelijk zaken deden die niet strookten met de hun opgedragen werkzaamheden op de consulaire afdeling.

Advocaten mogen namens de ambassade geen geld vragen aan belanghebbenden. Betaling vindt, tegen afgifte van een bewijs van ontvangst, alleen plaats op de ambassade. Genoemde transactie van NGN 80.000 en restitutie van NGN 77.000 heeft, indien de beschuldiging juist is, plaats gevonden tussen belanghebbenden en de heer E. Alhoewel geen gebruik meer wordt gemaakt van de diensten van het advocatenkantoor dat destijds het verificatie-onderzoek in deze heeft uitgevoerd (kwaliteit van rapportage was slecht) kan mogelijk worden nagegaan of belanghebbende een kwitantie of andere aanwijzingen heeft.

Met andere vertegenwoordigingen h.t.s. worden, om er zoveel als mogelijk zorg voor te dragen dat betrouwbare kantoren in de arm worden genomen, regelmatig namen van advocaten-kantoren uitgewisseld."

4.3. Een memorandum van 3 maart 2000 van het Ministerie aan de ambassade, waarin onder meer de volgende drie vragen worden gesteld:

"Naar aanleiding van de (vervolg) klacht heb ik de volgende vragen aan u, waarop ik graag binnen twee weken een reactie zou ontvangen:

1. Kunt u nagaan of de persoon die in de brieven wordt genoemd als degene die ten onrechte geld zou hebben gevraagd werkzaam is geweest bij de vertrouwenspersoon die het onderzoek in 1996 heeft uitgevoerd?
2. Kunt u bevestigen dat deze vertrouwenspersoon door de ambassade niet meer wordt ingeschakeld voor de uitvoering van verificatieonderzoeken?
3. Kunt u aangeven wat in 1996 de waarde in guldens was van 80.000,- Naira?"

4.4. Het antwoord van de ambassade aan het Ministerie van 30 maart 2000 op deze vragen, welk antwoord onder meer luidt als volgt:

"1 Het is niet mogelijk geweest om na te gaan of E. werkzaam was bij de vertrouwenspersoon die het onderzoek in 1996 heeft uitgevoerd.

2 De onder punt 1 genoemde vertrouwenspersoon wordt inderdaad niet meer ingeschakeld bij verificatie onderzoeken.

3 De tegenwaarde van ngn 80.000,= in was in 1996 nlg 1.560,= (koers: 1.95).

D. Reactie verzoekster

1. Verzoeksters gemachtigde deelde namens verzoekster in reactie op de informatie van de Minister van Buitenlandse Zaken op 12 juni 2001 onder meer het volgende mee:

"Allereerst hecht ik er aan op te merken dat het Ministerie van Justitie (Ministerie van Buitenlandse Zaken; N.o.) maar blijft herhalen dat zij vinden dat cliënte geen probleem heeft, omdat de gevraagde 80.000 Naira inmiddels grotendeels zijn terugbetaald. Cliënte begrijpt niet hoe de Nederlandse overheid deze zaak aldus wenst te bagatelliseren. De Nederlandse overheid heeft er voor zorg te dragen dat de Nederlandse Ambassade wordt gevrijwaard van elke vorm van corruptie. Uit de reactie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken maak ik ook op dat een niet met name genoemde vertrouwenspersoon inmiddels sedert 1997 niet meer werkzaam is voor de Nederlandse Ambassade. Wellicht had dit te maken met andere aanwijzingen van corruptie, al dan niet door deze vertrouwenspersoon gepleegd of door personen die deze vertrouwenspersoon dan weer heeft ingeschakeld.

Omtrent de kwesties hoe de foto's in het departementale dossier terecht zijn gekomen bericht ik u hierbij het volgende. Inderdaad heeft Nx. zelf deze foto's ter hand gesteld aan de Nederlandse Ambassade. Daarop is de heer E. naar de familie van cliënte gekomen, met in zijn bezit dus de bewuste originele foto's. De heer E. heeft toen de namen genoteerd van de verschillende personen die op de foto's te zien zijn geweest. De heer E. heeft ook zelf een notitie achtergelaten met zijn adres. Duidelijk is dat het handschrift hetzelfde is. Dit betekent dus toch dat foto's voorzien van de handgeschreven tekst bij de Nederlandse Ambassade zijn terechtgekomen en dit is gebeurd zonder inbreng van de zus van cliënte.

Het lijkt er dus wel degelijk op dat de vertrouwenspersoon die de Nederlandse Ambassade heeft ingeschakeld, die taak weer heeft overgedragen aan de heer E. Op het briefje met zijn adres, dat hij gaf aan de zuster van cliënte, staat ook een vermelding van een naam, namelijk een zekere P. Cliënte kon ook bij deze persoon terecht voor inlichtingen, wellicht is dat de naam van de ook bij de Nederlandse Ambassade bekende vertrouwenspersoon.

2. Bij de reactie van verzoekster bevond zich een handgeschreven brief van verzoeksters zuster van 12 mei 2001, waarin vragen van verzoeksters gemachtigde werden beantwoord. Deze vragen luiden als volgt:

- Could you give a description of E.?

- Did he present himself as somebody working for the Dutch embassy; did he say what his function was?
- Do you know how E. knew about the legalisation-procedure of your sister (verzoekster; N.o.)?
- Did other members of your family talk to him? What are the names of those family-members?
- Do you have a description of S.? What do you know about him?
- In which city is I. working as a Chief of police?
- How did he know the address of E.?
- In the letter of the lawyer, A., no address of E. is mentioned. Do you know how this letter reached E.
- Did the letter of A., your lawyer, have any effect or did E. pay after intervention of I.
- How much did E. pay you back?"

De brief van verzoeksters zuster hield onder meer het volgende in:

"(1) On the 22nd of July, 1996, at about 8.15 p.m., a man of about 5 ft tall, well built, dark in complexion, walked into my room and introduced himself as an official of Netherlands Embassy in Lagos.

(2) E. introduced himself as a lawyer working on behalf of Dutch embassy in Lagos. He presented himself as a legal officer representing Dutch embassy in Lagos and that one of his main functions was verification of documents submitted at the Dutch embassy by those seeking legalisation of their stay in Netherlands/Holland.

(2b) When E. visited us at (...) and introduced himself as a legal practitioner representing the Dutch Embassy in Lagos and in charge of (verzoekster; N.o.)'s case, he presented all the original documents/photographs which I submitted at the Embassy in respect of (verzoekster; N.o.)'s legalisation, he then mentioned few defects and claimed that the documents were fake 2nd that he was going to verify them, I told him that the documents were genuine and that he should go already and verify them. E. also showed me some documents or other applicants which he was going to verify. E. said that there was nothing anybody could do to get my sister's stay legalised and that unless the 10Embassy in Lagos or Nigeria gives a go ahead, that nothing could be done. We became panicked and believed him and he probably saw the fear in us. He then demanded the sum of N. 100,000.00 (one hundred thousand Naira), he said that he has to settle one K. an official of the embassy and some other officials involved, we later arrived at N.80,000.00 (eighty

thousand Naira) which E. collected the next day and left for Lagos. E. gave us his address in Lagos with a phone number, which he signed and he told us that if we come we should ask for Ch. or P. Attached is a piece of paper which E. used to write his address/phone number and signed with his own hand writing.

(3) I did not know how E. knew about my sister's legalisation procedure at the Embassy, but I was fully convinced on seeing him with the original copies of documents/photographs I submitted at the Embassy which he showed me.

(4) Yes, E. visited my home town (...) and also my elder sister at (...) and he interviewed all of them concerning my sister and the documents/photographs submitted. He even visited the primary/secondary schools my sister (verzoekster; N.o.) attended, both at (...) and (...), and also the Ministry of Education for verification of certificates and also to the Local Government Headquarters at (...) to interview the chairman to certify the identity/his signature in the identification or local Government of Origin.

The names of the family members interviewed by E. are my father D., mother C., O., R., M. at (...).

(5) I know one S. who is a staff at the Dutch Embassy, he is a short man of about 4 ft. tall, fair in complexion and I think he is a calabar, he was always attending to me at the Embassy, giving me date of next appointments. I don't know much about him except that he works at the Embassy and attends to me.

(6) I. is a retired Assistant Inspector General at Police, before his retirement he worked at the Police Headquarters in Lagos.

(7) On discovering that E. was not fulfilling his obligations as he claimed to be, we decided to intimate I. as regard the money E. collected from us. I. advised us to go back to E. and demand for our money and if E. refused to pay he (I.) will take it up from there, we then decided to write E. through our lawyer A. We gave I. the address of E.

(8) In A.'s letter to E. there was no address of E., but the letter was delivered by hand (by me) to E. with the address E. gave to us when he visited us.

(9) The letter of my lawyer A. had a tremendous effect on E. because that was what made E. to pay us and he was made to sign an undertaking at the bottom of his copy which was photocopied and original copy was given to him.

Attached is a copy of the letter from A. and E.'s undertaking duly signed by E. himself and dated.

Yes this letter from A. made E. to pay the said money and this made us not to go back to I. but we later told I. that E. has paid us.

(10) E. has paid the said N. 80,000.00 (eighty thousand)."

3. Verder bevond zich bij de reactie van verzoekster een handgeschreven notitie, waarop een adres was vermeld. Volgens verzoekster is dit het handschrift van E. Het handschrift is vergelijkbaar met de handgeschreven mededeling op de brief van verzoeksters advocaat van 12 januari 1997.

Achtergrond

Op 18 augustus 1998 heeft de Nationale ombudsman rapport 98/350 uitgebracht, dat betrekking heeft op de totstandkoming en het gebruik van individuele ambtsberichten in asielzaken door het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie. In het rapport is hoofdstuk 4.4. over de selectie van vertrouwenspersonen, paragraaf 4.4.1., en in paragraaf 4.4.21., die betrekking heeft op het inschakelen van derden, is onder meer het volgende overwogen:

"4.4.1. Voor het verrichten van het onderzoek in het land van herkomst wordt door het Ministerie van Buitenlandse Zaken veelal een lokale vertrouwenspersoon ingeschakeld.

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat de beantwoording van de onderzoeksvragen door de desbetreffende Post veelal grotendeels, en soms zelfs volledig, is gebaseerd op de onderzoekbevindingen van de ingeschakelde vertrouwenspersoon. De vertrouwenspersonen vervullen dan ook een cruciale rol bij de totstandkoming van individuele ambtsberichten. Dit betekent in de eerste plaats dat aan de selectie van deze vertrouwenspersonen zware eisen moeten worden gesteld. Bij deze selectie zal onder meer moeten worden gelet op betrouwbaarheid, objectiviteit en deskundigheid."

"4.4.21. Zoals hiervoor in paragraaf 4.4.1. is gesteld, vervullen de door de verschillende posten aangestelde vertrouwenspersonen een cruciale rol bij het verzamelen van informatie in individuele asielzaken. Het is daarom juist dat zij pas na een strenge selectie worden belast met deze taak.

Het valt niet met het delicate karakter van deze taak te rijmen, wanneer een vertrouwenspersoon geheel buiten de Post om voor het feitelijke onderzoekwerk derden inschakelt. Indien het noodzakelijk is dat een vertrouwenspersoon een derde inschakelt voor het verrichten van onderzoek, mag worden verwacht dat de betrokken Chef de Poste daarvan weet, en in beginsel ook dat hij uitdrukkelijk kenbaar heeft gemaakt dat zijnerzijds geen bezwaar bestaat tegen diens inschakeling. Van de Chef de Poste mag in dat verband verder worden verwacht dat hij zo mogelijk de referenties van de betrokken derde natrekt."

De Minister van Buitenlandse Zaken heeft in reactie op dit rapport laten weten dat de derden die de vertrouwenspersoon inschakelde, meestal medewerkers waren van het kantoor van deze vertrouwenspersoon, die de werkzaamheden verrichten onder diens

verantwoordelijkheid. Daarom was het onnodig en ook ondoenlijk dat een chef de Poste elke keer uitdrukkelijk om toestemming werd gevraagd wanneer een dergelijke medewerker voor een onderzoek werd ingeschakeld. Dit lag anders wanneer deze derde niet op het kantoor werkzaam was. In dat geval lag intensiever toezicht voor de hand, en werd gewerkt aan een instructie op dat punt.

De Nationale ombudsman reageerde hierop met de mededeling dat een vertrouwenspersoon zonder meer verantwoordelijk wordt gesteld voor de activiteiten van een medewerker van diens kantoor, wanneer deze medewerker wordt ingeschakeld voor het onderzoek. Verder leek het de Nationale ombudsman passend wanneer de Chef de Post, of een medewerker van de ambassade namens hem, een kennismakingsgesprek zou voeren met de medewerker van de vertrouwenspersoon voordat deze wordt ingeschakeld voor onderzoek, om hem te doordringen van het bijzondere karakter van het onderzoek. De Minister van Buitenlandse Zaken liet daarop weten dat inmiddels een instructie in deze zin was uitgegaan aan de posten.