



# Rapport

**Datum: 19 juli 2002**

**Rapportnummer: 2002/216**

## Klacht

Verzoeker klaagt over de handelwijze van het Nederlandse ambassadekantoor (tegenwoordig Consulaat-generaal) te Lagos (Nigeria) in het kader van de aanvragen van eind 1997 en van 6 oktober 1999 om verlening van een visum voor kort verblijf ten behoeve van zijn Nigeriaanse partner.

Hij klaagt er in dit verband in het bijzonder over dat het ambassadekantoor:

- op 27 januari 1998 de originele geboorteakte van zijn partner heeft beschadigd en verdacht heeft gemaakt door op de akte een stempel te zetten;
- als vereiste bij de visumaanvraag van 6 oktober 1999 heeft gesteld dat een volledig geboekt retourvliegticket op naam van zijn partner moest worden overgelegd, terwijl nog niet bekend was of en zo ja, wanneer zij naar Nederland kon afreizen;
- een in de Nederlandse taal opgestelde beslissing van 25 oktober 1999, waarbij de visumaanvraag werd afgewezen, aan zijn Nigeriaanse partner heeft overhandigd.

Verzoeker klaagt verder over de bejegening van hem en zijn partner op 29 oktober 1999 door medewerkers van het Nederlandse ambassadekantoor te Lagos (Nigeria). Hij klaagt er in dit verband over dat:

- zij uren buiten in de brandende zon voor het ambassadekantoor hebben moeten wachten alvorens zij tot het ambassadekantoor werden toegelaten;
- medewerkers van het ambassadekantoor zijn partner hebben uitgelachen.

## Beoordeling

### I. Ten aanzien van de geboorteakte

1. In 1997 diende verzoekers Nigeriaanse partner (die in november 2001 is overleden) ten behoeve van de aanvraag tot het verlenen van een visum voor kort verblijf een legalisatieaanvraag van haar geboorteakte in bij het Nederlandse ambassadekantoor (tegenwoordig Consulaat-generaal) te Lagos (Nigeria). Het document werd inhoudelijk geverifieerd en niet in orde bevonden. Het Consulaat-generaal wees daarop bij beslissing van 26 januari 1998 de legalisatieaanvraag af. Op 27 januari 1998 is op de achterzijde van de geboorteakte door middel van een stempel en een handtekening van de kanselier aangegeven dat de geboorteakte inhoudelijk was geverifieerd en niet in orde was bevonden.

Verzoeker klaagt er in de eerste plaats over dat het Consulaat-generaal te Lagos de originele geboorteakte van zijn partner heeft beschadigd en verdacht heeft gemaakt door

het plaatsen van de stempel op de achterzijde.

2. In reactie op dit klachtonderdeel liet de Minister van Buitenlandse Zaken weten dat de geboorteakte van verzoekers partner na verificatie niet in orde was bevonden. Het is volgens de Minister normaal administratief gebruik dat daarvan op de achterzijde van de desbetreffende akte een aantekening wordt gemaakt in de vorm van een stempel en een handtekening van de kanselier. Voorts stelde de Minister zich op het standpunt dat het feit dat een akte na verificatie niet in orde is bevonden tot de verantwoordelijkheid behoort van de persoon die de akte heeft overgelegd.

3. Nigeria behoort tot één van de vijf zogenoemde probleemlanden (zie Achtergrond, onder 2.). Overgelegde documenten dienen derhalve niet alleen gelegaliseerd maar tevens geverifieerd te worden.

Ingevolge de Instructie legalisatie- en verificatieprocedure Nederlandse vertegenwoordigingen in Ghana, Nigeria, India, Pakistan en de Dominicaanse Republiek (zie Achtergrond, onder 2.) dienen ambtenaren van Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland bij een negatieve beoordeling van een verificatierapport een weigeringsbeschikking op te maken. Voorts bepaalt paragraaf 9.5 van deze Instructie dat in een dergelijk geval op de achterkant van het document door middel van een stempel dient te worden aangegeven dat het document inhoudelijk is geverifieerd en voor legalisatie is geweigerd. Ingevolge paragraaf 9.6 blijven de voor legalisatie geweigerde documenten in het dossier op de post. Een voor legalisatie geweigerd document mag niet aan de betrokkene worden teruggegeven (paragraaf 9.7 van de Instructie).

4. Afgezien van het feit dat de voor legalisatie geweigerde geboorteakte blijkbaar in strijd met de paragrafen 9.6 en 9.7 aan verzoekers partner is teruggegeven, kan de Nationale ombudsman zich vinden in de inhoud van paragraaf 9.5 van voornoemde Instructie. De Nationale ombudsman onderkent het belang van het niet (verder) in omloop geraken van valse, vervalste of anderszins niet rechtsgeldige documenten. In die zin is een aantekening op het document noodzakelijk en gerechtvaardigd.

Voor de stelling van de Minister dat het plaatsen van een aantekening terzake in de vorm van een stempel behoort tot het "normaal administratief gebruik" vindt de Nationale ombudsman steun in het Haags Legalisatieverdrag waarbij tussen verdragspartijen de apostille ter vervanging van het vereiste van legalisatie overeenkomstig artikel 4 van het verdrag eveneens op het stuk zelf of op een verlengstuk wordt geplaatst. Aangenomen moet worden dat ten aanzien van akten van staten die geen partij zijn bij het Verdrag de consulaire ambtenaar van het land op welks grondgebied de akte moet worden overgelegd de aantekening terzake het al dan niet toelaten voor legalisatie van deze akten eveneens door middel van een stempel op (de achterkant van) de akte zelf mag plaatsen.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

## II. Ten aanzien van het vliegticket

1. Op 6 oktober 1999 diende verzoekers partner opnieuw een aanvraag in om verlening van een visum voor kort verblijf. Verzoeker klaagt erover dat het Nederlandse ambassadekantoor te Lagos voor het verkrijgen van een visum voor kort verblijf de voorwaarde heeft gesteld dat zijn vriendin een volledig geboekt retourticket kon tonen, terwijl op dat moment nog niet bekend was of en zo ja, wanneer zij naar Nederland kon reizen. Verzoeker schafte voor zijn vriendin op 22 oktober 1999 een vliegticket aan; op 29 oktober 1999 werd de visumaanvraag afgewezen. Verzoeker had zodoende kosten voor een door zijn vriendin onbruikbaar vliegticket gemaakt.
2. De Minister van Buitenlandse Zaken deelde in zijn reactie op dit klachtonderdeel mee dat het juist is dat ten tijde van de aanvraag van het visum door verzoekers partner door het ambassadekantoor in het kader van die aanvraag een volledig geboekt retourticket werd verlangd. Deze voorwaarde werd gesteld teneinde te kunnen beoordelen of de terugkeer van de visumaanvrager naar zijn of haar land van herkomst al dan niet gewaarborgd was. Aangezien deze handelwijze bij weigering van een visum in bepaalde gevallen kosten voor de aanvrager zou kunnen meebrengen, was er per 1 december 1999 voor gekozen om de eis te wijzigen. Sindsdien volstaat een zogenaamd geconfirmeerd ticket, zodat na een weigering eventuele kosten voor de aanvrager tot een minimum worden beperkt, aldus de Minister.
3. Tijdens het onderzoek dat leidde tot rapport 2002/148 van 14 mei 2002 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken naar aanleiding van een soortgelijke klacht als het onderhavige klachtonderdeel onder meer meegedeeld dat bij de indiening van de visumaanvraag kan worden volstaan met een ticketreservering, en dat de ambassade pas overlegging van een bevestigd retourticket verlangt op het moment dat zeker is dat het visum zal worden afgegeven. Voor de grondslag van dit vereiste verwees de Minister naar de artikelen 5 juncto 15 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (zie Achtergrond, onder 3.) en naar hoofdstuk V van de Gemeenschappelijke Schengen Visuminstructie (zie Achtergrond, onder 4.).
4. Uit het oogpunt van dienstverlening dient voorkomen te worden dat een aanvrager onnodige kosten maakt dan wel investeringen doet in een stadium dat nog niet kan worden vastgesteld of is voldaan aan de overige voorwaarden voor het verkrijgen van een visum.
5. Hoofdstuk V van de Gemeenschappelijke Schengen Visuminstructie noemt onder andere de bestrijding van illegale immigratie een fundamenteel criterium waaraan een visumaanvraag dient te worden getoetst. Verder is in dit hoofdstuk van de Gemeenschappelijke Schengen Visuminstructie bepaald dat de beoordeling van het gevaar voor illegale immigratie ten volle bij de diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen berust. Deze bewijsstukken dienen onder meer betrekking te hebben op het reisdoel, de vervoermiddelen en de terugreis. In dit kader kan de

vertegenwoordiging van de visumaanvrager dan van hem bewijs verlangen op grond waarvan de vertegenwoordiging met enige zekerheid kan beoordelen of de visumaanvrager aan het eind van de geldigheidsduur van het gevraagde visum zal terugkeren naar het land van herkomst. Gelet hierop mag het Nederlandse Consulaat-generaal te Lagos van vreemdelingen verlangen dat zij een reservering voor een retourvliegticket tonen ter onderbouwing van de visumaanvraag. In dit verband zijn de door de vreemdeling te maken kosten, waaronder die kosten die voortvloeien uit een eventuele weigering van het visum, niet onredelijk te achten.

6. De eis die volgens de Minister sinds 1 december 1999 inhoudt dat een geconfirmeerd retourvliegticket dient te worden overgelegd is op grond van het bovenstaande gerechtvaardigd. In dit geval is van verzoekers partner echter nog een volledig geboekt, en dus reeds volledig betaald retourvliegticket verlangd. Gelet op het onder 4. genoemde oogpunt van dienstverlening had dit vereiste niet mogen worden gesteld.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

Het voorgaande vormt aanleiding om de Minister van Buitenlandse Zaken een aanbeveling te doen.

### III. Ten aanzien van de in de Nederlandse taal opgestelde beslissing

1. Het Nederlands ambassadekantoor te Lagos stelde de afwijzende beschikking van 29 oktober 1999 op de visumaanvraag in de Nederlandse taal op en overhandigde deze aan verzoekers partner.

Verzoeker klaagt erover dat de beslissing in het Nederlands was opgesteld, aangezien zijn vriendin deze taal niet beheerste.

2. In het eerste lid van artikel 2:6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is bepaald dat bestuursorganen en onder hun verantwoordelijkheid werkzame personen de Nederlandse taal gebruiken, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Ingevolge het tweede lid van artikel 2:6 van de Awb kan in afwijking van het eerste lid een andere taal worden gebruikt indien het gebruik daarvan doelmatiger is en de belangen van derden daardoor niet onevenredig worden geschaad. In de Memorie van Toelichting bij artikel 2:6 van de Awb (MvT, Kamerstukken II 23543, nr. 3, p. 4; MvA, Kamerstukken I 23543, nr. 23b, p. 2; Achtergrond, onder 1.) is gesteld dat uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een rechtsplicht kan voortvloeien om van het tweede lid gebruik te maken.

De kwalificatie “doelmatiger” geeft aan dat de afwijkingsmogelijkheid een functioneel karakter heeft en daarmee naar haar aard beperkt is (NV, Kamerstukken II 23543, nr. 5, p. 16). Volgens de Memorie van Toelichting valt daarbij te denken aan het diplomatieke verkeer, daaronder begrepen de contacten van en met de Nederlandse ambassades.

De Minister van Buitenlandse Zaken heeft in de Instructie legalisatie- en verificatieprocedure Nederlandse vertegenwoordigingen in Ghana, Nigeria, India, Pakistan en de Dominicaanse Republiek in paragraaf 9.4. onder meer voorgeschreven dat sinds de inwerkingtreding van de Awb weigeringsbeschikkingen namens de Minister van Buitenlandse Zaken worden opgesteld in het Nederlands. Om de uniformiteit in de werkwijze van de posten te bewaken, dient de weigeringsbeschikking in het Nederlands te worden opgesteld. Ter informatie dient een bijlage te worden aangehecht waarin de bezwaarclausule in een vreemde taal (Engels, Frans of Spaans) wordt gegeven (zie Achtergrond, onder 2.).

3. Artikel 2:6 van de Awb legt als hoofdregel vast dat de overheid de Nederlandse taal moet gebruiken, zowel mondeling als schriftelijk. Op deze hoofdregel kunnen twee uitzonderingen worden gemaakt. Bij gebrek aan een wettelijk voorschrift dat bepaalt dat beschikkingen op visumaanvragen in een andere taal dan de Nederlandse moeten worden opgesteld, resteert de vraag of in dit geval onder de hier gegeven omstandigheden het gebruik van een andere taal doelmatiger was geweest waarbij de belangen van derden niet onevenredig zouden worden geschaad.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat in het onderhavige geval niet nodig was van de hoofdregel af te wijken. Daarbij laat de Nationale ombudsman zich met name leiden door de in de voornoemde Instructie weergegeven reden van het gebruik van de Nederlandse taal in geval van een weigeringsbeschikking. Voorts is niet gebleken dat verzoekers partner de inhoud van de beschikking van 25 oktober 1999 niet heeft begrepen. Daarbij is mede van belang dat verzoeker aanwezig was bij de uitreiking van de beschikking.

De onderzochte gedraging op dit punt is behoorlijk.

#### IV. Ten aanzien van de bejegening

Verzoeker klaagt er ten slotte over dat hij en zijn partner op 29 oktober 1999 onheus zijn bejegend door medewerkers van het Nederlandse ambassadekantoor te Lagos (Nigeria). Hij klaagt er in dit verband over dat hij en zijn partner uren buiten in de brandende zon voor het ambassadekantoor hebben moeten wachten alvorens zij tot het ambassadekantoor werden toegelaten en dat voorts medewerkers van het ambassadekantoor zijn partner hebben uitgelachen.

##### a. ten aanzien van het uitlachen

1. Verzoeker klaagde erover dat medewerkers van het Nederlandse ambassadekantoor te Lagos zijn partner hadden uitgelachen.

2. De Minister van Buitenlandse Zaken deelde mee geen reactie op dit klachtonderdeel te kunnen geven, omdat uit de formulering van de klacht niet kan worden afgeleid welke

ambassademedewerkers in welke omstandigheden dit zouden hebben gedaan.

3. Verzoeker heeft naar aanleiding van bovengenoemde mededeling van de Minister geen nadere aanduiding kunnen geven van feiten of omstandigheden waaronder één en ander zou hebben plaatsgevonden. Om die reden moet worden geconcludeerd dat er onvoldoende aanleiding is om aan te nemen dat de onderzochte gedraging waarop dit klachtonderdeel betrekking heeft, zich heeft voorgedaan.

De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk.

b. ten aanzien van het buiten in de zon moeten wachten

1. Verzoeker klaagt er ten slotte over dat hij en zijn partner op 29 oktober 1999 lang uren buiten in de brandende zon voor het ambassadekantoor hebben moeten wachten alvorens zij tot het ambassadekantoor werden toegelaten.

2. In reactie op dit klachtonderdeel liet de Minister van Buitenlandse Zaken weten dat het ambassadekantoor in 1999 twee ingangen had: een ingang tot het ambassadekantoor en een ingang tot de consulaire afdeling. Laatstgenoemde ingang beschikte over een zonwering. Indien verzoekers bij de juiste ingang hadden gestaan, hadden zij niet uren in de zon moeten staan.

3. Verzoeker liet in reactie weten dat hij en zijn partner zich bij de ingang tot de consulaire afdeling hadden opgesteld. De genoemde zonwering betrof echter slechts een afdak van drie bij drie meter dat bij lange na niet de rij wachtende mensen kon beschermen tegen de zon.

3. De Minister bestreed de lezing van verzoeker. Bij de consulaire afdeling van het Nederlandse Consulaat-generaal te Lagos was buiten de poort een afdak geplaatst van 7,44 meter bij 4,80 meter. Daarnaast was er een afdak binnen de poort dat sinds de zomer 2001 een afmeting heeft van 6,04 meter bij 2,95 meter, terwijl de publieke wachtruimte een omvang heeft van 7,90 meter bij 2,60 meter.

4. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft de afmeting en de hoeveelheid aangebrachte zonweringen aldus gedetailleerd beschreven.

Er is onvoldoende reden om aan deze informatie te twijfelen. Dit sluit niet uit dat verzoeker en zijn vriendin gedurende langere tijd hebben moeten wachten in de zonneshij.

Daarmee kan echter nog niet worden gesteld dat de dienstverlening van het Nederlandse ambassadekantoor op dit punt tekort is geschoten.

De onderzochte gedraging ten aanzien van dit klachtonderdeel is behoorlijk.

## Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Nederlandse Consulaat-generaal te Lagos (Nigeria), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond ten aanzien van het vliegticket, en niet gegrond ten aanzien van de geboorteakte, het gebruik van de Nederlandse taal, het uitlachen en het wachten in de zon.

## AANBEVELING

De Minister van Buitenlandse Zaken wordt in overweging gegeven in overleg te treden met verzoeker teneinde de door hem gemaakte kosten ten behoeve van een retourvliegticket voor zijn toenmalige partner te vergoeden.

## Onderzoek

Op 4 juli 2001 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer W. te Utrecht, met een klacht over een gedraging van het Nederlandse ambassadekantoor (tegenwoordig: Consulaat-generaal) te Lagos (Nigeria).

Verzoeker had zich al eerder, bij brieven van 21 september 2000 en 17 oktober 2000, tot de Nationale ombudsman gewend. Zijn verzoek voldeed toen echter niet aan het kenbaarheidvereiste als neergelegd in artikel 12, tweede lid van de Wet Nationale ombudsman, zodat het niet in onderzoek werd genomen.

Naar de gedraging van het Nederlandse ambassadekantoor te Lagos (Nigeria), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, 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.

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

Tevens werd de Minister en verzoeker een aantal specifieke vragen gesteld.

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

De reacties van verzoeker en de Minister van Buitenlandse Zaken gaven aanleiding het verslag aan te vullen.



## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### A. feiten

1. In 1997 diende verzoekers vriendin, die de Nigeriaanse nationaliteit bezat, ten behoeve van de aanvraag om verlening van een visum voor kort verblijf een aanvraag in bij het Nederlandse ambassadekantoor te Lagos (Nigeria) tot legalisatie van haar geboorteakte. Het document werd inhoudelijk geverifieerd en niet in orde bevonden. Het ambassadekantoor wees daarop bij beslissing van 26 januari 1998 de legalisatieaanvraag af. Op 27 januari 1998 is op de achterzijde van de geboorteakte door middel van een stempel en een handtekening van de kanselier aangegeven dat de geboorteakte inhoudelijk was geverifieerd en niet in orde was bevonden. Op 9 februari 1998 ontving verzoekers vriendin de akte retour en tekende hierbij voor ontvangst.

2. Op 9 maart 1998 diende verzoeker namens zijn vriendin tegen de beslissing van 26 januari 1998 een bezwaarschrift in bij de Minister van Buitenlandse Zaken. Het bezwaarschrift werd bij beslissing van 1 februari 1999 niet ontvankelijk verklaard.

3. Op 6 oktober 1999 diende verzoekers vriendin opnieuw een aanvraag in tot het verlenen van een visum voor kort verblijf. Als vereiste bij de visumaanvraag werd onder meer verlangd dat verzoekers vriendin een volledig geboekt retourvliegticket kon tonen. Verzoeker schafte op 22 oktober 1999 een retourticket aan. De visumaanvraag werd op 25 oktober 1999 afgewezen. Op 29 oktober 1999 werd de weigeringsbeschikking van 25 oktober 1999 aan verzoekers partner aangeboden tijdens een bezoek van verzoeker en zijn partner aan het Nederlandse ambassadekantoor te Lagos.

### B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder Klacht.

### C. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

Bij brief van 4 december 2001 reageerde de Minister van Buitenlandse Zaken onder meer als volgt op verzoekers klacht:

Ad 1) "...is de geboorteakte van de partner van (verzoeker; N.o.) na verificatie niet in orde bevonden. Het is normaal administratief gebruik dat daarvan op de achterzijde van de desbetreffende akte een aantekening wordt gemaakt in de vorm van een stempel en een handtekening van de kanselier. Dat de inhoud van de akte na verificatie niet in orde is bevonden is bovendien niet iets dat het ambassadekantoor te Lagos moet worden aangerekend, maar dat is de verantwoordelijkheid voor de persoon die de akte heeft overgelegd. Gelet op het vorenstaande is er geen sprake van dat de akte zou zijn

"beschadigd" of "verdacht" zou zijn gemaakt.

Ad 2) Het is juist dat er ten tijde van de aanvraag van het visum door de partner van (verzoeker; N.o.), in casu 6 oktober 1999, door het ambassadekantoor in het kader van die aanvraag een volledig geboekt retourticket werd verlangd. Deze voorwaarde werd gesteld ten einde te kunnen beoordelen of de terugkeer van de visumaanvrager naar zijn of haar land van herkomst al dan niet gewaarborgd is. (...). Aangezien deze handelwijze bij weigering van een visum in bepaalde gevallen kosten voor de aanvrager met zich mee zou kunnen brengen, is er per 1 december 1999 voor gekozen om de eis te wijzigen. Sindsdien volstaat een zgn. geconfirmeerd ticket, zodat na een weigering eventuele kosten voor de aanvrager tot een minimum worden beperkt.

Ad 3) (...) In artikel 2:6, lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is de bepaling opgenomen dat bestuursorganen en onder hun verantwoordelijkheid werkzame personen gebruik maken van de Nederlandse taal, tenzij bij wettelijk voorschrift anders bepaald is. Nu in het geval van een schriftelijke besluit tot weigering van een visum niet wettelijk is bepaald dat deze in een andere taal moet worden gesteld dan de Nederlandse, bestaat er voor het ambassadekantoor te Lagos geen aanleiding om van de bepaling in artikel 2:6, lid 1 Awb af te wijken. Dat het "toelichtingsformulier" voor het visum, zoals (verzoeker; N.o.) het in zijn brief van 2 juli 2001 noemt, wel gebruik wordt gemaakt van de Engelse taal moet gezien worden als een service zijdens de ambassade. Overigens merk ik nog op dat uit de klachtformulering niet blijkt welk nadeel de partner van (verzoeker; N.o.) in deze heeft ondervonden.

(...)

ad 1) Het Nederlandse ambassadekantoor in Lagos heeft een tweetal ingangen, hetgeen ook het geval was in 1999. Er is een ingang die toegang geeft tot het ambassadekantoor zelf. Deze ingang is bedoeld voor medewerkers van de ambassade en voor gasten die op het ambassadekantoor worden ontvangen. Deze toegang heeft geen zonnewering. De andere ingang geeft toegang tot de consulaire afdeling. Deze toegang heeft wel een zonnewering. Indien zoals (verzoeker; N.o.) stelt hij uren buiten in de brandende zon heeft gestaan, dan kan ik niets anders concluderen dat klager en zijn partner om hun moverende redenen zich hebben opgesteld voor de ingang van het ambassadekantoor, die niet voor hen bedoeld was.

ad 2) Uit de formulering van dit klachtonderdeel valt niet af te leiden welke ambassademedewerkers in welke omstandigheden dit zouden hebben gedaan. Het is derhalve niet mogelijk om zonder verdere precisering door klager omtrent de exacte omstandigheden waarin e.e.a. heeft plaatsgevonden, op dit punt van de klacht een reactie te geven."

D. Reactie verzoeker

Bij brief van 23 januari 2002 deelde verzoeker in reactie op de hiervóór onder **C**. weergegeven brief van de Minister van Buitenlandse Zaken onder meer het volgende mee:

“Zoals ik (...) al telefonisch meldde is mijn vriendin op 18.11.'01 tengevolge van een typhus aanval overleden. Ik wil dit niet bij de discussie betrekken maar dit doet niets af aan de zaak waarvoor wij vochten en ik wil toch rechtsherstel.

(...)

Ad 1 de geboorteakte

Wat voor het ministerie “normaal administratief gebruik” heet te zijn is voor de enige en originele geboorteakte van mijn vriendin rampzalig. (...)

Ad 2 het ticket

Hierin wordt toegegeven dat na de gemaakte fout de eis gewijzigd is. En een wijziging is het niet eens want ga zelf maar eens bij een luchtvaartmaatschappij een ticket confirmeren zonder volledig te betalen. Nog steeds niet. Het is gewoon een beetje gegoochel met woorden. Dus de fout erkennen en het bedrag van US \$ 1100,- terugbetalen.

Ad 3 het nadeel

Hiervan word ik misselijk. De vernederingen. Een in het Nederlands gesteld briefje in je handen gedrukt krijgen en het dan niet te kunnen lezen. (...)

Ad 1 de ingangen

Ik ben volledig op de hoogte van de ingangen van het ambassadekantoor. Natuurlijk hebben wij gebruik gemaakt van de ingang tot de consulaire afdeling. Hier bevindt zich inderdaad een afdakje van 3 x 3m, maar als er een rij van 30 mensen wacht kunt u zich wel voorstellen hoe dat gaat. Ik vind het van grote onbeschoftheid getuigen om zogenaamd fijntjes op te merken dat wij dan wel zo stom waren voor de ingang te staan waar inderdaad de 4Wdrives met weldoorvoede Nigerianen in en uit rijden. (...)

Ad 2 de laaghartige beledigingen

Hiertegen kan ik natuurlijk niets inbrengen omdat de conversaties niet op tape zijn opgenomen. Men kan zich er nu dus gemakkelijk van afmaken.

(...)

Over de “auteur” en de ondertekenaar van de brief kan ik verder kort zijn, ik denk dat zij zich met hun ongetwijfeld riant salaris in een soort continue stageperiode bevinden waarvan de opdracht luidt: bescherm het smetteloze uiterlijk van het ministerie tegenover

elke eventuele klager en zeker tegen de Nationale ombudsman. Er mocht eens naar buiten komen hoe er met burgers in het buitenland wordt omgegaan.”

#### E. Reactie Minister van Buitenlandse Zaken

Op 12 maart 2002 ontving de Nationale ombudsman de schriftelijke reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken op verzoekers brief van 23 januari 2002. De reactie van de Minister houdt onder meer het volgende in:

“In tegenstelling tot hetgeen (verzoeker; N.o.) stelt over het afdak boven de ingang van de consulaire afdeling, heeft dit geen afmeting van 3 bij 3 meter, maar meet het afdak buiten de poort 7,44 meter bij 4.80 meter (ca. 36 m<sup>2</sup> en dus niet 9 m<sup>2</sup>). Daarnaast is er een afdak binnen de poort dat sinds zomer 2001 een afmeting heeft van 6,04 meter bij 2,95 meter (ca. 18 m<sup>2</sup>), terwijl de publieke wachtruimte een omvang heeft van 7,90 meter bij 2,60 meter (ca. 20 m<sup>2</sup>).

(...)

Ten aanzien van de klacht dat ambassadepersoneel zijn partner hebben uitgelachen, stelt (verzoeker; N.o.) in zijn reactie van 9 januari 2002, dat ik mij er gemakkelijk van heb afgemaakt, door te stellen dat de klachtformulering geen nadere bijzonderheden geeft. Dit verwijt is onterecht, aangezien het juist aan (verzoeker; N.o.) zelf is om zijn klacht deugdelijk te onderbouwen. Als door hem niet duidelijk kan worden aangegeven wanneer iets is gebeurd, en welke personen daarbij betrokken waren, kan niet van mij worden verlangd daarop een inhoudelijke reactie te geven.

(...)

De opmerkingen van (verzoeker; N.o.) over werknemers van dit Ministerie zijn niet alleen onaanvaardbaar, maar ik acht deze ook opzettelijk kwetsend. De opmerkingen zijn, zoals overigens de hele brief van (verzoeker; N.o.), doorspekt met op de persoon gerichte insinuaties en verdachtmakingen. Dat iedere burger het recht heeft zich te beklagen over het gedrag van de overheid staat buiten kijf. Het kan mijns inziens echter niet zo zijn dat dit recht een vrijbrief is om in weerwil van de algemeen geldende fatsoensnormen volstrekt ongefundeerde uitspraken te doen over personen die in overheidsdienst werkzaam zijn.”

## Achtergrond

### 1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 2:6:

“1. Bestuursorganen en onder hun verantwoordelijkheid werkzame personen gebruiken de Nederlandse taal, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

2. In afwijking van het eerste lid kan een andere taal worden gebruikt indien het gebruik daarvan doelmatiger is en de belangen van derden daardoor niet onevenredig worden geschaad.”

Uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kan een rechtsplicht voortvloeien om van lid 2 gebruik te maken (MvT, Kamerstukken II 23543, nr. 3, p. 4; MvA, Kamerstukken I 23543, nr. 23b, p. 2).

De kwalificatie “doelmatiger” geeft aan dat de afwijkingsmogelijkheid een functioneel karakter heeft en daarmee naar haar aard beperkt is (NV, Kamerstukken II 23543, nr. 5, p. 16). Steeds moeten de concrete omstandigheden van het geval in de afweging worden betrokken. De uitzondering is onder andere bedoeld voor gevallen waarin een ambtenaar die een bepaalde vreemde taal machtig is, wordt geconfronteerd met een persoon die slechts die vreemde taal spreekt. Ook maakt de bepaling het mogelijk een beleid te voeren om allochtonen van dienst te zijn door het inzetten van ambtenaren die bepaalde vreemde talen spreken. Verder valt te denken aan het diplomatieke verkeer, daaronder begrepen de contacten van en met de Nederlandse ambassades. Op een in een vreemde taal gedaan verzoek om informatie kan onder omstandigheden het meest adequaat in dezelfde taal worden geantwoord (MvT, Kamerstukken II 23543, nr. 3, p. 4/5; NV Kamerstukken II 23543, nr. 3, p. 6).

Artikel 6:4, eerste lid:

"Het maken van bezwaar geschiedt door het indienen van een bezwaarschrift bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen."

Artikel 6:7:

"De termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift bedraagt zes weken."

Artikel 8:1, eerste lid:

"Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de rechtbank."

## 2. Legalisatie en verificatie

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 met ingang van 1 april 1996 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: (...) Nigeria."

Volgens de **circulaire Legalisatie en Verificatie van buitenlandse stukken betreffende de staat van personen** van 12 januari 2000, inwerkingtreding op 1 februari 2000 (Staatscourant 24 januari 2000, nr. 16), kunnen stukken afkomstig uit een probleemland niet worden aanvaard indien zij niet inhoudelijk geverifieerd zijn door de daartoe bevoegde Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging.

De **Instructie legalisatie- en verificatieprocedure Nederlandse vertegenwoordigingen in Ghana, Nigeria, India, Pakistan en de Dominicaanse Republiek** van 24 augustus 2000, inwerkingtreding 1 september 2000 (Staatscourant 30 augustus 2000, nr. 167) houdt onder meer het volgende in:

"De Minister van Buitenlandse Zaken,

Besluit:

Artikel 1

Voor de werkwijze inzake legalisatie en verificatie in Ghana, Nigeria, India, Pakistan en de Dominicaanse Republiek geldt de als bijlage bij dit besluit gevoegde instructie.

(...)

Bijlage

(...)

## 2.2 Doel van legalisatie

Het doel van legalisatie is simpel gezegd het stuk bruikbaar maken voor het rechtsverkeer in een ander land. Als we echter wat verder kijken, dan zien we dat het erom gaat dat het voor de ontvangende autoriteit mogelijk is een stuk te accepteren zonder dat hij de afgevende autoriteit kent. (...) Legalisatie van buitenlandse documenten heeft het bewijsrechtelijke gevolg dat de documenten waarop de legalisatie wordt geplaatst, binnen de Nederlandse rechtsorde bewijskracht krijgen. (...) Omgekeerd heeft een weigering van legalisatie het gevolg dat buitenlandse documenten waaraan de legalisatie is onthouden, bewijskracht missen en als zodanig binnen de Nederlandse rechtsorde in feite waardeloos zijn. Een beslissing tot legalisatie van de Nederlandse overheid kan worden gezien als een “waarmerk” waardoor buitenlandse documenten waarop het waarmerk is geplaatst in de Nederlandse rechtsorde bruikbaar worden, en wordt geacht rechtsgevolgen te (kunnen) hebben. Een beslissing omtrent de legalisatie is dan ook een rechtshandeling van publiekrechtelijke aard.

(...)

## 9.4 Weigeringsbeschikkingen

Indien de beoordeling van het verificatierapport negatief is, worden de documenten voor legalisatie geweigerd. Hiervoor dient een weigeringsbeschikking te worden opgemaakt.

(...)

Overeenkomstig artikel 2:6 van de Awb gebruiken bestuursorganen en onder hun verantwoordelijkheid werkzame personen de Nederlandse taal, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. In afwijking van deze regel kan een andere taal worden gebruikt indien het gebruik daarvan doelmatiger is en de belangen van derden daardoor niet onevenredig worden geschaad. Sinds de inwerkingtreding van de Awb worden weigeringsbeschikkingen namens de Minister van Buitenlandse Zaken opgesteld in het Nederlands. Om de uniformiteit in de werkwijze van de posten te bewaken, dient de weigeringsbeschikking in het Nederlands te worden opgesteld. Ter informatie dient een bijlage te worden aangehecht waarin de bezwaarclausule in een vreemde taal (Engels, Frans of Spaans) wordt gegeven.

## 9.5 Ongeldig maken geweigerde documenten

Op het document dient te worden aangegeven dat het document inhoudelijk is geverifieerd en voor legalisatie is geweigerd. Hierbij moet ook een datum vermeld worden. Voor de goede orde: dit stempel dient op de achterkant van het document gezet te worden en niet door de gegevens.

## 9.6 Informeren Nederlandse instanties

Indien documenten voor legalisatie worden geweigerd, dient de Nederlandse instantie waarvoor de documenten benodigd zijn hiervan op de hoogte te worden gesteld. (...) Dit kan door middel van een kopie van de weigeringsbeschikking (...).

De voor legalisatie geweigerde originele documenten blijven in het dossier op de post. Deze documenten kunnen van groot belang zijn in de bezwaarprocedure. Ook kan het voorkomen dat de Minister een bezwaar gegrond verklaart en dat de documenten alsnog moeten worden gelegaliseerd. (...)

#### 9.7 Opvragen geweigerde documenten door aanvrager (gemachtigde)

De voor legalisatie geweigerde documenten mogen nooit aan betrokkene of diens gemachtigde worden teruggegeven. Het komt echter af en toe voor dat de aanvrager zijn originele documenten na weigering opeist.

Dergelijke verzoeken dienen te worden doorgezonden naar (het Ministerie van Buitenlandse Zaken; N.o.).”

### 3. Schengen Uitvoeringsovereenkomst

Artikel 5, eerste lid, aanhef en onder c:

"1. Aan een vreemdeling die aan onderstaande voorwaarden voldoet, kan toegang worden verleend tot het grondgebied van de Overeenkomstsluitende Partijen voor een verblijf van ten hoogste drie maanden:

(...)

c. het, zo nodig, overleggen van documenten ter staving van het doel van het voorgenomen verblijf en de verblijfsomstandigheden alsmede het beschikken over voldoende middelen van bestaan, zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als voor de terugreis naar het land van oorsprong of voor de doorreis naar een derde Staat, waar de toelating is gewaarborgd, dan wel in staat zijn deze middelen rechtmatig te verwerven."

Artikel 10, eerste lid:

"1. Er wordt een eenvormig visum ingesteld dat geldig is voor het grondgebied van alle Overeenkomstsluitende Partijen. Dit visum, waarvan de geldigheidsduur is geregeld in artikel 11, kan voor een periode van ten hoogste drie maanden worden verleend."

Artikel 15:

"De visa als bedoeld in artikel 10 mogen in beginsel slechts worden afgegeven, voor zover de vreemdeling aan de in artikel 5, lid 1, onder a., c., d. en e., gestelde voorwaarden voor



binnenkomst voldoet."

4. Het Schengenacquis - Besluit van het Uitvoerend Comité van 28 april 1999 betreffende de nieuwe versies van het Gemeenschappelijk Handboek en van de Gemeenschappelijke visuminstructie (SCH/Com-ex(99)13)

#### "HOOFDSTUK V: BEHANDELING EN BESLISSING

De diplomatieke of consulaire post controleert eerst alle overgelegde stukken (...) en neemt na bestudering hiervan een beslissing over de visumaanvraag (...).

Bij de behandeling te hanteren basiscriteria:

Gememoreerd zij dat de behandeling van de visumaanvraag aan de volgende fundamentele criteria moet worden getoetst: de veiligheid van de overeenkomstsluitende partijen, de bestrijding van de illegale immigratie alsmede andere aspecten van de internationale betrekkingen. Naar gelang van de betrokken staat kan aan één van deze criteria meer gewicht worden toegekend, doch alle dienen steeds in aanmerking te worden genomen.

(...)

De beoordeling van het gevaar voor illegale immigratie berust ten volle bij de diplomatieke en consulaire posten. De behandeling van visumaanvragen heeft tot doel de aanvragers te onderkennen die voornemens zijn te emigreren en door middel van een visum voor toeristische, studie- of zakelijke doeleinden, dan wel voor familiebezoek pogen de Schengenruimte binnen te komen en er zich te vestigen.

(...)

#### 1. Behandeling van de visumaanvraag

(...)

##### 1.4. Controle van andere stukken naar gelang van de aanvraag

Aantal en aard van de stukken hangen af van het mogelijke gevaar voor illegale immigratie en van de plaatselijke omstandigheden (bijvoorbeeld converteerbare valuta) en kunnen van staat tot staat verschillen. Bij de beoordeling van de bewijsstukken kunnen de diplomatieke en consulaire posten een aan de plaatselijke omstandigheden aangepaste praktijk uitwerken.

Deze bewijsstukken dienen verplicht betrekking te hebben op het reisdoel, de vervoermiddelen, de terugreis, de middelen van bestaan en de logiesomstandigheden.

- Bewijsstukken met betrekking tot het reisdoel, bijvoorbeeld:
  - uitnodiging,
  - oproeping,
  - deelneming aan een groepsreis.
- Bewijsstukken met betrekking tot de reisroute, vervoermiddelen en terugreis, bijvoorbeeld:
  - reisbiljet (heen en terug),
  - vreemde valuta voor benzine of autoverzekering.
- Bewijsstukken met betrekking tot de middelen van bestaan.

Als bewijs van voldoende middelen van bestaan kunnen worden aanvaard: converteerbaar contant geld, reischeques, aan bankrekeningen in vreemde valuta gekoppelde chequeboekjes, kredietkaarten of andere middelen welke het bezit van vreemde valuta staven.

De middelen van bestaan dienen in verhouding te staan tot de duur en het doel van de reis, alsmede tot de kosten van levensonderhoud in de bezochte overeenkomstsluitende partij (partijen). Daartoe stellen de nationale autoriteiten van de onderscheidene overeenkomstsluitende partijen jaarlijks de voor grensoverschrijding vereiste richtbedragen vast."