

Rapport

Datum: 7 juli 2005

Rapportnummer: 2005/195

Klacht

Verzoekers klagen erover dat de Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingen-zaken (DPV) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken hun klacht over corruptie van een door het Consulaat Generaal te Lagos (Nigeria) ingeschakelde vertrouwensadvocaat, bij brief van 22 april 2003 ongegrond heeft verklaard, en dit standpunt heeft gehandhaafd in een brief van 29 juli 2003.

Beoordeling

1. Verzoekster, van Nigeriaanse nationaliteit, diende op 9 oktober 2002 een aanvraag in om legalisatie van haar geboortebewijs en verklaring van burgerlijke staat bij het Consulaat Generaal te Lagos (Nigeria) in verband met de voorgenomen gezinsvorming met haar Nederlandse echtgenoot, verzoeker. Het Consulaat Generaal stelde een verificatieonderzoek in. Dit onderzoek werd uitgevoerd door een vertrouwensadvocaat.

Bij besluit van 19 november 2002 werd de legalisatie van verzoeksters documenten geweigerd. Het op 27 december 2002 hiertegen ingediende bezwaarschrift werd bij besluit van 4 november 2003 ongegrond verklaard.

Bij brief van 24 februari 2003 diende verzoekers` gemachtigde een klacht in bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken over het gebruik maken door het Consulaat Generaal te Lagos van corrupte onderzoekers. Als bijlage bij de klachtbrief bevond zich een `Protest letter' van verzoekster van 23 januari 2003. Hierin stelde zij dat de onderzoeker, de heer O., geld van haar had willen hebben en dat anders haar legalisatieaanvraag zou worden geweigerd. Na serieuze onderhandelingen, zo stelde zij, had de onderzoeker een bedrag van 20.000,00 Naira geaccepteerd, welk bedrag zij onmiddellijk aan hem had gegeven. Volgens de verklaring had dit plaatsgevonden in november 2002 in een bar/ restaurant `An Edge' te Warri (Nigeria). Hierbij waren drie personen aanwezig geweest, onder wie verzoeksters (Nigeriaanse) advocaat. Van deze drie personen waren schriftelijke verklaringen bij de klacht gevoegd, die de lezing van verzoekster ondersteunden.

2. Bij brief van 22 april 2003 verklaarde de Directeur Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken de klacht ongegrond. Volgens de klachtafhandelingsbrief bleek uit een via het Consulaat Generaal te Lagos ingesteld onderzoek dat van enige corruptie geen sprake was geweest. Bovendien had het gewraakte onderzoek niet in november, maar in oktober 2002 plaatsgevonden; de betrokken onderzoeker was in de maand november 2002 niet in Warri (Nigeria) geweest.

De directeur handhaafde dit standpunt bij brief van 29 juli 2003. Hierin deelde hij mee dat uit een vervolgonderzoek, eveneens verricht door een onafhankelijk advocatenkantoor, was gebleken dat de onderzoeker noch om geld had gevraagd noch geld had aangenomen, maar dat hem juist geld was aangeboden, en dat er sprake was van

tegenstrijdigheden in de verklaringen van verzoekster en de getuigen.

3. Verzoekers klagen erover dat genoemde directeur hun klacht over corruptie van een door het Consulaat Generaal te Lagos ingeschakelde vertrouwensadvocaat ongegrond heeft verklaard.

4. Het motiveringsvereiste houdt in dat het handelen van bestuursorganen feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering. Dit brengt mee dat in een klachtafhandelingsbrief wordt aangegeven waarop het oordeel over de (on)gegrondheid van de klacht is gebaseerd en dat de aangevoerde gronden het oordeel over de klacht kunnen dragen, zoals ook neergelegd in artikel 9:12 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb, zie Achtergrond onder 2.). Dat betekent dat alle relevante feiten, omstandigheden en argumenten in de overwegingen moeten worden betrokken.

Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving houdt in dit verband in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van hun handelingen de relevante informatie verwerven door middel van een zorgvuldig onderzoek. Klachten over omkooppraktijken dienen, ook wanneer het personen betreft die voor een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in het buitenland werkzaamheden verrichten, zeer serieus te worden genomen en grondig te worden onderzocht. Indien het bestuursorgaan derden inschakelt bij een dergelijk onderzoek, dient het bestuursorgaan zich ervan te vergewissen dat dit onderzoek naar de klacht op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden en dat de bevindingen van dit onderzoek de daaraan verbonden conclusies kunnen dragen.

Voorts is het voor een zorgvuldige klachtbehandeling van essentieel belang dat het vereiste van hoor en wederhoor, zoals ook neergelegd in artikel 9:10 Awb, wordt nageleefd. In dat artikel is onder andere bepaald dat het bestuursorgaan de klager in de gelegenheid stelt te worden gehoord, tenzij de klacht kennelijk ongegrond is dan wel de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.

Wanneer de van omkooppraktijken beschuldigde persoon de gedraging als zodanig ontkent of feiten aanvoert die de gedraging in een geheel ander licht plaatsen, is er sprake van (nieuwe) gegevens waarover de klager zijn visie moet kunnen geven. Wederhoor is dan onontbeerlijk om tot een deugdelijke vaststelling van de feitelijke toedracht te komen.

5. In dit onderzoek is gebleken dat naar aanleiding van de klacht van verzoekers tweemaal via het Consulaat Generaal te Lagos een onderzoek is ingesteld door een derde, een ander advocatenkantoor dan het kantoor waaraan de beschuldigde advocaat was verbonden. Tijdens het eerste onderzoek zijn verzoeksters Nigeriaanse advocaat en haar zuster met betrekking tot de klacht gehoord door dat advocatenkantoor. Hiervan is een rapport opgemaakt gedateerd 11 maart 2003. Voorts heeft het advocatenkantoor waaraan de beschuldigde advocaat was verbonden een uitgebreide - hem en het kantoor verdedigende - verklaring opgesteld, eveneens gedateerd 11 maart 2003. Naar aanleiding

van het tweede onderzoek bracht het advocatenkantoor dat de klacht onderzocht op 9 juni 2003 een nader rapport uit aan het Consulaat Generaal te Lagos. In dit tweede rapport komt de lezing van de beschuldigde onderzoeker aan bod.

De Directeur Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken heeft op grond van het eerste onderzoeksrapport de klacht ongegrond verklaard en deze conclusie gehandhaafd op grond van het tweede onderzoeksrapport. In de hiervoor genoemde brieven heeft die directeur - kortweg - geconcludeerd dat de beschuldigde advocaat geen steekpenningen had gevraagd c.q. had aangenomen, maar dat hem juist geld was aangeboden, en dat er sprake was van tegenstrijdigheden in de verklaringen van verzoekster en de getuigen.

6. Uit die brieven blijkt echter niet dat genoemde directeur zich ervan heeft vergewist of de conclusies van de onderzoeksrapporten gedragen werden door de in die rapporten aangevoerde feiten en omstandigheden. Dit is met name van belang aangezien het eerste rapport van 11 maart 2003 er veeleer op gericht is om de onjuistheid van de getuigenverklaringen en daarmee van de houdbaarheid van de klacht aan te tonen, dan dat de feitelijke toedracht is nagegaan, dan wel dat is onderzocht wat de gedragingen van de onderzoeker zijn geweest.

Uit het rapport blijkt dat de onderzoeker twee personen heeft gehoord (advocaat C.A. en verzoeksters zuster J.I.). Verzoekster is volgens het rapport per telefoon gehoord, maar een weerslag hiervan ontbreekt in het rapport; wel wordt in de conclusies een uitspraak van verzoekster met betrekking tot de omkoopsom weergegeven. Verzoeksters vriendin R.O. werd niet gehoord in verband met haar afwezigheid.

In het rapport wordt terecht gewezen op diverse tegenstrijdigheden op niet onbelangrijke punten met betrekking tot de feitelijke toedracht in de drie verklaringen bij de klachtbrief en de verklaringen van de twee gehoorde personen, zoals opgenomen onder a. tot en met i. in het rapport.

Vervolgens geeft de onderzoeker in zijn eindconclusie als zijn mening dat verzoeksters zuster J.I. tot doel had om de beschuldigde onderzoeker te beïnvloeden.

Tevens stelt hij ervan overtuigd te zijn dat de klacht over de beschuldigde onderzoeker een poging was om deze in diskrediet te brengen door een gegriefde klaagster en een poging om door haar protest te bewerkstelligen dat haar aanvraag om een "verblijfsvergunning" zou worden heroverwogen.

Deze conclusies vloeien echter niet voort uit hetgeen over de feitelijke toedracht in het rapport is vermeld, maar geven kennelijk de indrukken van de onderzoeker weer.

Daarbij valt op dat volgens de onderzoeker sprake was van een aanvraag om een verblijfsvergunning, terwijl het hier een aanvraag om legalisatie/verificatie van documenten betrof.

In het tweede rapport wordt, voortbordurend op de conclusie van het eerste rapport gesteld dat er een vooropgezet plan was om de beschuldigde onderzoeker geld aan te bieden. Verder wordt - zonder nadere beschouwing - de lezing van die onderzoeker weergegeven en wordt geconcludeerd dat verzoekster in haar nood om naar haar echtgenoot te reizen en als resultaat van haar verschillende mislukte pogingen hiertoe, tot alles bereid was, inclusief het bieden van geld aan de beschuldigde onderzoeker.

Volgens het rapport had de beschuldigde onderzoeker verklaard dat hij het hem aangeboden geld beleefd had geweigerd. Als reden gaf hij onder meer dat hij de afgifte van een visum (mvv in dit geval) niet kon beïnvloeden, dat de documenten van verzoekster op het eerste gezicht in orde leken en dat het niet nodig was om geld aan te bieden. Voorts had hij enkele andere redenen genoemd, zoals zijn goede salariëring en de ondertekening van verklaringen van trouw aan zijn werkgever en van goed gedrag. Vervolgens wordt gesteld dat uit het onderzoek duidelijk is gebleken dat de beschuldigde onderzoeker niet om geld heeft gevraagd of geld heeft aangenomen van verzoekster. Daarbij wordt gewezen op de tegenstrijdigheden in de verschillende verklaringen en de motieven van verzoekster om voor de derde keer een 'verblijfsvergunning' te verkrijgen, hetgeen duidde op een opzet om door beschuldiging van de onderzoeker het consulaat tot verlening van die verblijfsvergunning te krijgen en in dit verband klachtbrieven in te dienen.

Verder vermeldt het rapport dat de beschuldigde onderzoeker onder meer had meegedeeld dat hij niet in een restaurant was geweest, in het bijzonder het restaurant in kwestie, en op de betreffende dag in een strak tijdschema bezoeken had afgelegd aan de verschillende instanties in verband met de verificatie van de documenten, aangezien hij die avond terug moest naar zijn woonplaats.

Uit het rapport blijkt echter niet van het horen van de beschuldigde onderzoeker; in ieder geval ontbreekt

een neerslag van een eventueel interview in het rapport. Voorts bevreemdt het dat de beschuldigde onderzoeker stelt dat hij de afgifte van een visum niet kon beïnvloeden. De uitkomst van de legalisatie/verificatie-procedure is juist van groot belang voor het al dan niet verlenen van een mvv, hetgeen de beschuldigde onderzoeker ongetwijfeld wist of heeft kunnen weten. Tevens valt op dat de beschuldigde onderzoeker stelt dat de documenten van verzoekster op het eerste gezicht in orde leken, terwijl de legalisatie/verificatie van die documenten is geweigerd op grond van zijn onderzoek, hetgeen nadien werd bevestigd in een tweede onderzoek, aangezien de documenten van verzoekster niet in orde waren. In ieder geval bevat ook de verklaring van de beschuldigde onderzoeker op deze punten ongerijmdheden.

7. Uit de brieven van genoemde directeur blijkt niet waarom hij de conclusies c.q. mening van het onderzoekende advocatenkantoor zonder meer heeft overgenomen en daarmee meer waarde heeft gehecht aan de lezing van de beschuldigde advocaat dan aan die van

de getuigen van verzoekster.

Evenmin zijn de rapporten als bijlagen bij de brieven van die directeur gevoegd, terwijl hij wel naar die rapporten verwijst. Verder blijft onduidelijk welke rol het rapport van 11 maart 2003 van het advocatenkantoor van de beschuldige onderzoeker heeft gespeeld. Uit het rapport blijkt dat dit advocatenkantoor op de hoogte was van de inhoud van het rapport van 11 maart 2003 van het advocatenkantoor dat de klacht onderzocht.

Gezien het voorgaande was er dan ook alle aanleiding voor genoemde directeur om zich ervan te vergewissen of hij de conclusies van de onderzoeksrapporten wel kon overnemen.

Bovendien had het op de weg van die directeur gelegen om verzoekers op de hoogte te stellen van de inhoud van die rapporten, aangezien de beschuldigde onderzoeker de gedraging als zodanig ontkende dan wel in een ander licht stelde. Wederhoor was in dit geval dan ook onontbeerlijk voor het verkrijgen van de reactie van verzoekers mede ten behoeve van de waarheidsvinding.

8. Aangezien onvoldoende hoor en wederhoor had plaatsgevonden, en het onderzoek in zoverre ontoereikend was geweest, en de door de directeur aangevoerde gronden ook overigens het oordeel over de gegrondheid van de klacht niet konden dragen, is de klacht onvoldoende gemotiveerd afgewezen, en is derhalve het motiveringsbeginsel geschonden.

De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Directeur Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond wegens schending van het motiveringsvereiste.

Onderzoek

Op 6 augustus 2003 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer en mevrouw L., ingediend door de heer mr. M.J. van Basten Batenburg, advocaat te Den Haag, met een klacht over een gedraging van de Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken (DPV) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Naar deze gedraging, 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 en verzoekers de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

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

De gemachtigde deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

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

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoekster, van Nigeriaanse nationaliteit, verzocht op 9 oktober 2002 om legalisatie van haar geboortebewijs en verklaring van burgerlijke staat bij het Consulaat Generaal te Lagos (Nigeria) in verband met haar voorgenomen gezinsvorming met haar Nederlandse echtgenoot, verzoeker. In het kader van de daarop gevolgde legalisatieprocedure heeft een door het Consulaat Generaal ingeschakelde vertrouwensadvocaat een verificatieonderzoek ingesteld.

Bij besluit van 19 november 2002 weigerde de minister de legalisatie van verzoeksters documenten. Het op 27 december 2002 hiertegen ingediende bezwaarschrift werd bij besluit van 4 november 2003 ongegrond verklaard.

2. Bij brief van 24 februari 2003 diende verzoekers' gemachtigde een klacht in bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken over het gebruik maken door het Consulaat Generaal te Lagos van corrupte onderzoekers. Als bijlage bij de klachtbrief bevond zich een 'Protest letter' van verzoekster van 23 januari 2003. Hierin stelde zij dat de onderzoeker, de heer O., geld van haar had willen hebben en dat anders haar legalisatieaanvraag zou worden geweigerd. Na serieuze onderhandelingen, zo stelde zij, had hij een bedrag van 20.000,00 Naira geaccepteerd, welk bedrag zij onmiddellijk aan de onderzoeker had gegeven. Volgens de verklaring had dit plaatsgevonden in november 2002 in een bar/ restaurant 'An Edge' te Warri (Nigeria). Hierbij waren drie personen aanwezig geweest, onder wie verzoeksters (Nigeriaanse) advocaat. Van deze drie personen waren schriftelijke verklaringen bij de klacht gevoegd, die de lezing van verzoekster ondersteunden.

Bij brief van 22 april 2003 verklaarde de Directeur Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken de klacht ongegrond. In de klachtafhandelingsbrief deelde hij onder meer het volgende mee:

“In uw brief stelt u dat het onderzoek in Nigeria onzorgvuldig is geweest omdat gebruik is gemaakt van corrupte onderzoekers.

Via onze post is een onderzoek ingesteld waaruit is gebleken dat van enige corruptie geen sprake is geweest.

Bovendien heeft het gewraakte onderzoek niet in november 2002 maar in oktober 2002 plaatsgevonden. De betrokken onderzoeker is in de maand november 2002 niet in Warri geweest.”

3. Verzoekers' gemachtigde liet in reactie hierop bij brief van 19 mei 2003 weten dat verzoekers niet tevreden waren met de ongegrondverklaring van hun klacht, aangezien een nadere toelichting ontbrak en drie getuigenverklaringen waren overgelegd, waaronder die van een advocaat. Dit leek de gemachtigde voldoende hard bewijs tegen de onderzoeker. Voorts vroeg de gemachtigde of de onderzoeker was geconfronteerd met de getuigenverklaringen en zo nee, waarom niet.

Bij brief van 29 juli 2003 deelde de Directeur Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken in reactie op genoemde brief van de gemachtigde met betrekking tot de klacht het volgende mee:

“In aanvulling op het oorspronkelijke rapport waarover ik u rapporteerde in mijn brief van 22 april 2003, is een vervolgonderzoek ingesteld. Ook hieruit is gebleken dat van corrupt handelen door de onderzoeker geen sprake is geweest.

- het rapport wijst daarentegen uit dat de onderzoeker juist geld was aangeboden;
- de onderzoeker heeft noch om geld gevraagd noch geld aangenomen;
- er is sprake van tegenstrijdigheden in de verklaringen van klaagster en getuigen.

Gelet op het vorenstaande blijf ik derhalve van mening dat de klacht ongegrond is.”

B. Standpunt verzoekers

Het standpunt van verzoekers staat weergegeven onder KLACHT.

C. Standpunt minister van Buitenlandse Zaken

1. Bij brief van 31 oktober 2003 reageerde de minister van Buitenlandse Zaken als volgt op de klacht:

"...Naar aanleiding van deze klacht heb ik tot tweemaal toe een onderzoek laten uitvoeren door een onafhankelijk advocatenkantoor. Het eerste onderzoek dat dateert van 11 maart 2003 bracht dermate veel tegenstrijdigheden in de getuigenverklaringen aan het licht dat er met recht aan de validiteit van de hele klacht getwijfeld kon worden. De tegenstrijdigheden werden duidelijk door interviews met de getuigen met de door hen eerder afgelegde verklaringen te vergelijken. Het meest overtuigende bewijs was dat de vertrouwensadvocaat niet in november, zoals door de getuigen verklaard was, maar eind oktober op de plaats van corruptie was geweest. Deze uitkomst is in een brief aan de advocaat van mevrouw L. op 22 april 2003 meegedeeld. Naast dit onderzoek ontving ik tevens een onderzoeksrapport van het advocatenkantoor waar de van corruptie betichte vertrouwensadvocaat werkzaam was. Het advocatenkantoor nam de aantijgingen dermate serieus, dat eerst de van corruptie betichte advocaat op non-actief is gezet alvorens de beschuldigingen zijn onderzocht. De uitkomsten van dit onderzoek waren vergelijkbaar met de uitkomsten van het eerste onderzoeksrapport, zoals dat door het onafhankelijke advocatenkantoor opgesteld was.

Op 19 mei ontving ik een brief van de advocaat van mevrouw L. waar om nadere toelichting werd gevraagd. Mede naar aanleiding hiervan heeft er een tweede onderzoek plaatsgevonden. De uitkomsten van dit onderzoek, dat dateert van 9 juni 2003, waren eveneens zeer helder en gingen zelfs verder dan de conclusies van het eerste rapport. De conclusies van dit onderzoek, die in een brief op 29 juli 2003 aan de advocaat van mevrouw L. zijn meegedeeld, waren dat de onderzoeker noch geld gevraagd, noch geld aangenomen heeft. Sterker nog dat er juist geld aan de onderzoeker is aangeboden. Daarnaast werden er wederom vele tegenstrijdigheden in de verklaringen van de klaagster en van de getuigen gevonden.

Gelet op het vorenstaande acht ik de klacht ongegrond. Ik acht de klacht op alle gronden afdoende behandeld. Als bijlagen treft u de onderzoeksrapporten waarop mijn oordeel gebaseerd is..."

2. Genoemd onderzoeksrapport van 11 maart 2003 luidt als volgt:

"...REPORT ON INVESTIGATION INTO THE ALLEGED ACT OF DEMANDING AND COLLECTION OF THE SUM OF N20,000.00 BY AN INVESTIGATOR.

We acknowledge the receipt of the verification report and letters of protest in respect of the applicant under review - Mrs. L.

We visited Warri in Delta State on the 10th day of March 2003, and met with two of the people who witnessed the alleged act, the complainant we were informed was away to Port-Harcourt though we spoke to her on phone and we were also told at Miss R.O. residence that she was also not in Warri.

In carrying out our assignment, we used a sophisticated reporters recorder and attached herewith is a questionnaire drawn up by our law office, which the witnesses signed and thumb printed.

BARRISTER A.

Please be informed that we visited the Law office of B. & Co. of 127 Warri/Sapele Road, Warri, Delta State and met with C.A., who introduced himself as the law office Administrative Counsel. However he was unable to produce any form of identification, but confirmed the name and signature on the face of the document titled "LETTER OF INFORMATION" as his by producing other documents in support of same.

He informed us that Mrs. (...) L. has been his client for some time now and that he has known her for a period of 15 years reason being that they were neighbours.

He also stated that he has met with several other investigators and that, this is probably the third time the applicant was (onleesbaar;No) the Dutch Embassy for legalization of her documents.

He pointed out that he was in court sometime in November 2002 between the hours of 10am and 12:00pm when his client Mrs. L. called him on his cell phone, stating that, the investigator from the Embassy has arrived and was about leaving and, that (He), C. (voornaam;No) should meet with them at a Bar known as An Edge Restaurant at No. 35 Warri/Sapele road. Delta State. That when he arrived the scene, he was introduced to the investigator but also noticed that they were counting money. He met with the applicant Mrs. L., the applicant's younger sister Miss J.I., the applicant's friend R.O. and the investigator (...) at the scene when the money was finally handed over to (... , onderzoeker; No).

We however sought to know the purpose for which the said money was given to the investigator, he informed us that his client told him that, the investigator demanded for the some of N20,000.00 in order to see to it that her permit is granted. Mr. C.A. however stated that he can not remember the exact denomination of money but that if he is not mistaken it was in fifty's and hundred's (N50 and N100.00 bills).

MISS J.I.

Another witness that was interviewed was the applicant's younger sister Miss J.I. on the 10/03/2003 at her residence (...). She informed us that her elder sister the applicant was in Port Harcourt to receive the husband, who was expected back into the country.

She stated that she cannot remember the day she met with the investigator when he visited her residence and that she accompanied him on that same day to the various places he visited for the purpose of the verification exercise. Such places were the Court, Secretariat and some of the applicant's relations.

She informed us that, in the course of the exercise, she maintained a close contact with the investigator (...) who continually gave her the impression that documents verified were in order. She stated further that on the day the money was given to the investigator, that both of them were earlier on within the court premises where they met with the applicant's counsel, Mr. C.A. who she introduced to the investigator. She also stated that while both counsel's exchanged compliments that, the investigator stated that he would appreciate it if he could have a few words with the applicant's counsel, who on the strength of this invitation was present at the Bar/Restaurant, when the said sum of money was being given to the investigator.

She stated further that, her sister the applicant and one Miss R.O. the sister's friend went to the bank to withdraw some money from which the investigator was given N20,000. in twenty (N20) naira bills and that the money was not counted because it was from the bank and was sealed, and that the investigator upon receipt of the money passed it on to her. We also asked to know the purpose for which the money was given to the investigator, and she informed us that (... , onderzoeker; No) requested for it, to enable him make sure the applicant's application was granted.

She also clearly informed us that the applicant's counsel Mr. C.A. was present at the time the money was being given to the investigator with the applicant's friend R.O. and the applicant.

CONCLUSION:-

We observed the following in the course of our investigation.

- a. That a review of the verification report made available to us reveals that the investigator was in Warri on the 28th October, 2002 as against the November date stated by applicant's counsel.
- b. That the applicant's Counsel in his petition stated that he was at the office sometime in November 2002, when his client called him on his cell phone requesting that he should meet her at the said Bar/Restaurant contrary to what he told us, that, he was in court, that faithful day.
- c. That the applicant's counsel in his petition stated that he was called on his cell phone by his client to meet her at the said Bar/Restaurant contrary to what the applicant's sister, who maintained a close contact with the investigator, stated that, the investigator in the person of (... , onderzoeker; No) invited the applicant's counsel to meet with him at the place where the alleged money was eventually given to him.
- d. That we were also informed by the applicant's counsel that the essence of the protest letter was to ensure that if there has been any form of irregularity which in their opinion resulted in the Consulate's refusal to grant the applicant's application, that such irregularity

may by the act of protest be regularized.

e. That the applicant's counsel stated in his petition that on getting to the Bar/ Restaurant, he saw his cliënt giving out some money to a young man, who introduced himself as (... , onderzoeker; No) contrary to what he told us that, on arriving at the Bar/Restaurant he saw them counting money and was later introduced to the investigator coupled with Miss J.I.'s answer that she introduced the counsel to (... , onderzoeker; No) at the court premises.

f. That we find it difficult to believe that a counsel who witnessed the counting of the said sum of money and was also introduced to the investigator within the same period of time, can not categorically say the denomination (s) which made up the alleged sum of money.

g. That the applicant's counsel informed us that he saw the applicant, her younger sister, the applicant's friend and the investigator counting the said money, contrary to what the applicant's sister told us, that the money was not counted but sealed right from the bank, and passed on to the investigator in that form.

h. That Miss J.I. the applicant's younger sister, stated in her petition that she helped in counting the money before it was finally given to the investigator contrary to what she told us that, the money was not counted, but handed over to the investigator in the sealed form.

i. That the applicant's younger sister stated that the amount given to the investigator was N20,000.00 in twenty (N20) naira bills, which is contrary to what the applicant told us in a telephone conversation we held with her, stating that the said sum of money was made up of twenties (N20) and hundred (N100) naira bills.

Finally, amidst these contradictory Evidence/Testimonies, you will recall that the applicant's younger sister Miss J.I. informed us in the cause of being interviewed that, she kept a close contact with the investigator which in our opinion was aimed at influencing the investigator.

We have tried to reconcile the weight of evidence adduced in the course of our investigation against the protest letters (petition) written by the complainant and the witnesses interviewed, and are however convinced that it was an attempt to ridicule the said investigator by an aggrieved applicant and an attempt to establish that by **protest**, the applicant's application for STAY PERMIT might be reconsidered..."

3. Het rapport van 11 maart 2003 waarbij het advocatenkantoor van de beschuldigde onderzoeker reactie gaf op de brief van verzoekster van 23 januari 2003, luidt als volgt:

"...RE: PROTEST LETTER BY MRS. L.

OUR REACTION AND DEFENCE.

Following the protest letter dated 23 rdof January 2003 by Mrs.L. and three others against (... , onderzoeker; No), a Counsel and by extension on him we have deemed it necessary to react/respond as follows:

1. Reaction to the protest letter Vis a Vis our verification Exercise.
2. Our defence further to the dependent investigation carried out in Warri Vis a Vis the complainant protestletter.
3. Our firm's set up.
4. Conclusions/Recommendations.

1. REACTION TO THE PROTEST LETTER VIS A VIS OUR VERIFICATION EXERCISE.

a. Complainant written position is that she applied for a stay permit and Visa to the Dutch Embassy in the month of November 2002.

Our firm's position is that complainant could not have applied for visa in November 2002, when our firm was briefed to verify her visa application on October, 2002. Our counsel infact carried out the verification exercise on 28th October 2002, as evident from our report.

b. The written position on the complainant, Miss R. O., Miss J.I. and C. A., Esq. is that they all met with our counsel in November 2002 when he came for verification.

Our firm's position is that the consulate briefed the firm on the 14th of October 2002 and our Counsel carried out the verification on the 28 th October 2002 and not anytime in November.

c. Complainant's written position is that after serious negotiation our counsel accepted the sum of N20.000 which **she gave him immediately**.

In proof of that allegation complainant's sister Miss J.I. in her written statement stated that after bargain for some time, they arrived at N20.000, and that this amount was given to him at a Bar/Restaurant popularly known as "An Edge". That she was there and also **helped in counting the money**, before he finally left.

Our firm's position is that the complainant could not have given the counsel N20,000 immediately and at the same time, complainant's sister helped in counting the money. The element of **immediately and counting the money** creates some inconsistencies in statements.

d. The complainant's sister (J.I.) written position is that the counsel asked her to take him around, which she did and that after completing his investigation, he demanded money

from her elder sister at a Bar/restaurant.

The presumption here is that, whilst she was taking our counsel around, her sister was either at home or at the Bar before he counsel and herself arrived from investigation.

Our firm's position is that there was premeditated plan to offer our counsel money, which was why by complainant's statement, she gave out N20,000.00

Quaere: If the complainant's sister took our counsel around an the complainant was at home before the supposed negotiation at the Bar, where then did the alleged N20,000.00 emanate from?

e. The written position of the complainant and two others is that the complainant gave the counsel **N20,000 in their presence**. They did not disclose how they knew it was N20,000 and the denomination in which the money was given.

The complainant in her written statement stated that she gave the counsel N20,000 in the presence of Miss R.O., Miss J.I. and her lawyer, Barrister C.A.

The lawyer in his written statement stated that he saw the complainant giving out some money to a young man and that he asked his client the reason for the money.

The lawyer did not ask his client for the amount of money given neither did he say the denominations in which the money was given.

Our firm's position is that since the complainant stated that she gave out N20,000 in the presence of the three others, the lawyer's position about seeing the complainant giving out some money to a young man runs contrary to that of his client, moreso, he did not ask how much was involved even though he asked what the money was for. Also the sister who agreed counting the money did not also disclose the denominations in which the alleged counted money was in, neither did Miss R.O.

Review of the protest letters

A review of the protest letters reveal a series of inconsistencies, contradictions and irreconcilable facts pointing to one simple conclusion: tissues of lies aimed at tarnishing the image of the consulate and indeed ours.

The complainant and the so called witnesses are not credible witnesses whose stories can be believed or relied upon. At best, they are story tellers desperate to clutch at anything in their futile bid to go abroad at all cost.

2. OUR DEFENCE USING THE INDEPENDENT INVESTIGATION IN WARRI OF 10th MARCH, 2003 AGAINTS THE CONTENTS OF THEIR SIGNED PROTEST LETTERS

The investigator got to Warri in the morning of 10 th March 2003 and met with the lawyer, Barr C.A. and Miss J.I. The complainant was said to be away to Port Harcourt and infact spoke to the investigator on phone, while Miss R.O was also not in town.

Our investigator first met with the lawyer and Miss J.I. and conducted his investigation using a sophisticated reporters recorder and a written questionnaire, which they signed and thumb printed upon conclusion of the question and answer session.

As a preamble to evaluating the evidence of the witnesses in Warri Vis a vis their written protest letters, we must advise that by virtue of the Evidence Act laws of the federation of Nigeria 1990, chapter 112, at the outset at any criminal matter, accused is presumed innocent and the burden of proof is on the prosecution of person alleging to prove its (his) case i.e. to prove alle elements of the offence.

It is not enough if it merely proves that the accused probably committed the offence, it must prove beyond reasonable doubt that he committed it.

The raising of a defence does not in any way alter **the onus of proof on the prosecution and it is a rule of fundamental importance.**

With the above as a background we would attempt to reconcile the statements/ evidence of two witnesses against their own written statements and that of Miss R.O. and the complainant.

RECONCILIATION OF EVIDENCE

a. In Miss J.I.'s written statement she stated that they went to a bar popularly known as An Edge.

In her question and answer session, she stated that she cannot remember the name of the bar.

b. In J.I.'s question and answer, she stated that the counsel and herself waited in one Bar for her sister and her friend who had gone to the Bank based on counsel's request for some money (not N20,000.00).

But in Mrs. L. written statement, she stated after serious negotiation at the bar, the counsel accepted the sum of N20,000.00 which she gave to him immediately.

Quaere - Since counsel and Mrs. L. negotiated and counsel was given N20,000.00 immediately, is it possible for counsel and J.I. to wait in the Bar for her sister and her friend who had gone to the Bank at Counsel's insistence.

Our firms's position - is that there was never a meeting which money or for that matter N20,000.00 was ever exchanged. If the complainant gave counsel N20,000.00 immediately

bases on her written evidence, it therefore was not necessary for the complainant to go to the bank to withdraw money at counsel's request, moreso, no evidence was shown that the complainant was at the Bar twice.

c. In Miss J.I.'s written statement she stated that she helped in counting the money.

In her question and answer she stated that the money was in twenty Naira bills in sealed bank wraps in a paper bag and was not counted. In one breadth, she said she was holding the money and in another breadth she said the sister gave the counsel the money and yet in another breadth she said the lawyer saw the money being given tot Counsel (even though the money was in paper bag).

The lawyer in his written statement stated that he saw Mrs L. giving out some money and that the bills were in 50s and 100s. Recall that J.I. said that the money was in paper bag and that the denomination was in 20s.

Our firm's position - is that these two statements are clearly inconsistent with one another. It only means that none of them saw any money, moreso the act of counting the money. In our view, this event never occured and is therefore a complete fabrication.

d. In Barrister C.A.'s written statement he stated that his client, Mrs L. called him on his cell phone in **HIS OFFICE** sometime in November 2002.

Later, in his question and answer, he stated that he was **IN COURT** between 10 am and 12 noon when his client called him (not his office).

But Miss J.I. counters that she introduced the counsel to Barr. C. A. at the Court and that the counsel invited Barr. C.A. for discussion, and that the counsel was given the money at around 2 pm. Miss J.I. also cannot remember the month the counsel was given the money.

Our firm's position -The lawyer's statement and Miss J.I.'s statement clearly contradicts that of Mrs. L. Contrast this with the lawyer's statement that he was present when money was being given and that he was in court between 10 and 12 noon and that it is about 5 minutes drive to the bar. If the lawyer was in court between 10 and 12 noon and it takes 5 minutes drive tot the Bar, the lawyer would clearly have gotten tot the Bar at 12.05 when he finished from court, as distinct from the 2pm stated by Miss J.I.

THE FIRMS CASE

It is the firm case that the complaint has been largely inconsistent, contradictory in all respects and therefore unsubstantiated, uncorroborated, unprovable and not credible.

Arising therefrom is the fact that the complainant who has alleged a wrong doing has not been able to prove her case.

Consequently, a NO CASE SUBMISSION will be entered by this firm.

Concurrently, this firm denies in all its entirety the allegations of the complainant as a Non Issue, spurious, frivolous, vexatious and above all cheap and calculated to derogate the Consulate and therefore its officials/operatives arising from her numerous failed bids to secure a Visa.

3. OUR FIRM'S SETUP

We are a small firm of Seven Lawyers with two offices (well automated and with a good library) comprising of three partners, 2 Senior Associates and two juniors. The partners have each spent 14 years at the bar, whilst the other staff are recruited through very thorough and rigorous processes with integrity and delivery only as sole objective.

We do not pay the best salaries, but we pay competitively to give our partners and counsels a decent comfortable life.

Arising from our different involvement in politics, commerce, church activities and practical litigation, we have built a reputation in our niche market. We are not driven by the quest for monetary gains, but the quest for good reputation, integrity and credibility.

We are retained by some very credible Nigerian personalities and organizations and are sufficiently emunerated, which is why we have kept the size of our firm small.

Our working relationship with the Consulate is not borne out of monetary gains (because we are already a firm of good standing), but the need to build our credibility to world standard.

The partners and indeed counsels who have done 3 years and above are regularly sponsored to overseas trainings annually, to improve their working knowledge of practice in others jurisdictions and to motivate them.

4. CONCLUSIONS

- a. That our Counsel and by extension our firm denies in its entirety and purport the allegations made by the complainant and her three witnesses.
- b. That the allegations are cheap, spurious, calculated to blackmail, frivolous, name damaging and above all detestable and derogatory.
- c. That the witnesses are not in any shade or manner credible as their statements are inconsistent, contradictory and only indulged in wanton concoction of cheap lies and orchestration of character assassination.

d. That the complainant and her cohorts should be more imaginative in their bid to succeed at the expense of their human colleagues.

RECOMMENDATIONS

We recommend as follows

- a) Random checks on investigators by independent assessors to ensure credibility and avoid a situation where an aggrieved applicant resorts to cheap blackmail.
- b) Protection for investigators by the involvement of Embassy staff in interviews of only applicants to corroborate and give credibility to investigator's report.
- c. A re-design of the form currently being signed by applicants to the effect of not giving bribe, to accommodate an Oath like situation such that a contrary position by an aggrieved applicant will necessitate an action for perjury.

The above is our reaction to the allegation dated 23rd January 2003 by Mrs. L. against our counsel. We attach herewith the following documents for further proof of our case:

- i Our Counsel's written defence
- ii The independent investigator's report
- iii The signed and thumb printed questionnaires by two witnesses

4. Op 9 juni 2003 bracht het advocatenkantoor dat de klacht onderzocht een nader rapport uit aan het Consulaat Generaal te Lagos:

"...RE: REPORT ON INVESTIGATION INTO THE ALLEGED ACT OF DEMANDING AND COLLECTION OF THE SUM OF N20.000.00 BY ONE MR O. AN INVESTIGATOR.

We refer to the report of our investigation in respect of the above subject matter dated the 11 th day of March 2003.

You would please recall that in the said report, we stated that we visited Warri in Delta State on the 10 th of March 2003, wherein we met and held discussions with two of the principal witnesses to the alleged act, Barr. C.A. and Ms. J.I.

You would also please recall that we reported having a telephone conversation with the Complainant, Mrs. L. whom we were informed was in Port-Harcourt, that Ms. R.O. had at the material time travelled out of Warri, Delta State.

To enable us carry out the assignment thoroughly and successfully, we utilized a sophisticated reporter's recorder and a questionnaire drawn up by our law office which the

witnesses signed and thumb printed attesting to the contents therein.

A) ON THE ALLEGATION THAT COUNSEL (INVESTIGATOR) WAS OFFERED MONEY:

Our investigation revealed that there was a pre-meditated plan to offer the investigator money.

Please recall that:

- a. The applicant's sister informed us that when the investigator arrived Warri, she maintained a close contact with him and equally made him to understand that the applicant (her sister), was prepared to give him anything which included parting with any amount of money, in a desperate bid to secure a Visa after several attempts.
- b. The applicant's Counsel further informed us that the applicant has been married for a while and has desired for long to live with the husband who according to the counsel resides in Holland.
- c. Our discussion with the (counsel) investigator revealed that in the course of his interview with the applicant, the applicant informed him of her various attempts to travel to Holland to live with her husband and that she (applicant) was prepared to do anything to get the Visa, including offering to give him some money to which he politely declined. The counsel informed us that he declined on the following grounds:
 - i) That he cannot receive money because he does not have control over the issuance of Visa nor is he familiar with those who had control over it, and
 - ii) That the applicant's documents on the face appears regular and that it was not necessary offering to give money.
 - iii) Moreso, when he was well remunerated by the Consulate include signing an oath of fidelity with his employer.
 - iv) The Counsel also informed us that the applicant and the sister were clearly desperate by their efforts in trying to prevail upon him to accept the money they intended to offer, which in his view is peculiar with people with hidden agendas or are desperate to secure a visa, and that he respectfully declined.
 - v) Further more that, he didn't attach so much importance to the offer because it didn't sound nor seem strange to him.
 - a. Because his firm had earlier briefed him of the possibility of these activities, happening.
 - b. He is well remunerated for his services.

c. He had signed an undertaking as to fidelity, good behaviour and conduct.

The conclusion from the above clearly indicates that the applicant was in dire need to travel overseas to live with the husband and as a result of her numerous unsuccessful attempts, she was determined to do any thing, including offering money to the investigator.

B) ON THE ALLEGATION THAT THE SAID INVESTIGATOR ACCEPTED THE SUM OF N20,000.00

Our investigation revealed clearly that the investigator never requested for neither did he accept money of any kind /amount from the applicant.

Please recall that

a. The applicant's counsel informed us that the purport of the protest letter was to make sure that the Consulate gave the applicant audience, which might result to a review of the visa refusal.

Considering that she has been refused visas on three occasions, and that a protest letter may necessitate a review.

You would also please recall that the applicant's counsel informed us that the applicant's husband influenced the applicant into writing the letter to protest because according to him, the consulate will not want problems from only one applicant and may thereby be forced to review her case.

The applicant's counsel further stated that when the applicant visited him and informed him of the Consulate's refusal to grant her application for Stay Permit, he was particularly sympathetic towards her plight because it was about the third (3rd) time she was applying to the same Embassy and in his view was unfair.

By that statement, it became apparent that the investigator was a victim of a plot by the applicant, her husband and the other arranged witnesses towards achieving their desired goal at whatever cost.

Following the above and the contradictory Evidence/Testimonies of the witnesses, our investigation indicates a plot to indict the investigator in a bid to persuade the Consulate to grant the applicant's application for STAY PERMIT Vis a Vis the Protest Letter.

b. That the applicant's younger sister who claimed she maintained a close contact with the investigator and that they frequently visited the Bar/Restaurant **was unable to remember the name of the Bar/Restaurant** in the cause of our interview with her.

c. The investigator informed us that he was never introduced to any counsel particularly the applicants counsel nor was he at any time introduced to Ms. R.O., and that he was never at any Bar/Restaurant particularly the one in question.

d. The investigator further stated that the day in question was the day he visited the various institutions/offices for verification and that the stamps on the documents will reveal same, and that considering the very tight schedule he finished late and had to return to Benin City that night.

CONCLUSION

We carefully gave consideration to these contradictory evidence/testimonies adduced in the course of our investigation against the protest letters written by the complainant and three witnesses and are of the considered opinion that:

a. From the various testimonies written and verbal of the complainant and her witnesses, what becomes clear is that the Consulate's counsel never requested for nor did he accept any financial inducement from the complainant. There was clearly a premeditated plan to frame the counsel by alleging financial inducement, which resulted to the overtures from the complainant and her sister. This point of view is further reinforced by the glaring inconsistencies and contradictions in the testimonies of the complainant and respective witnesses and as further confirmed by the counsel's side of the story.

b. The investigator was never at any time in the course of carrying out his assignment introduced to C.A. nor Ms. R.O.

c. The investigator was never at the said Bar.

d. What is also glaring is that the complainant's protest letter was to embarrass/ ridicule the Consulate by using a ploy to frame the counsel as a tool and channel for achieving her ill motivated objective. This point of view is also buttressed by the complainants' lawyer's statement to the effect that he was only being sympathetic to the complainant who was becoming increasingly frustrated having thrice been refused visa by the Consulate and that the complainant's husband influenced her into writing the protest letter..."

D. Reactie verzoekers

1. Bij brief van 30 december 2003 bracht de gemachtigde in reactie op de brief van de minister van 31 oktober 2003 en de bijlagen het volgende naar voren:

1. "...Allerleerst wijs ik u op bijgaande reactie van cliënt zelf op de rapportage van Buitenlandse Zaken welke u mij toezond. Ik heb daaraan echter nog enkele opmerkingen toe te voegen.

Opvallend is dat Buitenlandse Zaken een tweede verificatieonderzoek heeft gehouden na het indienen van de klacht, hetgeen geen sterk vertrouwen veronderstelt in de lokale medewerkers.

Verder vind ik het opmerkelijk dat de persoon tegen wie de klacht in feite is gericht (de onderzoeker die het geld aannam) niet is ondervraagd door Buitenlandse Zaken. Men heeft het kantoor van deze persoon laten antwoorden en daarmee genoegen genomen. Deze werkwijze overtuigt niet.

Uiteraard zal het kantoor in kwestie nooit toegeven dat corruptie in het spel is geweest. Het hoeft niet te verbazen dat het 'onderzoek' dat nadien is gehouden, juist cliënten in een kwaad daglicht stelt.

Daarbij valt mij op dat het onderzoek van het advocatenkantoor er veeleer op gericht is geweest de onjuistheid van de getuigenverklaringen aan te tonen dan dat werkelijk gepoogd is de gedragingen van de onderzoeker helder te krijgen.

De bevindingen van het advocatenkantoor zijn duidelijk vermengd geraakt met de mening van het kantoor over de zaak. Ik wijs op punt f. van de brief van 11 maart 2003 alsmede op de laatste alinea van deze brief.

Het (zeer slecht leesbare) rapport van het advocatenkantoor acht ik verdacht. Immers, voldoende was te stellen dat er geen geld was aanvaard door de onderzoeker. Men komt echter met een - deels onbegrijpelijk - verhaal van 8 kantjes tekst dat mijns inziens verraaft dat er wel degelijk iets mis lijkt te zijn met de betrokken onderzoeker.

Buitenlandse Zaken heeft niet de moeite genomen de drie getuigen die verklaringen hebben afgelegd tegen de onderzoeker, zelf te horen. In plaats daarvan wordt gebruik gemaakt van een lokaal advocatenkantoor, hetgeen niet strookt met de bepalingen van de Algemene Wet Bestuursrecht terzake (titel 9, in het bijzonder artikel 9:2, zie Achtergrond, onder 2; N.o.). Formeel gezien is naast artikel 9:11 Awb ook artikel 9:10 van de Awb door het Ministerie nog geschonden. Ook op de brief van 19 mei 2003 van ondergetekende is door Buitenlandse Zaken niet meer gereageerd.

Ik acht de klacht van cliënten voldoende gesubstantieerd en gedocumenteerd. Daartegenover staat van de kant van Buitenlandse Zaken geen enkel tegenbewijs. Aangezien het hier gaat om een zeer ernstige zaak hadden cliënten een veel diepgaander - en vooral extern - onderzoek mogen verwachten.

De bezwaarprocedure van cliënten is inmiddels afgesloten; het bezwaar is ongegrond verklaard, mede op grond van het litigieuze rapport welke voorwerp van de klacht betreft. Cliënten zijn niet in beroep gegaan omdat het onmogelijk is deze procedure te winnen als Buitenlandse Zaken weigert te erkennen dat de onderzoekers waarvan gebruik wordt gemaakt corrupt zijn..."

2. Als zijn reactie bracht verzoeker het volgende naar voren:

"...De onderzoeksdata spreken elkaar tegen; er wordt gesproken over 11 maart maar meestal komt de datum 10 maart 2003 naar boven.

Er wordt gewezen op het feit dat het eerste onderzoek niet plaatsvond in november maar eind oktober, namelijk 28 oktober 2002. Uit de eigen papieren van de ambassade blijkt zelfs deze datum niet volledig correct te zijn, nu het onderzoek op de 28ste van oktober pas afgelopen was. In het rapport komt duidelijk naar voren dat mijn vrouw op zaterdag de 26ste van oktober 2002 al geïnterviewd werd, rond 8:30 uur in de morgen. Dit betekent dat de onderzoeker en mijn vrouw elkaar al hadden gezien en gesproken voordat de overdracht van geld heeft plaatsgevonden (op welke dag dat ook mocht zijn geweest).

Op de 28ste oktober 2002 heeft de onderzoeker andere plaatsen bezocht zoals onder andere de school, de 'National Population Commission', het 'Local Government' en de High Court registry.

Als het standpunt van het advocaten kantoor te Benin is dat de onderzoeker pas op de 28ste van oktober 2002 het onderzoek heeft uitgevoerd, waarom was bedoelde onderzoeker dan op de 26ste van diezelfde maand al in Warri om mijn vrouw te ontmoeten?

In onze "protest letters" spreken we over november 2002 omdat - zover wij uit ons geheugen konden terug halen - de gebeurtenissen rond deze tijd hadden plaats gevonden. De aanname van november bleek verkeerd omdat de correcte datum eind oktober lag, namelijk van 26 tot de 28ste oktober 2002. Hieruit blijkt al dat het onthouden van exacte getallen zoals data en het soort Naira biljetten dat werd overhandigd aan de onderzoeker (Mr. O.) worden overschaduwd door een grotere gebeurtenis, namelijk het accepteren van een behoorlijke som geld door een onderzoeker, welk is ingehuurd door het Ned. Consulaat in Nigeria.

Bovenstaande valt daarom ook weer te relateren aan het feit dat, als men aan onze advocaat in Warri vraagt na meer dan 4 maanden waar deze zich bevond toen hij het telefoontje van mijn vrouw ontving om de onderzoeker van het Consulaat te ontmoeten, deze misschien verschillende antwoorden heeft gegeven. Feit is dat hij is gebeld door mijn vrouw op de dag dat het geld werd overhandigd en dat onze advocaat wel degelijk de onderzoeker heeft ontmoet, en ook dat onze advocaat aanwezig was in de genoemde bar "An Edge", terwijl de onderzoeker hier ook aanwezig was en een som geld in ontvangst nam. Hier tegenover staan dan weer verschillende verklaringen van het onderzoekende Advocaten kantoor te Benin, dat de onderzoeker verklaart onze advocaat (Mr C.A.) nooit te hebben ontmoet, (zie: report on investigation into the alleged act of demanding and... => pag.4 bovenaan onder item 2 ==> rapport datum 9-juni-2003.). In het eerder verstuurde verdedigende rapport van ditzelfde advocatenkantoor worden meermalen de personen 'Mr

C.A" en 'Mrs R.O' genoemd zonder erbij te vermelden dat deze personen nooit ten tonele zijn verschenen op de bewuste dag. Dit geeft aan dat deze personen wel degelijk aanwezig waren bij de overhandiging van genoemde som geld tegenover de verklaring van bedoelde onderzoeker dat hij deze personen nooit ontmoet zou hebben.

In datzelfde hierboven genoemde rapport van 9-juni-2003 claimt de onderzoeker ook nooit in de genoemde bar "An Edge" te zijn geweest, terwijl in het verdedigende rapport van zijn kantoor alleen maar het feit wordt ontkend dat de onderzoeker geld heeft aangenomen en niet dat deze nooit in de genoemde gelegenheid is geweest.

In de verdedigende brief van het advocaten kantoor gedateerd -11-maart 2003 -schrijven zij zelf op de 2de pagina onder sectie (c) dat de klagers schrijven dat na enig onderhandelen een som van 20.000 Naira wordt overeengekomen. Daar direct onder staat - onder het kopje "Our firm's position" - niet dat er geen geld is ontvangen maar wordt er op het feit ingegaan dat de verklaringen van onze kant melden dat "het geld geteld werd" en "dat het geld direct gegeven werd" elkaar tegenspreken en dus twijfel brengen. Hierdoor ontkent het advocatenkantoor dus niet dat er een geldoverdracht heeft plaats gevonden. Uiteraard brengen deze verklaringen op het eerste gezicht twijfel maar waarschijnlijk komt dit omdat het geld eerst is geteld en opgedeeld in makkelijk te berekenen pakketjes van naar alle waarschijnlijkheid 2000, 5000 of 10000 Naira stapeltjes wat niet ongebruikelijk is als er grote bedragen in het spel zijn. Hierna zijn de pakketjes 'opgeborgen' en konden op een later tijdstip dus makkelijker en sneller berekend worden zonder het geld nogmaals te hoeven tellen. Ikzelf pas deze tactiek ook altijd toe als ik in Nigeria ben en ergens een aankoop ga doen.

Verderop in diezelfde verdedigende brief wordt het feit dat er een geld overdracht heeft plaatsgevonden volledig ontkend (pag 5, par.4 "*Our firm 's position*"), waaruit we mogen opmaken dat er dus ook geen poging tot geld overdracht zou zijn geweest, anders was dit wel genoemd. Dit tegenover het feit dat bij een latere brief van 9 juni, op pag. 2, sectie c sub iv en v, wel degelijk staat dat er sprake zou zijn van enige vorm van genoegdoening in de vorm van een som geld maar dat deze geweigerd zou zijn.

Ook wordt er een boze vinger uitgestoken naar mijn schoonzus Mrs J.I. in die zin dat deze de gehele tijd bij de onderzoeker aanwezig was, met de achterliggende gedachte om hem te beïnvloeden. Hierbij moet worden aangetekend dat als dit zo is dit in het eerste rapport naar de ambassade terug te vinden had moeten zijn maar beter had de advocaat op dat punt Mrs J.I. kunnen verzoeken hem zijn gang te laten gaan en elkaars paden op dat moment te verbreken zodat onderzoeker zonder "aanhang" zijn eigen pad door Warri had moeten vinden. Helaas moet ik concluderen dat er verder nergens iets is terug te vinden van het feit dat de onderzoekende advocaat 'hinder' ondervond of zich beïnvloed voelde door de aanwezigheid van Mrs J.I.

Het advocaten kantoor vermeldt in datzelfde verdedigende rapport dat Mrs J.I & Mr C.A. elkaar tegenspreken voor wat betreft het soort geldbiljetten dat werd overhandigd. Dit terwijl de advocaat in het rapport getiteld "Report on investigation into the alleged act of demanding and...", gedateerd 11 maart 2003, op de vraag of deze nog wist uit welke soort biljetten de betaalde som bestond duidelijk te kennen geeft - en ik citeer "Mr. C.A. *however stated that he can not remember the exact denomination of money but if he is not mistaken it was in fifty 's and hundred's.*" Dit geeft aan dat de door de onderzoeker ontvangen som geld mogelijk ook uit andere biljetten had kunnen bestaan. Waarmee de verklaring van Mrs. J.I. omtrent dit gedeelte niet meer in twijfel mag worden getrokken.

Als laatste valt nog te melden dat in het eerste onderzoek gedaan op 10 maart-2003 alleen maar de mensen worden bezocht en gehoord die een protest letter hebben opgetekend, terwijl er geen bezoek wordt gebracht aan de onderzoeker Mr O. In plaats daarvan is er een kopie bijgevoegd met daarin een verdediging tegen genoemde feit door het kantoor van onderzoeker welke volstaat met tegenstijdig- en onjuistheden zoals eerder in dit schrijven genoemd. Dit is dus geen eerlijke gang van zaken omdat maar een kant van de partijen echt werd gehoord, en de andere kant de kans kreeg om zich via een schrijven te verdedigen. Waarbij ik mijn vermoeden heb dat dit door een en hetzelfde advocaten kantoor is uitgevoerd (onderzoek en tegenonderzoek) en er dan dus sprake zou zijn van belangen verstrengeling.

Ten slotte wil ik nogmaals benadrukken dat het een feit is dat onderzoeker heeft gevraagd om enige vorm van genoegdoening teneinde zijn rapport positief te schrijven en dus de aanvraag gunstig te beïnvloeden en dat dit uiteindelijk in de vorm van een som geld à 20.000 Naira is overhandigd in de genoemde bar "An Edge" met aanwezigheid van de ons bekende getuigen..."

E. Reactie minister van Buitenlandse Zaken

Bij brief van 18 februari 2004 reageerde de minister als volgt op hetgeen de gemachtigde en verzoeker in hun hiervoor vermelde brieven naar voren hadden gebracht:

"...De klacht is ongegrond verklaard bij brieven van 22 april 2003 en 29 juli 2003. De opmerkingen in de brief van 30 december 2003 leiden niet tot een ander oordeel, gelet op het navolgende.

De gemachtigde constateert ten onrechte dat de vertrouwensadvocaat zelf niet is gehoord in het kader van het klachtonderzoek. De onderzoeksresultaten zijn onder meer neergelegd in een rapport van 9 juni 2003. Uit dit rapport (p. 2) blijkt dat onder meer een gesprek heeft plaatsgevonden met de vertrouwensadvocaat.

Ook het kantoor van de vertrouwensadvocaat is verzocht om een visie op de klacht. Vanzelfsprekend is het rapport van dit kantoor - een afschrift ervan zond ik u toe bij brief

van 24 oktober 2003 - betrokken bij de klachtafdoening. De stellingen van gemachtigde, dat het kantoor niet onafhankelijk is en het rapport onjuist zou zijn, omdat het de strekking van de klacht van betrokkene niet bevestigt, doen hier niets aan af.

Voorts is het onafhankelijke advocatenkantoor dat het klachtonderzoek heeft verricht, zorgvuldig te werk gegaan. Dit vereiste onder meer dat de getuigenverklaringen tegen de vertrouwensadvocaat werden geverifieerd. Voor zover de gemachtigde uit deze verificatie afleidt dat het doel van het klachtonderzoek er slechts op gericht zou zijn geweest om de onbetrouwbaarheid van de getuigenverklaringen aan te tonen, is deze stelling onjuist.

Terecht heeft het onafhankelijke advocatenkantoor ook haar eigen mening gegeven over de door betrokkene geuite beschuldigingen. De bedoelde deskundigenvisie getuigt niet van een vooringenomen eigen mening en weerspiegelt niet meer dan de resultaten van het onderzoek.

Ook deel ik niet de mening van de gemachtigde dat uit de omvang van het rapport van het onafhankelijke advocatenkantoor zou blijken dat de inhoud ervan 'verdacht' is. Deze omvang onderstreept uitsluitend dat de onderzoeksresultaten zeer degelijk zijn onderbouwd, en gebaseerd zijn op al het bewijsmateriaal. Aan de juistheid van de conclusies van het onderzoek - de vertrouwensadvocaat heeft geen steekpenningen aangenomen, er bestond een complot om hem steekpenningen aan te bieden - twijfel ik dan ook niet. De andersluidende standpunten en hypothesen van betrokkene in diens reactie bij de brief van 30 december 2003, volg ik derhalve niet en laat deze dan ook voor zijn rekening.

Voorts acht ik de gekozen onderzoeksmodaliteit van het inschakelen van een onafhankelijk Nigeriaans advocatenkantoor niet in strijd met artikel 9:2 van de Algemene wet bestuursrecht. De andersluidende stelling van de gemachtigde is niet nader onderbouwd en volg ik reeds om deze reden niet. Artikel 9:10 Awb verplicht tot het horen van de klager. Dit is niet gebeurd. Nu inmiddels voldoende duidelijk is geworden wat zijn standpunten zijn, zou het horen van klager niet hebben geleid tot een andere uitslag van het klachtonderzoek.

De klachtprocedure uit hoofdstuk 9 van de Awb is geen extern onderzoek. Gemachtigde heeft zelf om deze klachtprocedure verzocht en niet is gebleken dat de gehanteerde onderzoeksmethoden in strijd zouden zijn met de bepalingen in hoofdstuk 9 van de Awb. Waar de gemachtigde stelt dat er in reactie op de klacht extern onderzoek had dienen plaats te vinden, wordt deze stelling dan ook niet begrepen.

Het bezwaar tegen de afwijzing van de legalisatieaanvraag is ongegrond verklaard bij beschikking van 4 november 2003. Tegen dit besluit is geen beroep ingesteld bij de rechter, en is derhalve onherroepelijk geworden omdat het formele rechtskracht heeft gekregen. Ik leid uit de brief van 30 december 2003 af dat de gemachtigde van mening is

dat de Minister de beroepsmogelijkheid heeft gefrustreerd door het betrekken van de resultaten van het klachtonderzoek bij de ongegrondverklaring van het bezwaar. Dit argument snijdt geen hout omdat uit de beschikking op bezwaar (p. 5/6) expliciet blijkt dat de resultaten van het klachtonderzoek *niet* zijn betrokken bij de ongegrondverklaring van het bezwaar. Deze ongegrondverklaring is gebaseerd op een advies van de Adviescommissie Bezwaar Consulaire Zaken (ABCZ). Uit het advies blijkt dat in het kader van de aanvraag- en bezwaarprocedure van betrokkene twee verificatieonderzoeken hebben plaatsgevonden, in respectievelijk oktober 2002 en maart 2003. De gedragingen van de beklaagde vertrouwenspersoon zagen op het onderzoek in oktober 2002. De ongegrondverklaring van het bezwaar is gebaseerd op het onderzoek in maart 2003.

De Adviescommissie heeft in het advies geconstateerd dat, zelfs indien de resultaten van het onderzoek in oktober 2002 buiten beschouwing zouden worden gelaten, de onderzoeksgegevens van maart 2003 voldoende grond bieden voor het standpunt dat de echtgenote van betrokkene niet aan haar wettelijke verplichting heeft voldaan om aan te tonen dat de gegevens in het ter legalisatie aangeboden document juist zijn.

Voor zover de ongegrondverklaring van het bezwaar al mede zou zijn gebaseerd op het onderzoek in oktober 2002, valt overigens niet in te zien waarom de gemachtigde meent dat het niet opportuun zou zijn geweest om deze kwestie ter toetsing voor te leggen aan de rechter, maar wel bij de Nationale ombudsman.

De stelling van de gemachtigde dat een gebrek aan vertrouwen in lokale medewerkers de reden is geweest voor het instellen van een tweede verificatieonderzoek, is onjuist. Het onderzoek is ingesteld vanwege de beschuldigingen van betrokkene zelf.

Voorts is geen sprake van een onredelijke overschrijding van de behandeltermijnen in artikel 9:11 Awb. Flexibiliteit bij het hanteren van deze termijnen kan noodzakelijk zijn, indien de zorgvuldigheid van het onderzoek en/of specifieke zaaksgelateerde omstandigheden dit vereisen.

Vanwege de ernst van de klacht van betrokkene en omdat juist onderzoek was vereist in het land van herkomst van de echtgenote van betrokkene, is de ruime behandelingsduur van de klachten gerechtvaardigd. Ook verdient opmerking dat deze behandelingsduur mede afhankelijk is geweest van het feit dat betrokkene een veelheid aan feitelijke stellingen heeft ingenomen die in het kader van het klachtonderzoek dienden te worden geverifieerd.

Juist is dat op de brief van betrokkene van 19 mei 2003 ten onrechte niet is gereageerd. Er is ten onrechte geen ontvangstbevestiging gestuurd in reactie op deze brief. Voor het overige is op deze brief wel gereageerd. De daarin gestelde feiten zijn immers onderzocht..."

F. Nadere reactie verzoekers

Op 29 maart 2004 gaf de gemachtigde de volgende nadere reactie op de reactie van de minister:

"...De Minister stelt dat er wel degelijk een gesprek met de onderzoeker zou hebben plaats gehad en verwijst naar pagina 2 van het rapport van 9 juni 2003. Deze opmerking miskent dat is geklaagd over de verantwoordelijkheid van de Minister, doordat niet door medewerkers van Buitenlandse Zaken is gesproken met de onderzoeker, doch slechts genoeg is genomen met een rapport van zijn kantoor.

Door steeds gebruik te maken van lokale advocatenkantoren, ook als het iets serieus betreft als klachtenafhandeling in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht, stelt de Minister zich kwetsbaar op. Advocaten zijn immers per definitie niet onafhankelijk en altijd trouw aan hun cliënt. Die cliënt is Buitenlandse Zaken.

Nu corruptie in Nigeria wijd verspreid is (het land staat al jaren hoog in de top tien van de meest corrupte landen ter wereld), mag van de Nederlandse staat verwacht worden dat - zeker bij klachtafhandeling - geen gebruik wordt gemaakt van advocatenkantoren als tussenpersoon, doch dat het onderzoek zelf wordt verricht.

Ik lees in de reactie van de Minister vooral een ontkenning van hetgeen door klagers is gesteld. Dit kan echter niet voldoende zijn om tot ongegrondverklaring van de klacht te leiden. Het bewijsmateriaal in deze zaak is pluraal en deels afkomstig van een advocaat. Het geeft geen pas deze verklaringen niet het gewicht toe te kennen dat deze toekomt. Aan een zorgvuldig onderzoek is naar oordeel van klagers de minimumeis verbonden dat Buitenlandse Zaken deze getuigen zelf ondervraagt. Dit temeer omdat er al eerder klachten zijn geweest over corrupte contactpersonen, die gegrond zijn verklaard (zie bijvoorbeeld het rapport van de Nationale Ombudsman van 13 november 2001, nummer 2001/358) (zie Achtergrond, onder 1; No).

Dat de werkwijze van de Minister tevens in strijd is met artikel 9:2 Algemene wet bestuursrecht vloeit voort uit het feit dat de wetgever geen mogelijkheid aan het bestuursorgaan biedt om onderzoekshandelingen uit te besteden aan private instellingen als een advocatenkantoor. Het enige dat de Minister kan doen is de zaak voorleggen aan een klachtadviesinstantie volgens artikel 9:14 AWB, doch dat heeft men niet gedaan.

Het horen van klagers is een fundamenteel recht zoals ook vaak overwogen in de uitspraken van de Nationale Ombudsman. Niet valt in te zien waarom daarvan kan worden afgeweken, ook al meent de Minister dat dit niet tot een ander resultaat had geleid. De Minister zelf heeft al aangegeven dat de klacht in elk geval niet 'kennelijk ongegrond' was, nu vervolgonderzoek in Nigeria heeft plaatsgehad. Deswege bestond dan ook geen vrijheid gebruik te maken van de bevoegdheid ex artikel 9:10 lid 2 Algemene Wet

Bestuursrecht.

Als de klacht van klagers gegrond was verklaard, was de bij Buitenlandse Zaken lopende bezwaarprocedure zeker niet geëindigd met een negatief resultaat. Maar wat daarvan ook zij, de ingediende klacht staat los van de bezwaarprocedure en betreft een gedraging van Buitenlandse Zaken die apart beoordeeld dient te worden.

Er is tenslotte geen behoorlijke verklaring verstrekt voor de duur van het klachtonderzoek, zodat ook deze subklacht van klagers gegrond is. Dat klagers een veelheid aan te controleren feiten hebben aangevoerd is, behalve onjuist, niet relevant. Klagers zijn nimmer op de hoogte gehouden van de stand van zaken van het klachtonderzoek en hebben slechts de beslissing ontvangen..."

G. Nadere reactie minister van Buitenlandse Zaken

De minister bracht het volgende als zijn nadere reactie op voornoemde brief van de gemachtigde naar voren:

"...Betrokkenen hebben een klaagschrift ingediend in de zin van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In het kader van het onderzoek naar deze klacht heeft een plaatselijk advocatenkantoor een deel van de onderzoekshandelingen verricht. De gemachtigde houdt vast aan het standpunt dat de daarmee verkozen modaliteit van onderzoek onbehoorlijk is. Kort samengevat, voert de gemachtigde kennelijk de volgende argumenten aan:

1. Hoofdstuk 9 van de Awb onderscheidt twee manieren van behandeling van klaagschriften, namelijk de in Afdeling 2 beschreven reguliere wijze van onderzoek en de in Afdeling 3 beschreven bijzondere klachtadviesprocedure. De klachtadviesprocedure houdt in dat een externe instantie of persoon advies wordt verzocht over hoe te oordelen over een klacht. Hoofdstuk 9 van de Awb vermeldt niet dat een bestuursorgaan ook externe personen of instanties kan inschakelen bij regulier onderzoek naar klachten. Het is onbehoorlijk dat de ambassade dit wel heeft gedaan;
2. Omdat advocaten trouw zijn aan hun cliënt zijn advocatenkantoren niet onafhankelijk. Onderzoekshandelingen door een advocatenkantoor zijn derhalve niet behoorlijk;
3. Corruptie is gebruikelijk in Nigeria. Het risico is dus groot dat een Nigeriaans advocatenkantoor corrupt is. Onderzoekshandelingen door een advocatenkantoor zijn daarom niet behoorlijk.

Ik volg deze drie stellingen niet, om de navolgende redenen.

Volgens hoofdstuk 9 van de Awb wordt een klaagschrift behandeld: op een behoorlijke manier; onder verantwoordelijkheid van het beklagde bestuursorgaan; door een andere

ambtenaar dan die over wiens gedraging wordt geklaagd. Gelet op de totstandkomingsgeschiedenis van dit hoofdstuk betreffen dit minimumvereisten voor een zorgvuldige wijze van onderzoek naar klaagschriften. De wetgever heeft echter niet bedoeld te bepalen op welke wijze een onderzoek in concreto plaatsvindt, maar het bestuursorgaan daarin vrijheid gelaten (zie TK 1997-1998, 25 837, nr. 3, p. 8-9) (zie Achtergrond, onder 3.; No).

De onderzoeksmodaliteit terzake bestond uit een reguliere behandeling van het klaagschrift, waarbij ook onderzoekshandelingen zijn verricht door een plaatselijk advocatenkantoor. Gelet op het voorgaande, biedt hoofdstuk 9 van de Awb mij de vrijheid om een klacht op deze manier te behandelen. Ten overvloede merk ik op dat voor mij gebruikelijk is om voor mijn besluitvorming mede informatie van vertrouwensadvocaten te gebruiken. In het kader van legalisatie- en verificatieonderzoeken in Nigeria is dit zelfs vast beleid.

Ook volg ik de gemachtigde niet waar hij kennelijk stelt dat de uitslag van de onderzoekshandelingen van het advocatenkantoor gekleurd is doordat die handelingen juist zijn verricht op verzoek van de ambassade. Dit al omdat met die stelling wordt gesuggereerd dat de ambassade belang zou hebben bij een andere dan objectieve uitslag van die onderzoekshandelingen. Dit is niet het geval.

Daarnaast volg ik niet de kennelijke stelling dat het enkele feit dat corruptie in Nigeria wijdverbreid is, reden zou zijn om in het kader van mijn klachtonderzoeken geen gebruik te maken van het desbetreffende advocatenkantoor. Dit kantoor staat als betrouwbaar bekend bij de ambassade. Door of namens betrokkenen is geen informatie overgelegd waaruit blijkt dat ik in dit geval aan die betrouwbaarheid zou moeten twijfelen.

Het was mijns inziens aan klagers om de feitelijke juistheid aannemelijk te maken van hun verwijten aan de ambassade. Dit ook gelet op het uitgangspunt van de redelijkheid van bestuurshandelen en op de normale bewijslastverdeling in legalisatiekwesaties. Uit het onderzoek van de ambassade naar de klacht is mijns inziens voldoende gebleken dat klagers hier niet in zijn geslaagd. In hetgeen zij naar voren hebben gebracht in het kader van uw onderzoek, zie ik geen reden om op dit standpunt terug te komen.

De overige stellingen van gemachtigde acht ik afdoende behandeld in mijn voorgaande brieven aan u van 24 oktober en 18 februari jl..."

Achtergrond

1. Rapport 2001/358 van de Nationale ombudsman (uitgebracht 13 november 2001)

"...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. 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 degene waarvan verzoeksters beweerde dat zij aan hem een bedrag van 80 000 Naira ($\pm$ f 2000) had moeten betalen voor een legalisatieaanvraag. Nu enige nadere actie op dit punt achterwege is gebleven, is verzoeksters klacht hoewel navraag is gedaan, onvoldoende serieus genomen...”

2. Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 9:2

“Het bestuursorgaan draagt zorg voor een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten over zijn gedragingen en over gedragingen van bestuursorganen die onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam zijn.”

Artikel 9:10

“1. Het bestuursorgaan stelt de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te worden gehoord.

2. Van het horen van de klager kan worden afgezien indien de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord...”

In de memorie van toelichting (kamerstukken 1997-1998, 25 837, nr. 3) op dit artikel is het volgende opgenomen:

“De hoorplicht vormt een essentieel onderdeel van de schriftelijke klachtprocedure. Ook de Nationale ombudsman gaat daar van uit. (...) Het horen is om meerdere redenen van belang. (...) Een belangrijke doelstelling van de klachtprocedure is het herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur. Door uitwisseling van informatie en wederzijdse inzichten kan het vertrouwen van de klager in het bestuur worden versterkt, ook als hij geen gelijk krijgt. (...) Gelet op het belang van het horen zal slechts in een beperkt aantal

gevallen van het horen kunnen worden afgezien. (...)

Telefonisch horen is niet zonder meer uitgesloten, maar dient met de nodige zorgvuldigheid plaats te vinden. (...)

Tenslotte moet worden gewezen op de situatie van in het buitenland verblijvende klagers. Afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden kan het voorkomen dat de klager moeilijk bereikbaar of traceerbaar is. In die situaties kan er sprake zijn van een overmachtsituatie waarin van het bestuursorgaan niet meer kan worden verwacht dan een redelijke inspanning om de klager (in persoon) te horen. In dergelijke overmachtsituaties moet ernaar worden gestreefd de klager op enigerlei wijze te horen, maar is enige flexibiliteit noodzakelijk."

Artikel 9:12 (zoals dit luidde tot 15 maart 2005)

"1 Het bestuursorgaan stelt de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt..."

3. Memorie van toelichting Kamerstukken 1997-1998, 25 837, nr. 3, pag. 7-9

8.1 Algemeen

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt een regeling te geven voor interne klachtprocedures, te weten procedures waarbij het bestuursorgaan zelf de klacht afdoet. Bij het ontwerpen van die regeling is een evenwicht gezocht tussen het bieden van voldoende waarborgen voor een zorgvuldige klachtbehandeling enerzijds, en het voorkomen van nodeloze formalisering of bureaucratisering anderzijds. Dat laatste is van groot belang. Er worden immers bij bestuursorganen regelmatig op eenvoudige en informele wijze klachten ingediend die vaak ook het beste op informele wijze kunnen worden afgehandeld. Indien op die manier een voor alle betrokkenen bevredigend resultaat kan worden bereikt, behoort de wetgever niet tot meer formaliteiten te dwingen. Het volgen van een met duidelijke en meer formele waarborgen omgeven procedure moet daarom beperkt blijven tot klachten die niet op een eenvoudiger en minder geformaliseerde wijze kunnen worden opgelost. Een en ander heeft geleid tot een voorstel, waarin de mogelijkheid voor eenvoudige klachtbehandeling steeds open staat, maar waarin voor schriftelijk ingediende klachten die aan bepaalde eisen voldoen, een procedure met een aantal waarborgen geldt ingeval langs andere, meer informele weg geen oplossing wordt gevonden. Deze gedachte is als volgt uitgewerkt.

Klachten kunnen steeds zowel mondeling als schriftelijk worden ingediend. Als algemene regel geldt dat het bestuur moet zorgen voor een zorgvuldige afdoening van die klachten. Wat een zorgvuldige afdoening precies inhoudt zal van geval tot geval verschillen. Bij een mondeling of telefonisch ingediende klacht kan het geven van opheldering of het aanbieden van verontschuldiging vaak een goede reactie zijn. Ook bij schriftelijk ingediende klachten kan een snelle en informele wijze van behandelen resultaat hebben. Anderzijds kan het schriftelijk tot uitdrukking brengen van een klacht ook wijzen op de

behoefte de zaak wat diepgaander te doen onderzoeken. Daarom is voor schriftelijke klachten die aan een aantal in artikel 9:4 opgenomen eisen voldoen - verder aan te duiden als «klaagschrift» - een procedure voorgeschreven. Ook bij die klachten geldt echter steeds dat iedere informele vorm van afdoening mogelijk is, mits dat geschiedt tot tevredenheid van de klager (artikel 9:5).

Het bestuursorgaan kan dus bij binnenkomst van een klaagschrift direct telefonisch contact opnemen met de klager om te trachten opheldering of genoegdoening te verschaffen. Indien de klager daarmee tevreden blijkt, is de klacht afgedaan en behoeft geen enkele procedurele stap meer te volgen. Ook in een wat verder stadium van de procedure is het steeds mogelijk tot een oplossing te komen, mits de klager daarmee genoegen neemt. De meer formele weg behoeft dan vanaf dat moment niet meer te worden gevolgd. Het kan de duidelijkheid voor de burger wel ten goede komen als hij erop wordt gewezen, dat hij recht heeft op volledige behandeling van zijn klacht, indien hij dat wenst. Leent een schriftelijk ingediende klacht zich niet voor een meer informele afhandeling, of is de klager daarmee niet tevreden gesteld, dan zal de nu voorgestelde procedure moeten worden gevolgd, met alle waarborgen die deze de klager biedt. Daartoe bevat het wetsvoorstel een - overigens beperkt gehouden - aantal regels. Deze bepalen dat de ontvangst van het klaagschrift schriftelijk wordt bevestigd, dat de klacht tijdig en door een niet bij de klacht betrokken persoon wordt afgehandeld, dat de klager wordt gehoord en dat deze een gemotiveerd antwoord ontvangt.

Het voorstel geeft niet aan op welke wijze het onderzoek van een klacht dient plaats te vinden. Ten aanzien van de behandeling van schriftelijke klachten is slechts een aantal elementen opgenomen waaraan een zorgvuldig onderzoek van een klacht dient te voldoen. Daartoe behoort onder meer het horen. Er bestaat geen noodzaak tot een gedetailleerde regeling van onderzoeksbevoegdheden als onderzoek ter plaatse, het horen van getuigen en dergelijke. De voorgestelde regeling gaat over de wijze waarop het bestuursorgaan klachten over gedragingen die onder zijn eigen verantwoordelijkheid vallen, behandelt. Het bestuursorgaan beschikt reeds om die reden over voldoende instrumenten om tot een behoorlijk onderzoek te kunnen komen. Het zal van de aard van de klacht afhangen in hoeverre van de verschillende mogelijkheden gebruik moet worden gemaakt. Er zij in dit verband verder op gewezen dat ingevolge artikel 3:1, tweede lid, ook de bepalingen inzake de zorgvuldigheid en de belangenafweging bij de besluitvorming, van overeenkomstige toepassing zijn op de afhandeling van klachten. Ten aanzien van de organen die taken uitvoeren waarvoor ingevolge het te wijzigen artikel 1:6 wel hoofdstuk 9, doch niet de overige bepalingen van de Awb zal gelden, kunnen deze bepalingen analoog worden toegepast.

Het voorstel schrijft een aantal minimumeisen voor waaraan elke interne klachtbehandeling door een bestuursorgaan moet voldoen. Dit betekent niet dat binnen een bestuursorgaan een zekere differentiatie in behandelingsprocedures is uitgesloten. Daarbij zij opgemerkt dat de «ondergrens» van de voorgestelde klachtregeling niet mag worden onderschreden.

Voorts dient nodeloos uiteenlopen van klachtprocedures binnen een organisatie in verband met de doorzichtigheid van procedures voor de burger te worden vermeden.

8.2 Aanvullende facultatieve regeling

Veel bestuursorganen - zeker bestuursorganen waarbij betrekkelijk weinig klachten plegen te worden ingediend - zullen met de hiervoor beschreven klachtregeling willen volstaan. Het voorstel laat bestuursorganen daarnaast de mogelijkheid een aanvullende regeling te treffen, indien er bij voorbeeld behoefte bestaat om de behandeling van klachten op een bepaalde wijze te organiseren en te concentreren bij een bepaalde persoon (bij voorbeeld een vertrouwenspersoon binnen of buiten de organisatie) dan wel bij een klachtenadviescommissie (die intern kan zijn of deels dan wel uitsluitend uit externe personen kan bestaan). De derde afdeling biedt dan ook de mogelijkheid om te kiezen voor een zodanig vormgegeven procedure. De in deze afdeling bedoelde persoon of commissie heeft tot taak de klacht te onderzoeken (waarvan ook onderdeel uitmaakt het horen van de klager en van degene over wiens gedraging wordt geklaagd) en te rapporteren aan het bestuursorgaan. Dit rapport bevat een advies, het verslag van het horen en eventuele aanbevelingen. Afwijking van het advies is slechts gemotiveerd mogelijk. Op deze wijze wordt een eenvormig basissysteem gerealiseerd, dat voldoende flexibiliteit biedt om aan de behoeften van bepaalde beleidsterreinen of bestuursorganen tegemoet te komen. Het voordeel van een eenvormige voorziening is dat de burger, ongeacht het bestuursorgaan waarover hij een klacht heeft, steeds op in hoofdzaken dezelfde behandeling kan rekenen. Hij weet derhalve dat hij een ontvangstbevestiging krijgt, gehoord zal worden en in beginsel binnen zes weken een oordeel of althans een bericht zal ontvangen. Opgemerkt zij dat de klachtadviesprocedure een interne procedure is. De persoon of commissie, bedoeld in afdeling 9.3 adviseert aan het bestuursorgaan dat vervolgens zelf aan de klager bericht tot welke conclusies het is gekomen naar aanleiding van de klacht. Dit betekent dat er geen sprake is van een algemeen, onafhankelijk orgaan voor het onderzoek van klachten betreffende overheidsgedragingen in de zin van artikel 108 van de Grondwet. Dit artikel ziet slechts op door de formele wetgever ingestelde, algemeen (landelijk) competente externe klachtinstanties, naar huidig recht alleen de Nationale ombudsman.