



# Rapport

**Datum: 19 juli 2005**

**Rapportnummer: 2005/204**

## **Klacht**

Verzoeker klaagt erover dat de Nederlandse ambassade te Santo Domingo (Dominicaanse Republiek):

de beslissing van de minister van Buitenlandse Zaken van 17 juni 2002 op zijn verzoek om afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aan zijn echtgenote, pas op 5 september 2002 aan hem en zijn echtgenote heeft uitgereikt;

heeft geweigerd aan zijn echtgenote in februari 2003 een Nederlandstalig aanvraagformulier te verstrekken voor de legalisatie/verificatie van documenten;

zijn echtgenote op 6 maart 2003 heeft verzocht haar geboorteakte te overleggen ten behoeve van de aanvraag om legalisatie/verificatie van haar huwelijksakte, terwijl zij dit reeds ten behoeve van haar aanvraag om een mvv van 18 september 2001 had gedaan;

twee huwelijksakten ter legalisatie/verificatie heeft ingenomen en daarvoor op 9 april 2003 kosten heeft berekend terwijl de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) eerder, op 13 februari 2003, maar om één exemplaar had verzocht;

in de periode tussen 15 mei 2003 en 28 juni 2003 herhaaldelijk aan zijn echtgenote heeft meegedeeld dat de legalisatie/verificatie-procedure nog niet was afgerond, terwijl op 15 mei 2003 reeds afwijzend op die aanvraag was beslist;

de beslissing van de minister van Buitenlandse Zaken van 15 mei 2003 op het verzoek om legalisatie pas op 28 juni 2003 aan zijn echtgenote heeft uitgereikt;

hem geen kopie heeft toegezonden van de beslissing van 15 mei 2003, terwijl hij en zijn echtgenote beiden een aanvraagformulier hadden ondertekend;

een, afgezien van de bezwaarclausule, in de Nederlandse taal opgestelde beslissing van 15 mei 2003, aan zijn echtgenote heeft uitgereikt, terwijl zij de Nederlandse taal niet machtig is.

## **Beoordeling**

### **Algemeen**

Verzoeker diende op 19 september 2001 een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) in ten behoeve van zijn echtgenote, die de Dominicaanse nationaliteit bezit. Op deze aanvraag werd door de minister van Buitenlandse Zaken bij beschikking van 17 juni 2002 negatief beslist. In het kader van de daaropvolgende bezwaarprocedure bood verzoekers echtgenote op of omstreeks 6 maart 2003 bij de Nederlandse ambassade te

Santo Domingo verscheidene documenten aan ter legalisatie/verificatie. Op 9 april 2003 betaalde zij aan de ambassade de kosten voor deze legalisatie. Bij beschikking van 15 mei 2003 weigerde de minister de gevraagde legalisatie. Op 2 september 2003 trok de minister het besluit van 15 mei 2003 in en nam hiervoor in de plaats een nieuw besluit, inhoudende dat er geen bezwaar meer bestond de betreffende documenten te legaliseren. Verzoekers klachten betreffen de gang van zaken rond de behandeling door de ambassade van de aanvraag om legalisatie/verificatie en de daarmee samenhangende aanvraag om een mvv.

I. Ten aanzien van het op 5 september 2002 uitreiken van de beslissing van 17 juni 2002

## Bevindingen

1. Verzoeker en zijn echtgenote werden op 5 september 2002 in het bezit gesteld van de afwijzende beschikking van 17 juni 2002 van de minister van Buitenlandse Zaken op de aanvraag om een mvv. Dit gebeurde tijdens een bezoek van verzoeker en zijn echtgenote aan de ambassade op diezelfde datum. De beschikking was per post op 17 juni 2002 verzonden naar verzoekers adres in Nederland, doch verzoeker bevond zich op dat moment voor twee maanden in Venezuela voor zijn werk. Kort voor zijn vertrek, begin juni 2002, had hij bij de Visadienst geïnformeerd naar de stand van zaken over de mvv-aanvraag en had hij de dienst van zijn reis op de hoogte gesteld. Aansluitend bracht verzoeker drie weken vakantie door bij zijn echtgenote in de Dominicaanse Republiek, alwaar zij op 5 september 2002 tijdens een bezoek aan de ambassade kennis namen van de beschikking van 17 juni 2002.

2. In zijn reactie van 4 mei 2004 op de klacht stelde de minister dat de beslissing op 27 juni 2002 op de ambassade was ontvangen, waarna op diezelfde dag was getracht telefonisch contact te leggen met de echtgenote van verzoeker, maar dat hierbij geen gehoor was verkregen. Daarna was op 2 juli 2002 nogmaals geprobeerd telefonisch contact te krijgen. Op dat moment had de ambassademedewerker gehoord dat de telefoon was afgesloten, aldus de minister. In zijn reactie deelde de minister in algemene zin mee dat de normale postbezorging in de Dominicaanse Republiek in kwaliteit en betrouwbaarheid veel te wensen overlaat en dat de ambassade er toentertijd voor had gekozen om de aanvrager telefonisch te verzoeken de beslissing op de aanvraag persoonlijk bij de ambassade te komen ophalen. Bij het in behandeling nemen van de aanvraag was de aanvrager dan ook meegedeeld dat zij telefonisch op de hoogte zouden worden gesteld van het feit dat op de aanvraag was beslist, waarbij was verzocht om opgave van een betrouwbaar telefoonnummer. De ervaring van de ambassade had geleerd dat veel aanvragers zelfs na herhaaldelijk verzoek nooit de aan hen gerichte beslissingen waren komen ophalen of dat, zoals in het geval van verzoeker, de aanvrager niet bereikbaar was. Om deze reden was in 2003 door de ambassade besloten om een particuliere koeriersdienst in de arm te nemen. De minister achtte dit klachtonderdeel ongegrond.

3. Op 24 juni 2004 zijn aan medewerkers van de Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, naar aanleiding van de reactie van de minister, nadere vragen gesteld. Op de vraag wat er was gebeurd in de periode van 2 juli 2002 tot 5 september 2002 antwoordden de medewerkers dat de ambassade het vermoedelijk had opgegeven om betrokkene te bereiken, nadat meerdere malen was geprobeerd om telefonisch contact te leggen. Zij gaven aan dat in het dossier

niets te vinden was over deze periode behalve een aantekening op een kopie van het voorblad van de beschikking waaruit bleek dat de ambassade op 27 juni 2002 en 2 juli 2002 tevergeefs had geprobeerd telefonisch contact te leggen. Ook gaven zij aan dat er geen koeriersdienst was ingeschakeld, en dat betrokkenen zich op 5 september 2002 kennelijk zelf tot de ambassade hadden gewend.

4. Bij brief van 13 januari 2005 reageerde verzoeker op het bovenstaande. Hij persisteerde bij zijn klacht en verwees daarbij naar de zinsnede "Volledigheidshalve deel ik nog mee dat betrokkene in het buitenland ook van deze beslissing in kennis wordt gesteld", zoals vermeld op het voorblad van de beschikking van 17 juni 2002.

## **Beoordeling**

5. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien.

Een beslissing dient zo spoedig mogelijk ter kennis van de betrokkene te worden gesteld. Gelet op de stukken en de mededeling van het ministerie ter zake is aannemelijk dat de ambassade voor het informeren van verzoekers echtgenote over de afwijzende beslissing heeft volstaan met twee pogingen tot telefonisch contact, en vervolgens heeft afgewacht of betrokkenen zelf initiatief zouden nemen. Daarmee heeft de ambassade zich veel te weinig actief opgesteld. Van de ambassade had mogen worden verwacht dat, rekening houdend met de moeilijke omstandigheden, verdere pogingen in het werk werden gesteld, zoals het toch aanschrijven van verzoeker, diens echtgenote, het inschakelen van een koerier of het herhaaldelijk bellen. Nu dat niet is gebeurd, is het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking onvoldoende in acht genomen.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van het Spaanstalig aanvraagformulier

## **Bevindingen**

1. Verzoeker stelt dat zijn echtgenote zich in februari 2003 tot de ambassade heeft gewend teneinde aanvraagformulieren voor legalisatie/verificatie van bepaalde documenten op te

halen. De Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst, had hem bij brief van 13 februari 2003 verzocht die gelegaliseerde en geverifieerde documenten over te leggen. Volgens verzoeker heeft zijn echtgenote de ambassademedewerker gevraagd om een Nederlandstalig formulier, en heeft die medewerker dit verzoek op een autoritaire manier geweigerd.

Op 25 februari 2003 nam verzoeker zelf telefonisch contact op met de afdeling Legalisaties van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, van welke afdeling hij alsnog op 27 februari 2002 een Engelstalig aanvraagformulier kreeg toegezonden.

2. In zijn reactie van 4 mei 2004 op de klacht deelde de minister mee dat er ten behoeve van de legalisatieprocedure op de ambassade te Santo Domingo slechts Spaans- en Engelstalige aanvraagformulieren beschikbaar zijn. Indien om een Nederlandstalig aanvraagformulier wordt verzocht, wordt meegedeeld dat een dergelijk formulier niet voorhanden is. Voorts gaf de minister aan dat doordat de legalisatieaanvraag pas op 9 april 2003 middels de betaling daarvan was gecompleteerd, de betreffende medewerker op het moment dat de echtgenote op de ambassade was geweest om de aanvraagformulieren op te halen, vermoedelijk nog niet op de hoogte was van de Engelstaligheid (verzoeker is van Britse afkomst) van verzoeker. Om deze reden had de ambassade niet onjuist gehandeld door een Spaanstalig aanvraagformulier ten behoeve van verzoeker te verstrekken. De minister merkte nog op dat de ambassademedewerkers in de regel vanuit servicegerichte overwegingen, indien verzocht wordt om een Nederlandstalig formulier, vermelden dat een Engelstalig formulier beschikbaar is. De minister achtte de klacht ongegrond.

3. In het vraaggesprek van 24 juni 2004 gaven de medewerkers van het ministerie aan dat er geen Nederlandstalige formulieren voorhanden zijn omdat alleen buitenlanders (met buitenlandse documenten) legalisatie aanvragen. Desgevraagd gaven de medewerkers aan dat er over de met verzoekers echtgenote gevoerde conversatie geen gespreksnotities waren gemaakt omdat er op dat moment nog geen officiële aanvraag en dus geen dossier was aangemaakt.

## **Beoordeling**

4. De lezing van verzoeker dat zijn echtgenote heeft verzocht om een Nederlandstalig formulier, en dat de betrokken ambassademedewerker dat heeft geweigerd, staat tegenover de lezing van de minister. Nu gespreksnotities ontbreken kan niet worden vastgesteld van welke lezing moet worden uitgegaan.

De Nationale ombudsman moet zich dan ook ten aanzien van dit klachtonderdeel van een oordeel onthouden.

III. Ten aanzien van het nogmaals overleggen van de geboorteakte

## Bevindingen

1. Verzoeker stelt dat zijn echtgenote op 6 maart 2003, toen zij op de ambassade in het kader van de legalisatieaanvraag was, van de ambassademedewerker heeft vernomen dat zij ook haar geboorteakte diende te overleggen. In reactie hierop deelde zijn echtgenote aan de medewerker mee dat zij ten tijde van de mvv-aanvraag van september 2001 reeds haar gelegaliseerde geboorteakte had overgelegd. Verzoekers echtgenote gaf uiteindelijk toch gevolg aan het verzoek van de medewerker daar deze haar meedeelde dat zonder de geboorteakte haar huwelijksakte niet gelegaliseerd kon worden.

2. De minister stelde in zijn reactie van 4 mei 2004 dat de echtgenote conform het toentertijd geldende legalisatie- en verificatiebeleid bij zogenaamde probleemlanden, waaronder de Dominicaanse Republiek (zie Achtergrond, onder 1. en 2.), door de ambassademedewerker om overlegging van haar geboortebewijs was verzocht, daar zij op het legalisatie-aanvraagformulier zelf had aangegeven dat zij in het verleden nimmer documenten ter legalisatie had aangeboden. De ambassade mocht er dan ook van uitgaan dat in deze legalisatieaanvraag een volledig onderzoek, onder overlegging van haar geboorteakte, diende plaats te vinden, aldus de minister. Later bleek dat de geboorteakte inderdaad eerder, in het kader van de mvv-procedure, door verzoekster was overgelegd.

3. In zijn reactie van 13 januari 2005 persisteerde verzoeker bij zijn klacht en benadrukte hij nogmaals dat zijn echtgenote in het gesprek met de ambassademedewerker op 6 maart 2003 had ingebracht dat zij haar geboorteakte reeds in het kader van de mvv-aanvraag van september 2001 had overgelegd, maar dat de medewerker zich tijdens dit gesprek zodanig had opgesteld dat het goed mogelijk zou zijn dat zijn echtgenote als gevolg daarvan op het formulier had aangekruist dat zij nooit eerder documenten ter legalisatie had aangeboden. Uit de door verzoeker overgelegde kopieën van de legalisatie-aanvraagformulieren blijkt dat verzoeker en zijn echtgenote daarop hebben aangekruist dat zij niet eerder documenten ter legalisatie hadden aangeboden. De desbetreffende optie was aanvankelijk ingevuld, maar daarna weer doorgekruist.

## Beoordeling

4. Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereidingen van hun handelingen de relevante informatie verwerven. Dit impliceert dat indien een burger tegenover het bestuursorgaan stelt dat een door die instantie gevraagd stuk al eerder door hem was verstrekt, het bestuursorgaan deze informatie dient te verifiëren.

5. Verzoeker heeft kopieën overgelegd van de legalisatie-aanvraagformulieren waaruit valt op te maken dat zowel verzoeker als zijn echtgenote hadden aangekruist dat zij niet eerder documenten ter legalisatie hadden aangeboden. Op de manier waarop zij dit hadden

aangekruist (er was een optie ingevuld en later weer doorgekruist) valt voorts op te maken dat er bij hen verwarring was ontstaan over welke mogelijkheid in hun geval de juiste was, maar wel is het duidelijk dat zij uiteindelijk de optie hebben aangekruist waarmee wordt aangegeven dat niet eerder documenten waren aangeboden. In zoverre hebben zij hiermee zelf bijgedragen aan het opstarten van het volledige legalisatie/verificatieonderzoek.

De Nationale ombudsman is echter van oordeel dat dit in dit geval niet geheel voor rekening van verzoeker en zijn echtgenote dient te komen. Hierbij overweegt hij dat verzoeker heeft aangevoerd dat zijn echtgenote de ambassademedewerker had meegedeeld dat zij reeds een gelegaliseerde geboorteakte had overgelegd in het kader van de mvv-aanvraag en de minister dit in zijn reactie niet heeft weersproken. Ook acht hij het aannemelijk dat verzoekers echtgenote zich heeft laten leiden door de mededelingen van de betrokken ambassademedewerker. Het had echter op de weg van de ambassade gelegen om de stelling van de echtgenote dat zij de geboorteakte al eerder had overgelegd, serieus te nemen en te verifiëren. Doordat dit is nagelaten is het vereiste van actieve en adequate informatieverwerking onvoldoende in acht genomen.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

IV. Ten aanzien de twee huwelijksakten

## **Bevindingen**

1. In de brief van 13 februari 2003 van de Visadienst werd verzoeker verzocht om een kopie van de huwelijksakte. Op 9 april 2003 betaalde verzoekers echtgenote bij de ambassade de kosten voor de te legaliseren documenten. Blijkens het door verzoeker overgelegde reçu, opgemaakt door de ambassade, was betaald voor vijf documenten, te weten: de geboorteakte van zijn echtgenote, de geboorteakten voor twee kinderen en twee huwelijksakten, een zogenaamde akte "extracto" en een akte "in extensa".

2. De minister, in zijn reactie van 4 mei 2004 en aangevuld met een reactie van 22 juli 2004 van de directeur Personenverkeer Migratie en Vreemdelingenzaken naar aanleiding van het vraaggesprek van 24 juni 2004 met de medewerkster van het ministerie, stelde dat bij een aanvraag tot legalisatie van een huwelijksakte de ambassade slechts een exemplaar van de acte "in extensa" verlangt. Indien een aanvrager, zoals hier het geval was, toch beide aktes overlegt, dan kan er met zekerheid worden gesteld dat hem of haar wordt medegedeeld dat alleen de akte "in extensa" nodig is. In het geval van de echtgenoot van verzoekster is niet precies bekend wat er aan haar is gevraagd of meegedeeld op het moment dat zij de twee aktes overlegde en voor de vijf aktes (in totaal) de behandelingskosten betaalde. De minister achtte de klacht ongegrond.

3. In zijn reactie van 13 januari 2005 persisteerde verzoeker bij zijn klacht en stelde dat gelet op de hoogte van de kosten per akte (€ 136) zijn echtgenote deze kosten nooit zou betalen als zij had geweten dat er maar één huwelijksakte nodig was. De ambassade heeft dit nooit expliciet aan zijn echtgenote verteld, aldus verzoeker.

## Beoordeling

4. Het vereiste van administratieve nauwkeurigheid houdt in dat bestuursorganen secuur werken.

5. Uit de reactie van 4 mei 2004 van de minister en uit de aanvullende informatie van de directeur Personenverkeer Migratie en Vreemdelingenzaken van het ministerie van 22 juli 2004 blijkt dat de ambassade de praktijk voert om iedereen die zich bij de ambassade meldt met twee huwelijksakten, erop te wijzen dat er slechts één akte gelegaliseerd hoeft te worden. Vast staat dat verzoekers echtgenoot voor de legalisatie van vijf documenten, waaronder twee huwelijksakten, heeft betaald. Het had op de weg van de ambassade gelegen op te merken dat sprake was van het onnodig ter legalisatie aanbieden van twee huwelijksakten, en om verzoekers echtgenote, conform de eigen gestelde praktijk, er tijdig op te wijzen dat slechts één akte gelegaliseerd hoefde te worden. Doordat de ambassade dit heeft nagelaten, is het vereiste van administratieve nauwkeurigheid onvoldoende in acht genomen.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

V. Ten aanzien van het niet informeren over de beslissing op de legalisatieaanvraag

## Bevindingen

1. Verzoeker stelt dat in de periode van 15 mei 2003, de datum waarop er afwijzend op de legalisatieaanvraag werd beslist, tot 28 juni 2003, de datum waarop de beslissing bij zijn echtgenote per koerier per post werd bezorgd, er door de ambassade geen uitsluitel werd gegeven over de uitkomst van de procedure, ondanks dat zijn echtgenote in die periode herhaaldelijk daarnaar had geïnformeerd.

2. De minister achtte deze klacht van verzoeker gegrond nu de periode tussen de datum van de afwijzende beslissing en de datum van de bekendmaking daarvan te lang is geweest. Hij zou de ambassade verzoeken in de toekomst er beter op te letten de aanvrager niet langer dan strikt noodzakelijk in het ongewisse te laten over de uitkomst van zijn aanvraag.

## Beoordeling



3. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien.

4. Verzoekers echtgenote kreeg van de ambassade als antwoord op haar verzoeken om informatie naar de uitkomst van de legalisatieaanvraag dat de stukken nog niet gereed waren, maar dit wel binnen enkele weken zouden zijn. Achteraf bleek dat op het moment dat zij om informatie verzocht, er reeds afwijzend was beslist op de aanvraag. Er zijn geen bijzonderheden gebleken die deze discrepantie verklaren of rechtvaardigen. Daarmee is in strijd gehandeld met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

VI. Ten aanzien van het te laat uitreiken van de beslissing van 15 mei 2003

## **Bevindingen**

1. De minister, in zijn reactie van 4 mei 2004, achtte deze klacht gegrond, onder verwijzing naar hetgeen hij had gesteld over het voorgaande klachtonderdeel.

## **Beoordeling**

2. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Dit houdt in dat een bestuursorgaan dat een beslissing op een aanvraag heeft genomen, betrokkenen zo spoedig mogelijk daarvan in kennis stelt en in het bezit stelt van de betreffende beschikking.

3. In verzoekers geval duurde het anderhalve maand voordat de echtgenote van verzoekster in het bezit werd gesteld van de afwijzende beschikking. De door de minister aangedragen drukte bij de legalisatieafdeling van de ambassade vormt hiervoor weliswaar een verklaring maar geen rechtvaardiging.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

VII. Ten aanzien van het niet toezenden van de beschikking aan verzoeker

## **Bevindingen**

1. Verzoeker stelt dat op het Engelstalige legalisatie-aanvraagformulier, dat hij op 27 februari 2003 had ondertekend, zijn naam als aanvrager staat vermeld en dat zijn echtgenote als gemachtigde van hem optrad. Op het Spaanstalig aanvraagformulier dat hij deels heeft ingevuld, staat verzoeker aangegeven als aanvrager middels zijn ondertekening op 27 februari 2003.

Verzoekers grief richt zich ertegen dat, hoewel de Visadienst hem bij brief van 13 februari 2003 had verzocht om gelegaliseerde documenten te overleggen en hij bij zijn weten daarnaar had gehandeld door een Spaans- en Engelstalig legalisatie-aanvraagformulier in te vullen en te ondertekenen, de ambassade hem kennelijk niet als (mede-)aanvrager heeft aangemerkt.

2. In zijn reactie van 4 mei 2004 deelde de minister mee dat de echtgenote van verzoeker het legalisatieverzoek in persoon bij de ambassade had ingediend, en dat de ambassade er dus van mocht uitgaan dat zij primair met de echtgenote van doen had, temeer daar verzoeker het Spaanstalig formulier maar ten dele had ingevuld en in die zin nimmer zelf om legalisatie had verzocht. Voorts gaf de minister aan dat de ambassade ervoor had gekozen om slechts één persoon, veelal de aanvrager zelf, van de uitkomst in kennis te stellen, daar er anders verwarring zou kunnen ontstaan ten aanzien van de aanvangsdatum van de bezwaartermijn. De minister noemde als bijkomend voordeel van deze werkwijze dat de in de Dominicaanse Republiek woonachtige partner beter in staat is om tot het (veelal relatief eenvoudige) herstellen van de vastgestelde gebreken over te gaan. Naar aanleiding van het vraaggerek van 24 juni 2004 met medewerkers van het ministerie deelde de directeur Personenverkeer Migratie en Vreemdelingenzaken op 22 juli 2004 mee dat er zich in het dossier geen Engelstalig aanvraagformulier bevindt.

De minister achtte de klacht ongegrond.

3. In zijn reactie van 13 januari 2005 persisteerde verzoeker bij zijn klacht. Hij deelde voorts mee dat hijzelf in het bezit is van het originele Engelstalig formulier en gaf hiervoor als verklaring dat de ambassademedewerker destijds aan zijn echtgenote had verklaard dat dit formulier overbodig was.

## **Beoordeling**

4. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien.

5. De Nationale ombudsman onderschrijft het uitgangspunt van de minister om in legalisatieprocedures slechts één persoon, veelal de aanvrager, een beschikking toe te zenden. Een legalisatieprocedure onderscheidt zich in die zin van een mvv-procedure dat er bij de laatstgenoemde procedure, een toelatingsprocedure, duidelijk twee partijen als direct belanghebbenden kunnen worden aangemerkt, namelijk degene bij wie verblijf in Nederland wordt beoogd en het in het buitenland wonende gezinslid. Het doel van een legalisatieprocedure is het waarmaken van buitenlandse documenten voor gebruik in Nederland en het is een aparte procedure, los van een eventueel te voeren procedure waarvoor die alsdan gelegaliseerde documenten worden ingebracht. Iemand als verzoeker is in die zin in principe slechts zijdelings betrokken bij de legalisatieprocedure. Overigens

merkt de Nationale ombudsman op dat als gevolg van de uitspraak van 8 september 2004 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarin werd bepaald dat legalisatie noch verificatie is aan te merken als een besluit als bedoeld in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb), het eerdergenoemde zogenaamde probleemlandenbeleid aangaande legalisatie en verificatie bij besluit van 1 november 2004 (zie Achtergrond, onder 3.) van de minister van Buitenlandse Zaken is ingetrokken.

6. Bij gebrek aan aantekeningen van de zijde van de ambassade over de gesprekken tussen verzoekers echtgenote en de ambassade ten tijde van het indienen van de legalisatieaanvraag valt niet op te maken wat zich toen precies heeft voorgedaan. Uit hetgeen voor het overige door verzoeker en de minister is aangevoerd komt het volgende naar voren.

Op of omstreeks 6 maart 2003 vervoegde verzoekers echtgenote zich bij de ambassade alwaar zij de documenten ter legalisatie aanbood. Hierbij had zij een deel van het door verzoeker ingevulde en op 27 februari 2003 door hem ondertekende Spaanstalig aanvraagformulier overgelegd. Tevens had zij bij die gelegenheid een door haarzelf ingevuld en op 5 maart 2003 ondertekend Spaanstalig aanvraagformulier overgelegd. De ambassade heeft de twee Spaanstalige formulieren, één ondertekend door verzoeker en één ondertekend door zijn echtgenote, ingenomen.

7. Uit de overgelegde documenten bleek dat verzoeker weliswaar nauw bij de procedure was betrokken, maar dat zijn echtgenote degene was aan wie bij voorkeur de beslissing diende te worden toegezonden. Of verzoeker in dit verband had moeten worden aangemerkt als (mede-)aanvrager, is daarbij minder van belang, te meer nu zijn aanvraagformulier slechts gedeeltelijk was ingevuld en voorzover ingevuld bovendien de indruk wekte dat hij zijn echtgenote als gemachtigde had aangewezen.

Door de beschikking te zenden aan verzoekers echtgenote, en niet daarnaast ook aan verzoeker, is het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking niet geschonden.

De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk.

Aan het voorgaande doet niet af dat de ambassade er goed aan had gedaan verzoekers echtgenote te laten weten dat niet ook verzoeker zou worden bericht.

VIII. Ten aanzien van de in de Nederlandse taal opgestelde beslissing

## **Bevindingen**

1. Verzoekers echtgenote ontving op 28 juni 2003 per koerier de afwijzende beschikking op het verzoek om legalisatie. Afgezien van de bezwaarclausule, die in het Spaans was opgesteld, was deze beschikking in de Nederlandse taal opgesteld. Aangezien de

echtgenote van verzoeker de Nederlandse taal niet machtig is, was haar niet duidelijk wat de beschikking inhield.

2. De minister stelde in zijn reactie van 4 mei 2005 dat de ambassade het bepaalde in artikel 2:6 Awb (zie Achtergrond onder 4.) naleeft door in alle weigeringsbeschikkingen waarin de aanvrager blijkens het aanvraagformulier afkomstig is uit de Dominicaanse Republiek de bezwaarclausule in het Spaans op te nemen. In artikel 2:6, tweede lid, Awb is bepaald dat het bestuursorgaan een andere dan de in het eerste lid voorgeschreven Nederlandse taal mag gebruiken indien het gebruik daarvan doelmatiger is en de belangen van derden niet onevenredig worden geschaad.

De ambassade is van oordeel dat door deze keuze de voor legalisatie geweigerde personen (belanghebbenden) in ieder geval tijdig op de hoogte zijn van de termijnen waarbinnen zij hun bezwaren tegen deze weigering kenbaar kunnen maken.

De minister achtte de klacht ongegrond.

## **Beoordeling**

3. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Dit houdt in dat het bestuursorgaan een aanvrager op een voor deze kenbare wijze moet aangeven of de beslissing op de aanvraag inwilligend of afwijzend is.

4. De Nationale ombudsman constateert dat de minister met het opstellen van de bezwaarclausule in de Spaanse taal, terwijl de inhoud van de beslissing in het Nederlands is opgesteld, conform artikel 2:6, tweede lid, Awb enerzijds invulling heeft willen geven aan doelmatigheid en anderzijds de belangen van de betrokkenen daarbij in het oog heeft willen houden. De Nationale ombudsman onderschrijft dat in het kader van

de uniformiteit, met het oog op een eventueel in Nederland te voeren bezwaar- en beroepsprocedure, voor de inhoud (motivering) van een weigeringsbeschikking de Nederlandse taal wordt gebruikt.

5. Daarnaast overweegt de Nationale ombudsman het volgende. Voor iemand die slechts de bezwaarclausule bij een beschikking kan vernemen is het niet op voorhand duidelijk dat het gaat om een weigeringsbeschikking nu een rechtsmiddelenverwijzing daarover geen uitsluitel geeft.

Het was dan ook beter geweest als behalve de rechtsmiddelenverwijzing, ook het dictum (afwijzend of inwilligend) van de beschikking in de Spaanse taal zou zijn opgenomen, zodat er daarover geen twijfel kon bestaan. Nu dit niet is gebeurd, is het vereiste van

actieve en adequate informatieverstrekking in zoverre niet voldoende in acht genomen.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Santo Domingo (Dominicaanse Republiek) is gegrond ten aanzien van:

het op 5 september 2002 uitreiken van de beslissing van 17 juni 2002, wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking;

het nogmaals overleggen van de geboorteakte, wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving;

de twee huwelijksakten, wegens schending van het vereiste van administratieve nauwkeurigheid;

het niet informeren over de legalisatieaanvraag, wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking;

het te laat uitreiken van de beslissing van 15 mei 2003, wegens schending van het vereiste van voortvarendheid;

de in de Nederlandse taal opgestelde beslissing, wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking,

en is niet gegrond ten aanzien van:

- het niet toezenden van de beschikking op het verzoek om legalisatie aan verzoeker.

Ten aanzien van het uitsluitend verstrekken van een Spaanstalig aanvraagformulier onthoudt de Nationale ombudsman zich van een oordeel.

## **Aanbeveling**

De Nationale ombudsman geeft de minister van Buitenlandse Zaken in overweging om de door verzoeker gemaakte kosten (€ 136) voor de legalisatie van de huwelijksakte

"extracto" te vergoeden.

## **Onderzoek**

Op 18 november 2003 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer C. te Uithoorn, met een klacht over een gedraging van de Nederlandse ambassade te Santo Domingo (Dominicaanse Republiek).

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 verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Naar aanleiding van de reactie van de minister werd aan twee medewerkers van de Directie Personenverkeer Migratie en Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken een aantal specifieke vragen gesteld.

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

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

De minister van Buitenlandse zaken en verzoeker deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

#### Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

Afwijzende beslissing van 17 juni 2002 van de minister van Buitenlandse Zaken op de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf

Bezwaarschrift van 2 oktober 2002 van verzoeker

Brief van 13 februari 2003 van de Visadienst met verzoek om overlegging gelegaliseerde documenten

Reçu van 9 april 2003 voor betaling van verzoekers echtgenote aan de ambassade voor de legalisatie van vijf documenten

Het door verzoeker ingevulde en ondertekende Spaanstalig aanvraagformulier

Het door verzoeker ingevulde en ondertekende Engelstalig aanvraagformulier

Het door de echtgenote ingevulde en ondertekende Spaanstalig aanvraagformulier

Weigeringsbeschikking van 15 mei 2003 van de minister van Buitenlandse Zaken

Intrekkingsbeschikking van 2 september 2003 van de minister van Buitenlandse Zaken

Verzoekschrift van 13 november 2003 van verzoeker aan de Nationale ombudsman

Reactie van 4 mei 2004 van de minister van Buitenlandse Zaken

Verslag van het vraaggesprek van 24 juni 2004 met medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

13. Nadere reactie van 22 juli 2004 van de directeur Personenverkeer Migratie en Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

14. Nadere reactie van 13 januari 2005 van verzoeker

## **Bevindingen**

Zie onder Beoordeling.

## **Achtergrond**

1. Aanwijzing Probleemlanden in verband met valse documenten (Staatscourant 8 maart 1996, nr. 49)

"...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: de Dominicaanse Republiek, Ghana, India, Nigeria en Pakistan.

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

De minister van Buitenlandse Zaken adviseert Nederlandse instanties documenten uit de genoemde landen alleen nog te accepteren als zij inhoudelijk geverifieerd zijn door de Nederlandse vertegenwoordigingen aldaar.

De Nederlandse vertegenwoordigingen in de vijf landen zullen op de stukken duidelijk aangeven of zij slechts gelegaliseerd zijn (zonder inhoudelijke controle) of dat inhoudelijke verificatie van de documenten heeft plaatsgevonden.

Als uit de inhoudelijke controle blijkt dat er iets niet in orde is, worden de documenten niet aan de verzoeker teruggegeven maar aan de Nederlandse instantie gezonden waarvoor de documenten bestemd zijn. Daarbij wordt in een zogenaamd 'individueel ambtsbericht' aangegeven op grond waarvan de documenten niet geaccepteerd dienen te worden..."

2. Instructie legalisatie- en verificatieprocedure Nederlandse vertegenwoordigingen in Ghana, Nigeria, India, Pakistan en de Dominicaanse Republiek (Staatscourant 24 augustus 2000, nr. 167)

De Instructie, van toepassing ten tijde van de onderzochte gedraging, luidt als volgt:

"...2. Begrip legalisatie

Legalisatie is een ondertekende verklaring van een daartoe aangestelde ambtenaar of functionaris omtrent de identiteit en de bevoegdheid van de persoon die een stuk heeft voorzien van zijn handtekening.

(...)

7. Begrip verificatie

Verificatie is het inhoudelijk controleren van documenten, om zodoende zekerheid te verkrijgen over de vorm en de inhoud van de documenten. Het onderzoek vindt plaats op basis van de te legaliseren documenten en de door betrokkene verstrekte informatie en ondersteunende documenten."

(...)

7.4. Burgerlijke staat en identiteit

Het verificatieonderzoek beoogt de gegevens die vermeld zijn in de aangeboden documenten vast te stellen. De belangrijkste, maar tevens moeilijkste taak is het vaststellen van de identiteit van de aanvrager. Voordat een akte met betrekking tot de burgerlijke staat (huwelijksakte, ongehuwdverklaring etc.) kan worden gelegaliseerd, dienen (naast vaststelling van de burgerlijke staat) de persoons- en afstammingsgegevens van betrokkene te worden bevestigd.

Het aanvraagformulier vormt samen met de ondersteunende documenten de basis voor het identiteitsonderzoek. In tegenstelling tot eerder beleid is een gelegaliseerde geboorteakte geen voorwaarde voor legalisatie van een akte met betrekking tot de burgerlijke staat. Een geboorteakte moet echter nog wel ingeleverd worden. Voor vaststelling van de persoons- en afstammingsgegevens blijft de geboorteakte noodzakelijk. In alle probleemlanden kan men bovendien een geboorteakte verkrijgen. Het niet overleggen van een geboorteakte betekent dat de aanvraag tot legalisatie van de akte



betreffende de burgerlijke staat incompleet is en derhalve niet in behandeling kan worden genomen. U dient in dat geval een beschikking op te stellen tot buiten behandelingstelling van de aanvraag.

Mocht tijdens een verificatieonderzoek geconstateerd worden dat de persoons- en afstammingsgegevens van betrokkene niet kunnen worden vastgesteld, dan kan niet tot legalisatie van de akte met betrekking tot de burgerlijke staat worden overgegaan.

(...)”

### 3. Intrekking enkele besluiten inzake legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten (Staatscourant 10 november 2004, nr. 217)

"Op 8 september 2004 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan in twee beroepszaken betreffende legalisatie en verificatie (...). In deze uitspraken is de Afdeling tot het oordeel gekomen dat legalisatie noch verificatie aan te merken is als een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. (...)

De uitspraken zijn niet alleen van betekenis voor beide zaken waarop de uitspraken betrekking hebben, maar ook voor het legalisatie- en verificatiebeleid dat sinds 1996 wordt gevoerd met betrekking tot brondocumenten afkomstige uit de Dominicaanse Republiek, Ghana, India, Nigeria en Pakistan. (...)

De consequentie van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is dat het legaliseren van brondocumenten niet meer afhankelijk mag worden gesteld van de uitkomst van het daarop betrekking hebbende verificatieonderzoek. Legalisatie zal derhalve slechts plaats kunnen vinden op basis van een oordeel over de formele echtheid van een document. In het licht van het voorgaande kunnen het tot dusverre gevoerde legalisatie- en verificatiebeleid en de daarop betrekking hebbende Aanwijzing en de daarmee samenhangende besluiten niet langer in stand blijven."

### 4. 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."

In de Memorie van Toelichting (Kamerstukken II, 23543, nr. 3, pag. 4/5) is onder meer de volgende toelichting op dit artikel opgenomen:

"Op de hoofdregel wordt een tweetal uitzonderingen gemaakt: voor het geval bij of krachtens de wet een andere taal is voorgeschreven of toegestaan, en voor het geval het gebruik van een andere taal doelmatiger is en de belangen van derden daardoor niet onevenredig worden geschaad.

(...)

Ten aanzien van de tweede uitzondering stellen wij vast dat de jurisprudentie hierover geen informatie oplevert. Niettemin is het van groot belang dat een algemene uitzondering op de hoofdregel wordt gemaakt voor die gevallen, waarin het gebruik van een andere taal dan het Nederlands doelmatiger is en de belangen van derden daardoor niet onevenredig worden geschaad.

Er zijn diverse situaties denkbaar waarin het praktisch is wanneer het bestuursorgaan of een daaraan ondergeschikte een vreemde taal gebruikt; te denken valt aan het geval van een ambtenaar die een bepaalde vreemde taal machtig is en die wordt geconfronteerd met een slechts die vreemde taal sprekende persoon. Daarbij moet bedacht worden dat de toeneming van het internationale verkeer leidt tot een groter aantal contacten tussen bestuursorganen en buitenlanders die geen Nederlands spreken. In dat geval zou het zelfs onbehoorlijk kunnen zijn indien de ambtenaar weigerde de vreemde taal te spreken.

Er zij voorts op gewezen dat in een aantal gemeenten een beleid wordt gevoerd dat erop gericht is burgers die het Nederlands onvoldoende machtig zijn, van dienst te zijn door het inzetten van ambtenaren die bepaalde vreemde talen spreken. Het zou ongewenst zijn indien de regeling een dergelijk beleid onmogelijk zou maken. Een vrij algemene categorie is vanzelfsprekend het diplomatieke verkeer, daaronder begrepen de contacten van en met de Nederlandse ambassades.

Of een beroep kan worden gedaan op de uitzondering van het tweede lid zal afhangen van het concrete geval. Zo geldt dat wetgeving in de Nederlandse taal zal moeten worden gesteld. Ook zal voor het publiek bestemde schriftelijke informatie in het Nederlands moeten worden gesteld; soms is het echter nuttig dat deze tevens in een andere taal wordt gesteld, dit met het oog op het bereiken van anderstaligen of buitenlanders in Nederland. Op een in een vreemde taal gedaan verzoek om informatie kan onder omstandigheden het meest adequaat in dezelfde taal worden geantwoord. Gaat het om informatie aan een individuele burger, dan is het niet verboden deze informatie slechts in een vreemde taal te stellen. Soms zal dat zelfs aanbeveling verdienen. De uitspraken van de Nationale ombudsman kunnen hier een rol spelen.

Bij de voorgaande vraag moet worden meegewogen, of belangen van derden door het gebruik van een vreemde taal niet onevenredig worden geschaad. Hierbij speelt de reikwijdte van de handeling van het bestuursorgaan een rol. Belangen van een derde zullen niet snel onevenredig worden geschaad, indien bijvoorbeeld een eenvoudige inlichting in het Engels wordt verstrekt aan een Engelsman. Dit ligt anders wanneer het gaat om handelingen met een ruimere strekking, zoals veel beschikkingen (waartegen beroep kan worden ingesteld door derden) of zelfs besluiten van algemene strekking of wetgeving.

De uitzondering van het tweede lid is zeer algemeen geformuleerd. Het is bij de huidige stand van de rechtsontwikkeling niet mogelijk de wettelijke formulering nader aan te scherpen. Zowel de internationalisering als de immigratie van anderstaligen zijn namelijk voortgaande processen, die in hun gevolgen voor de rechtsontwikkeling nog niet als afgerond kunnen worden beschouwd. De strekking van de uitzondering van artikel 2:6, tweede lid is echter nadrukkelijk niet om andere talen dan het Nederlands een officiële positie toe te kennen. Wij beogen hiermee uitsluitend een functioneel gebruik van andere talen dan het Nederlands of het Fries in bepaalde situaties mogelijk te maken

In de Nota naar aanleiding van het verslag (NV, Kamerstukken II, 23 543, nr. 5, pag. 5/6) is onder meer het navolgende opgenomen:

"Bij de uitzonderingen waar het tweede lid op ziet gaat het - anders dan bij het Fries - telkens om concrete gevallen waar de in dat lid besloten afweging dient te worden gemaakt ter beantwoording van de vraag of een andere taal dan het Nederlands kan worden gebruikt.

(...)

Het moet mogelijk blijven dat in die gevallen waarin het evident is dat het gebruik van een andere taal gegeven de concrete omstandigheden doelmatiger is en bovendien de belangen van derden daardoor niet evenredig worden geschaad, ook inderdaad die andere taal mag worden gebruikt. In de memorie van toelichting hebben wij een aantal van die gevallen geschetst (bldz. 4 en 5). Ter aanvulling op de voorbeelden genoemd in de memorie van toelichting kunnen we nog noemen de dagelijks voorkomende contacten tussen bijvoorbeeld medewerkers van de gemeentelijke afdeling burgerzaken met buitenlanders, waar in het Engels, Duits of een andere taal die beide partijen machtig zijn worden geconverseerd. Weer een ander voorbeeld is de ter beschikking stelling door overheidsinstellingen van folders over bestuurlijke aangelegenheden in een andere dan de Nederlandse taal. Deze en andere voorbeelden geven bovendien aan dat de bestuurspraktijk van elke dag zo gevarieerd is, dat het moeilijk zal zijn om in meer algemene zin in die concrete situaties invulling te geven aan het criterium 'doelmatiger'. Een uitzonderingsbepaling als door ons voorgesteld achten wij derhalve onontkoombaar.

Dan rest nog de vraag, (...), of, nu moeilijk is aan te geven wat in concrete situaties als 'doelmatiger' moet worden beschouwd, wellicht toch nog tot een aanscherping van die bepaling zou kunnen worden gekomen. Wij hebben ons over die vraag gebogen en zijn tot de conclusie gekomen, dat wij daartoe geen mogelijkheden zien. Bezien is of het opnemen in de bepaling van de zinsnede "gegeven de concrete omstandigheden van het geval" een aanscherping als door de genoemde leden gewenst zou bewerkstelligen. Nu dit element al zonder meer in de afweging als bedoeld in artikel 2:6, tweede lid wordt betrokken, zou toevoeging aan de bepaling niet die aanscherping opleveren, waar het de leden (...) om te doen is."

In de Memorie van antwoord (MvA; Kamerstukken I, 23 543, nr. 23b, pag. 2) is onder meer nog het volgende vermeld:

"Anders dan de leden (...) zouden wij in dit verband niet willen spreken van de toekenning van een "recht ", maar over het regelen van een bevoegdheid, welke in het tweede lid expliciet wordt opgenomen, omdat anders het eerste lid aan de uitoefening van de bevoegdheid in de weg zou staan. Anders dan deze leden veronderstellen, zal een bestuursorgaan soms gehouden zijn van deze bevoegdheid gebruik te maken. Zoals in de memorie van toelichting (bldz. 4) al is aangegeven, kunnen de beginselen van behoorlijk bestuur er onder bepaalde omstandigheden toe dwingen dat het bestuur iemand in zijn eigen taal aanspreekt."