

Rapport

Datum: 26 maart 1998

Rapportnummer: 1998/084

Klacht

Op 20 januari 1997 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer O. te Dordrecht, ingediend door de heer mr. L. van Dijk, advocaat te 's-Gravenhage, met een klacht over een gedraging 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.

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

Verzoeker klaagt over de lange behandelingsduur van zijn bezwaarschrift van 9 mei 1996 tegen het niet-verstrekken van informatie over de legalisatieprocedure door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondanks een rappel van verzoeker van 19 juni 1996.

Voorts klaagt hij over de lange behandelingsduur van zijn, bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken ingediende, bezwaarschrift van 31 juli 1996 tegen de afwijzende beschikking van de Nederlandse ambassade in Lagos (Nigeria) op zijn legalisatieaanvraag van begin 1996, ondanks zijn rappels van 7 november en 23 december 1996 en de toezegging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij brief van 14 november 1996 dat binnen vijf weken een beslissing zou worden genomen.

Achtergrond

Zie **BIJLAGE**.

Onderzoek

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

Verzoeker 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:

1. De feiten

1.1. Verzoeker heeft de Nigeriaanse nationaliteit en is woonachtig in Nederland. Hij heeft begin 1996 door tussenkomst van familie in

Nigeria aan de Nederlandse ambassade te Lagos (Nigeria) een geboorteakte en een verklaring omtrent zijn burgerlijke staat ter legalisatie aangeboden.

1.2. In een brief van 28 februari 1996 informeerde verzoeker schriftelijk bij de ambassade naar de stand van zaken met betrekking tot zijn aanvraag. Op 13 maart 1996 zond de ambassade hem in reactie hierop een verzoek om nadere informatie alsmede een betalingsverzoek. Verzoeker voldeed aan beide verzoeken.

1.3. Op 2 april 1996 informeerde verzoeker wederom schriftelijk bij de ambassade naar de stand van zaken. Op 23 april 1996 had hij op deze brief geen reactie ontvangen en vroeg hij in een brief opnieuw naar de stand in de behandeling. Op 24 april 1996 verwees de ambassade hem voor beantwoording van beide brieven naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

1.4. In een brief van 24 april 1996 richtte verzoeker zich tot het Ministerie van Buitenlandse Zaken met het verzoek om informatie over de stand van zaken in de legalisatieprocedure. Onder verwijzing naar de in de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) genoemde termijn verzocht hij binnen vijftien dagen uitsluitel te geven.

1.5. Op 9 mei 1996 diende verzoeker bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken een bezwaarschrift ingevolge de WOB in.

Verzoeker maakte hierin bezwaar tegen het niet verstrekken van de informatie met betrekking tot de stand van zaken omtrent zijn legalisatieaanvraag en verzocht alsnog om deze informatie te verstrekken.

1.6. Het Ministerie zond verzoeker op 13 mei 1996 een ontvangstbevestiging naar aanleiding van zijn brief van 24 april 1996. Op 21 mei 1996 werd de ontvangst van zijn bezwaarschrift schriftelijk bevestigd.

1.7. Op 19 juni 1996 rappelleerde verzoeker het Ministerie schriftelijk. Dezelfde dag liet het Ministerie hem weten dat hij - na

ontvangst van de relevante stukken - een afspraak kon maken voor een hoorzitting voor de behandeling van zijn bezwaarschrift. Ook zond het Ministerie hem een afschrift van een eerder aan verzoeker gezonden faxbericht van 30 mei 1996. Hierin stond dat er - in verband met onregelmatigheden in de door verzoeker aangeboden documenten - een

extra onderzoek plaatsvond door de Nederlandse ambassade in Nigeria. Op 26 juni 1996 zond het Ministerie van Buitenlandse Zaken verzoeker een behandelingsbericht, vergezeld van de ter zake relevante stuk-ken. Verzoeker werd uitgenodigd om een afspraak te maken voor een hoorzitting.

1.8. Op 1 juli 1996 werd afwijzend beslist op verzoekers aanvraag tot legalisatie. Als reden werd genoemd dat door verificatie de identiteit van de houder van de aangeboden documenten niet kon worden vastgesteld.

1.9. In een bezwaarschrift van 31 juli 1996 maakte verzoeker bezwaar tegen de afwijzende beslissing. De ontvangst van dit bezwaarschrift werd op 5 september 1996 bevestigd. In de ontvangstbevestiging was opgenomen dat het - in verband met de grote werklast van de bezwaarschriftencommissie - nog geruime tijd zou kunnen duren voordat verzoeker de beschikking op het bezwaar tegemoet kon zien.

1.10. In een brief van 24 september 1996 bevestigde de secretaris van de bezwaarschriftencommissie schriftelijk de telefonisch gemaakte afspraak voor een hoorzitting. Deze hoorzitting vond plaats op 3 oktober 1996. Tijdens deze hoorzitting werden zowel het bezwaarschrift van 9 mei 1996 als dat van 31 juli 1996 behandeld.

1.11. In een brief van 7 november 1996 informeerde verzoeker bij het Ministerie naar de stand van zaken met betrekking tot de behandeling van de bezwaarschriften.

1.12. Op 14 november 1996 werd verzoeker van de zijde van het Ministerie van Buitenlandse Zaken meegedeeld dat het verslag van de hoorzitting van 3 oktober 1996 hem binnen een week zou worden toegezonden. De inhoudelijke beslissing zou binnen een maand daarna worden genomen.

1.13. Op 21 november 1996 werd aan verzoeker het verslag van de hoorzitting toegezonden. Hij liet op 26 november 1996 weten dat hij zich met het verslag kon verenigen. Tevens verzocht hij om binnen een maand een beslissing te nemen.

1.14. Op 23 december 1996 had verzoeker nog geen beslissing ontvangen en rappelleerde hij het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

In een brief van 17 januari 1997 wendde hij zich met een klacht over de gang van zaken tot de Nationale ombudsman.

2. Het standpunt van verzoeker

Verzoekers standpunt staat weergegeven in de klachtsamenvatting.

3. Het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken

De Minister van Buitenlandse Zaken gaf op 25 april 1997 zijn reactie op de onderhavige klacht.

Hij bracht het volgende naar voren:

"...Verzoeker meent, dat het onacceptabel is, dat de dezerzijds gedane toezegging van 14 november 1996 om binnen een maand een beslissing op verzoekers bezwaarschrift van 30 juli 1996 te nemen, niet is nagekomen. Bedoelde beslissing is uiteindelijk op 20 februari 1997 genomen. In deze beschikking is een verontschuldiging ter zake van de vertraging opgenomen. Tevens wordt aangegeven, dat de WOB niet verplicht tot het geven van informatie omtrent de stand van zaken.

Wat de oorzaken van de vertraging betreft, deze zijn u bekend:

- Aan het opheffen van de onderbezetting van de desbetreffende afdeling van mijn ministerie wordt gewerkt. Selectieprocedures en inwerking van medewerkers vergen echter tijd.
- De toepassing van de Awb op situaties, welke zich goeddeels buiten de Nederlandse rechtssfeer afspelen, is zich aan het uitkristalliseren. Het betreft in casu een proces, dat langere tijd in beslag zal nemen. Van de stand van zaken houden wij u op de hoogte (zie met name het bijgevoegde memo d.d. 10 april 1997) (zie **ACHTERGROND** onder 2.2.; N.o.).
- Aan de omstandigheid, dat de feiten, over de juistheid waarvan men zich in de bezwarenprocedure een oordeel dient te vormen, zich ver weg hebben afgespeeld in een sociale context, die drastisch afwijkt van de Nederlandse situatie, is helaas weinig te doen. Het versnellen van de procedures op aanvraag resp. bezwaar zou ten dele mogelijk zijn. Daarmee wordt wel geriskeerd, dat de procedures min of meer een farce worden, en meer negatieve beslissingen zijn te verwachten als thans het geval is. Dit is niet in het belang van betrokkenen. Momenteel wordt gezien de erbij betrokken belangen van het standpunt uitgegaan, dat een zo zorgvuldig mogelijke afweging plaats dient te vinden, en dat vergt tijd.

Bovenstaande betekent helaas, dat onderhavige zaak zeker niet de laatste legalisatie-zaak zal zijn, waarbij de termijnen van de Awb worden overschreden. De Awb termijnen gaan uit van Nederlandse omstandigheden. Het Nederlandse rechtssysteem is mede gebaseerd op de inhoudelijke juistheid van documenten. In het algemeen belang dient ter bescherming van het Nederlandse rechtssysteem het gebruik van ondeugdelijke documenten zoveel mogelijk voorkomen te worden. Alhoewel dezerzijds zo zorgvuldig mogelijk te werk wordt gegaan, is het daarbij niet uit te sluiten, dat bepaalde gevallen hiervan het slachtoffer worden.

(...)

Uit het bovenstaande blijkt, dat de klacht van de heer O. deels gegrond is, te weten waar het de toepassing van de Awb betreft, met name de toepassing van de termijnen.

Aan het doel van de Awb wordt dezerzijds gepoogd zoveel mogelijk recht te doen. De praktische uitwerking in de Awb van dat doel is evenwel niet geschreven voor gevallen als onderhavige, welke zich goeddeels buiten het Nederlands territorium afspelen. Maatregelen en acties zijn in gang gezet, om de Awb-procedures zoveel mogelijk recht te doen..."

4. Nadere reactie van verzoeker

Verzoeker werd in de gelegenheid gesteld om een reactie te geven op het commentaar van de Minister van Buitenlandse Zaken.

In een brief van 19 mei 1997 deelde verzoeker mee dat de Minister van Buitenlandse Zaken in zijn brief op geen van de aangegeven punten een bevredigend antwoord had gegeven. Verzoeker handhaafde zijn standpunt onverkort en meende dat zijn klacht op alle onderdelen gegrond was.

Beoordeling

1. Verzoeker klaagt over de lange behandelingsduur van zijn bezwaarschrift van 9 mei 1996 tegen het niet-verstrekken van informatie over de legalisatieprocedure door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarnaast klaagt hij over de lange behandelingsduur van zijn bezwaarschrift van 31 juli 1996 tegen de afwijzende beschikking op zijn legalisatieaanvraag van begin 1996.
2. Op 3 oktober 1996 werden de beide bezwaarschriften behandeld in een hoorzitting. Op 14 november 1996 liet de Minister van Buitenlandse Zaken verzoeker weten dat binnen vijf weken een inhoudelijke beslissing zou worden genomen.
3. De beslissing op de bezwaarschriften werd uiteindelijk genomen op 20 februari 1997. Dit is eenenveertig weken na de indiening van het bezwaarschrift van 9 mei 1996 en negenentwintig weken na de indiening van het bezwaarschrift van 31 juli 1996.

Daarmee is gehandeld in strijd met de termijnbepaling van artikel 7:10, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht van tien weken die in deze zaak gold, nu de overige leden van artikel 7:10 buiten toepassing zijn gebleven.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

4. Het is voorts eveneens onjuist dat de Minister van Buitenlandse Zaken de toezegging van 14 november 1996 dat binnen vijf weken een inhoudelijke beslissing zou worden genomen niet is nagekomen.

Ook in zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond.

BIJLAGE

Achtergrond

1. Legalisatie en verificatie

Legalisatie en verificatie van documenten zijn niet in of bij wet geregeld. Deze begrippen hebben in interne regelgeving van het Ministerie van Buitenlandse Zaken de volgende inhoud gekregen.

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

Verificatie is - in dit verband - de inhoudelijke controle van documenten bij de overheid van het land waar de documenten zijn afgegeven. In sommige landen worden stukken zonder (voldoende) controle voor echt of akkoord verklaard. In die landen stelt de Nederlandse vertegenwoordiging veelal zelf een onderzoek in.

(bron: Arnhem, W. van, Legalisatie en verificatie van documenten, VUGA, 's-Gravenhage, 1995).

2.1. "Officiële mededeling over aanwijzing vijf probleemlanden met betrekking tot documenten" van de Minister van Buitenlandse Zaken van 7 maart 1996 (gepubliceerd in de Staatscourant 1996/49 van 8 maart 1996).

Hierin is onder meer het volgende opgenomen:

"De Nederlandse administratie wordt de laatste jaren geconfronteerd met een enorme toename van het aantal buitenlandse documenten dat wordt overgelegd om in die administratie te worden opgenomen. Gebleken is dat uit bepaalde landen veel valse of vervalste documenten worden overgelegd. Dit is dan ook de reden dat de Minister van

Buitenlandse Zaken heeft besloten met ingang van 1 april 1996 een vijftal landen tot probleemland op het gebied van het schriftelijk bewijs te benoemen. Het gaat om de volgende landen: (...), Nigeria, (...).

Alle documenten die vanaf 1 april 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."

2.2. Bij de reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken op de onderhavige klacht was een notitie gevoegd van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 10 april 1997 inzake legalisatie en verificatie van documenten.

Hierin is onder meer beschreven wat de gang van zaken is in verband met een verzoek om legalisatie in de vijf probleemlanden waar een verificatie-onderzoek voorafgaand aan legalisatie verplicht is gesteld.

Samengevat komt hieruit naar voren dat aanvragers in deze landen - naast het in te vullen aanvraagformulier in verband met de legalisatie - een aanvullende vragenlijst krijgen voorgelegd ten behoeve van het verificatie-onderzoek. Deze aanvullende vragen hebben onder andere betrekking op familieleden van de aanvrager, op diens opleiding en op eventuele verblijfsperiodes in Nederland.

Vervolgens dienen de kosten van het verificatie-onderzoek te worden voldaan.

Het verkrijgen van de aanvullende informatie en documenten kan bijzonder tijdrovend zijn. Hierbij spelen onder meer de gebrekkige communicatie en het gebrekkige vervoer over lange afstanden een rol.

Ook tijdens het verificatie-onderzoek dient soms aanvullende informatie te worden gevraagd.

Indien legalisatie wordt geweigerd, dan kan een bezwaarschrift tegen de beslissing bij de Minister van Buitenlandse Zaken worden ingediend. De methoden en technieken van het verificatie-onderzoek, de gebruikte bronnen alsmede de valsheidskenmerken kunnen echter niet bekend worden gemaakt. Het motiveren van de beslissing op de aanvraag alsmede van de beslissing op het bezwaarschrift kan hierdoor slechts gebrekkig plaatsvinden, aldus het gestelde in de notitie.

3. De Algemene wet bestuursrecht (Awb)

3.1. Artikel 7:10 Awb bepaalt:

"1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld - binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift.

2. De termijn wordt opgeschort met ingang van de dag waarop de indiener is verzocht een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 te herstellen, tot de dag waarop het verzuim is hersteld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

3. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan.

4. Verder uitstel is mogelijk voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad of ermee instemmen."

3.2. Artikel 7:13 Awb geeft een regeling voor het geval het bestuursorgaan ten behoeve van de beslissing op het bezwaar een adviescommissie heeft ingeschakeld.