



Rapport

Datum: 20 april 1998

Rapportnummer: 1998/121

Klacht

Op 18 juni 1996 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw O. te Harderwijk met een klacht over een gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De Nationale ombudsman deelde verzoekster bij brief van 26 juni 1996 mee dat haar klacht nog niet in onderzoek zou worden genomen op grond van artikel 14 aanhef en onder h. van de Wet Nationale ombudsman (het zogenoemde kenbaarheidsvereiste), omdat zij haar klacht nog niet had voorgelegd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Bij brief van 28 juni 1996 legde verzoekster haar klacht aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De directeur Algemene Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bevestigde bij brief van 15 juli 1996 de ontvangst van de klacht van verzoekster. Hij deelde daarbij mee dat de brief van verzoekster voor commentaar was doorgeleid naar de Nederlandse ambassade in Lagos (Nigeria) en dat hij verzoekster van de reactie van de ambassade in kennis zou stellen. De Nationale ombudsman ontving op 9 oktober 1996 een brief van verzoekster waarin zij meedeelde dat zij niets meer van het Ministerie van Buitenlandse Zaken vernomen. Zij verzocht de Nationale ombudsman alsnog een onderzoek naar haar klacht over de gedraging van het Ministerie in te stellen. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, werd vervolgens op 28 november 1996 een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoekster verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd: Verzoekster klaagt erover dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken een gelegaliseerde geboorteakte, die in het voorjaar van 1996 ter verificatie was overgelegd, als vals heeft aangemerkt, zonder dat de gronden hiervoor zijn meegedeeld.

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.

Tijdens het onderzoek kregen de Minister en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werd de Minister een aantal specifieke vragen gesteld. Namens de Minister van Buitenlandse Zaken werden inlichtingen verstrekt, waarbij een beroep werd gedaan op het vertrouwelijke karakter van die informatie. Dit beroep werd gehonoreerd. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De Minister van Buitenlandse Zaken deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. De reactie van verzoeker gaf

aanleiding het verslag te wijzigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

. De feiten

1. Op 11 augustus 1995 trad verzoekster in Lagos (Nigeria) in het huwelijk met de Nigeriaan O. Ter verkrijging van een verblijfstitel voor verzoeksters echtgenoot en voor registratie in Nederland van hun huwelijk dienden een huwelijksakte en een gelegaliseerde geboorteakte van verzoeksters echtgenoot te worden overgelegd aan onder meer de gemeente Harderwijk.

2. Op verzoek van verzoeksters echtgenoot is door de Nigeriaanse autoriteiten, Onitsha Local Government, op 14 november 1995 een geboorteakte afgegeven. Nadat verzoeksters echtgenoot deze akte ter legalisatie had voorgelegd aan de Nederlandse ambassade in Lagos, legaliseerde de ambassade deze akte op 30 november 1995. De ambassade vermeldde daarbij op de akte:

"Legalisatie dezer geeft geen oordeel over de inhoud v.h. document. Seen at the Royal Netherlands Embassy Lagos, for legalization of the signature of (...)."

3. De gemeente Harderwijk zond bij brief van 15 november 1995 de huwelijksakte van verzoekster aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze brief hield onder meer in: "Ik verzoek u mij per ommekeer, onder terugzending (per aangetekende post) van de akte, mee te delen of de legalisatie van dit document voldoende is. Mijns inziens is de legalisatie door het Nigeriaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken niet

volledig (zie droogstempel rechtsboven). Verder verzoek ik u mij mee te delen of ik aan de hand van dit document de rechtsgeldigheid van het huwelijk kan ontlenen."

4. De Minister van Buitenlandse Zaken deelde de gemeente Harderwijk bij brief van 18 januari 1996 onder meer mee:

"... kan ik U berichten dat ik van Harer Majesteits Ambassade te Lagos heb vernomen dat de huwelijksakte t.n.v. O. door de Nigeriaanse autoriteiten als authentiek is aangemerkt. Omtrent de leeftijd van de heer O. bestaat evenwel twijfel. Verificatie van de geboorte-akte van de heer O. is mogelijk na ontvangst van de gelegaliseerde geboorte-akte".

5. De gemeente Harderwijk zond de geboorteakte van verzoeksters echtgenoot bij brief van 18 januari 1996 aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken met het verzoek de akte en de inhoud daarvan op echtheid te verifiëren, omdat er twijfel bestond over de leeftijd van verzoeksters echtgenoot.

. Het standpunt van verzoekster

1. Het standpunt van verzoekster staat samengevat weergegeven onder **KLACHT**.

2. Voorts deelde verzoekster in haar verzoekschrift onder meer nog mee:

"Hierop is O. weer met zijn moeder naar het Umunna Health Center Odoakpu Onitsha gegaan om een geboorteregistratie bewijs te halen. Hier is hij mee naar Onitsha South

Local Government, Anambra State Government gegaan waar men een nieuwe geboorteakte heeft afgegeven. (...) Om eventuele misverstanden te voorkomen heeft hij hierna zelfs een verklaring gehaald, bij de Onitsha South Local Government, die de juistheid van de inhoud van deze geboorteakte bevestigd (...). Deze geboorteakte en de bijbehorende verklaring zijn daarna ook in Abuja gelegaliseerd. Uiteindelijk is deze laatste geboorteakte door de ambassade geaccepteerd en gelegaliseerd en kon mijn man naar Nederland komen. Dit alles is dus op de juiste wijze verkregen, wat ook blijkt uit de verklaring van de advocaat A. (...). Inmiddels had men van de afdeling Burgerzaken van de gemeente Harderwijk onze trouwakte nog eens laten verifiëren, een

geboorteakte van O. zou niet nodig zijn, om ons huwelijk in te laten schrijven. Na een paar maanden afwachten werd de trouwakte juist bevonden, maar toen wilde Buitenlandse Zaken wel eerst nog de geboorteakte van O. verifiëren voordat ons huwelijk kon worden geregistreerd. Na weer een paar maanden afwachten werd ons meegedeeld dat de geboorteakte vals zou zijn, maar het rapport hierover is vertrouwelijk en daar krijgen wij geen inzage in. Hoe de verificatie heeft plaatsgevonden is ons dus niet bekend. Wij hebben mijn zwager in Onitsha nog eens laten navragen of O. geregistreerd staat bij het Umunna Health Center, wat wel gewoon het geval blijkt te zijn. Hieruit kan ik alleen maar concluderen dat er waarschijnlijk alleen aanvraag is gedaan bij Anambra State Government of deze geboorteakte daar is afgegeven. Gezien het feit dat Nigeria een van de meest corrupte landen ter wereld is (wat al om bekend is), heeft dat tot gevolg dat de bureaucratie aldaar bijzonder slecht functioneert. Vooral ambtenaren vragen smeergeld voor iedere akte die ze moeten afgeven. Hierom zal men ook niet gauw bereid zijn gegevens te verschaffen aan personen die zaken navragen, uit angst dat er iets niet mee in de haak is. Zo word er dus al snel gezegd dat er geen gegevens aanwezig zijn. Dit maakt het gewoon navragen bij overheidsinstanties onbetrouwbaar, wat voor mij de enige verklaring is dat men in Nederland de geboorteakte van O. als vals beschouwd. (...) Ik protesteer echter tegen de manier waarop men nu handelt, waardoor gewone eerlijke mensen beschuldigd worden valse papieren in te leveren!"

. Het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken

1. In zijn reactie van 23 januari 1997 op de klacht deelde de Minister van Buitenlandse Zaken onder meer het volgende mee:

"De op 18 januari 1996 van de Gemeente Harderwijk ter legalisatie ontvangen geboorteakte op naam O. werd ter verificatie naar de Ambassade te Lagos gezonden. Op 27 maart 1996 werd bericht ontvangen dat op grond van de expertise van een door de Ambassade geconsulteerde vertrouwensadvocaat was gebleken dat de akte een falsificaat betrof. De doorgehaalde akte werd conform, aan de Gemeente Harderwijk geretourneerd. (...) Als gevolg van de reorganisatie van dit ministerie in het kader van de herijking en de daarmee gepaard gaande interne verhuizing, heeft "afhandeling van de klacht tegen BZ", niet conform

vigerende (interne) instructie plaatsgevonden. (...) Geconstateerde toename van overlegging van falsificaten van aktes van de burgerlijke stand heeft geleid tot publicatie in de Staatscourant van 8 maart 1996 (blz.2)(zie **ACHTERGROND** onder 2.; Nationale ombudsman) van een overzicht van landen, waaronder Nigeria, waarvan voornoemde aktes steeds dienen te worden geverifieerd. Daarom had in dit concrete geval verificatie plaats van een geboorteakte. De mededeling aan de Gemeente Harderwijk in dezerzijdse brief van 25 april 1996 dat de geboorteakte van de heer O. vals is, is gebaseerd op een zendbrief van Lagos aan Den Haag van 3 april 1996, waarbij gevoegd is een rapport van de vertrouwensadvocaat. Dit vertrouwelijke rapport bevat de neerslag van een onderzoek naar de echtheid van de geboorteakte, mede op basis van eerder door O. verstrekte gegevens. Daarbij is gebleken dat het geboortebewijs, opgemaakt op 4 november 1995 (kennelijk wordt bedoeld 14 november 1995; Nationale ombudsman), wel stamt van de uitgevende instantie, maar niet gesubstantieerd kon worden aan de hand van onderliggende bescheiden (registers/archieven). Mede op grond van de overige feiten en omstandigheden kwam de vertrouwensadvocaat tot de conclusie dat het gaat om een valse, gekochte verklaring. Ik ben niet bereid nadere gegevens te verstrekken uit het vertrouwelijk onderzoeksrapport. Alleen bij bronbescherming en bescherming van gebruikte methoden en technieken is verificatie van akten mogelijk. In de praktijk heeft zich inmiddels al een geval voorgedaan, waarbij een met het verificatieonderzoek belaste consulaire medewerker in een van de in de Staatscourant vermelde landen, zodanige bedreigingen ontving, dat e.e.a. uiteindelijk leidde tot diens gedwongen overplaatsing." 2. Namens de Minister van Buitenlandse Zaken werden, daar naar gevraagd, voorts nadere inlichtingen verstrekt. Daarbij werd een beroep gedaan op het vertrouwelijke karakter van de verschaft informatie in verband met bronbescherming en de vertrouwelijkheid van methoden en technieken van verificatieonderzoek. Op grond van deze argumenten en de inhoud van de verstrekte inlichtingen honoreerde de Nationale ombudsman dit beroep. Deze informatie werd derhalve niet voorgelegd aan verzoeker. . De reactie van verzoekster Verzoekster deelde bij brief van 29 juli 1997 in reactie op het standpunt van de Minister onder meer mee:

"De problemen die ik heb met de handelwijze van Buitenlandse Zaken zijn onder andere dat er geen kans tot verweer is en dat er een legale procedure in werking is gezet, met betrekking tot de MVV-aanvraag door met name Nigerianen, die toelating tot Nederland onmogelijk maakt of zodanig vertraagd dat huwelijken en relaties erdoor worden kapotgemaakt. Humaniteit is ver te zoeken in de procedure om je man naar Nederland te krijgen en rechten heb je niet, alleen maar plichten. Hoe streng men aan die plichten vasthoudt wordt door het ambassadepersoneel bepaald. Met de verificatie-plicht heeft het ambassadepersoneel een vrijbrief in handen om Nigerianen wél of niet toegang tot Nederland te geven, al naar gelang het hun uitkomt. In mijn klacht heb ik reeds eerder aangegeven dat de Nigeriaanse overheidsinstanties onbetrouwbaar werk leveren. Geboorten worden niet of nauwelijks geregistreerd. Hierdoor is het een normale zaak dat

de registratie van de geboorte van mijn man dan ook niet terug te vinden is. Toen mijn man geboren werd was er alléén de Onitsha Local Government in Anambra State, in ± 1991 werd Anambra State in tweeën gesplitst, in Enugu State en Anambra State in beide staten werd een nieuwe lokale overheid geïnstalleerd: Onitsha North Local Government en Onitsha South Local Government. De plaats waar mijn man is geboren behoort sindsdien bij Onitsha South Local Government. Voordat Onitsha Local Government werd opgesplitst is er brand geweest waardoor het gedeeltelijk verbrand is. Deze feiten en de feiten die ik in mijn eerste klacht reeds heb vermeld, geven toch wel aan dat het toch onmogelijk is om zo zonder computersysteem en goed onderhouden archieven is vast te stellen wie, waar, wanneer geboren is? (...) Gezien de bovenstaande informatie is het mijns inziens dan ook onredelijk om het Nigeriaanse systeem en het Nederlandse systeem met elkaar te vergelijken. Nigeria is al 20 jaar (onderbroken) een dictatuur waar mensenrechten met de voeten worden getreden en waar corruptie hoogtij viert. Hier verwacht men een ordelijke administratie van zijn tig miljoen inwoners? Mijn man heeft er alle belang bij een juiste geboorteakte te verkrijgen en hij heeft zich hiervoor gewend tot de hiertoe bevoegde Nigeriaanse overheidsinstanties. Volgens mij heeft hij alle moeite gedaan, die redelijkerwijs van iemand kan worden verwacht, om de juiste papieren te krijgen. (...) Als laatste wil ik u meedelen dat gezien de beperkte informatie die ik ontvangen heb van de Minister, en de kennis en ervaring

die ik inmiddels heb opgedaan met diverse procedures binnen het Nederlandse rechtssysteem, ik er op dit moment vanuit ga dat "de overige feiten en omstandigheden" op insinuaties gebaseerd zijn waartegen geen verweer mogelijk is. Tevens maken "bronbescherming en bescherming van gebruikte methoden," het onmogelijk om conclusies die hieruit voortvloeien te controleren op betrouwbaarheid en eerlijkheid."

. De reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken

1. De reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken op de klacht gaf de Nationale ombudsman aanleiding hem onder meer de volgende vragen te stellen:

"Ik verzoek u mee te delen of de beslissing op het verificatieonderzoek van de geboorteakte van verzoekers echtgenoot hem schriftelijk dan wel mondeling is meegedeeld. Indien dit schriftelijk is meegedeeld verzoek ik u een kopie hiervan toe te zenden. Indien dit mondeling is meegedeeld, verzoek ik u bekend te maken wanneer, door wie en aan wie de beslissing is meegedeeld en welke gronden voor de beslissing daarbij zijn genoemd. Ik verzoek u daarbij te vermelden of de mededeling voor of na de brief van verzoekster van 28 juni 1996 is gedaan. Uit uw brief van 23 januari 1997 begrijp ik dat verzoekster geen afdoeningsbericht op haar klacht van u heeft ontvangen. Indien dit niet juist is, verzoek ik u hierop nader in te gaan."

2. In reactie op de door de Nationale ombudsman gestelde vragen en de reactie van verzoekster van 29 juli 1997 deelde de Minister bij brief van 28 augustus 1997 onder meer mee:

"Indien een gemeente verificatie van een geboorteakte wenst, wordt het verzoek hiertoe inclusief document aan dit Ministerie gezonden ter verzending aan de Ambassade in het

land waar de verificatie dient plaats te vinden. De resultaten van het verificatieonderzoek worden door de Ambassade aan dit Ministerie toegezonden waarna het Ministerie de uitslag van het onderzoek aan de betreffende gemeente (de vragende partij) meedeelt. In casu is helaas niet meer te achterhalen of de beslissing op het verificatieonderzoek door de Ambassade wellicht tevens, schriftelijk dan wel mondeling, aan de heer O. is meegedeeld. De uitslag van het verificatieonderzoek is door de Ambassade bij zendbrief van 3 april 1996 aan dit Ministerie toegezonden waarna

dit Ministerie bij schrijven van 25 april 1996 aan de gemeente Harderwijk heeft gemeld dat de geboorteakte vals dan wel vervalst is. Met betrekking tot uw verzoek om aan te geven of het juist is dat verzoekster geen afdoeningsbrief op haar klacht heeft ontvangen deel ik u mee dat dit inderdaad correct is. (...) Voor zover klaagster met haar reactie wil aangeven dat een verificatieonderzoek in combinatie met het Nigeriaanse systeem van registratie voor Nigerianen de onmogelijkheid met zich brengt om hun geboorteakte gelegaliseerd te zien, bericht ik u dat er wel degelijk documenten waaronder geboorteaktes- aan de Ambassade worden aangeboden die na verificatie in orde blijken te zijn."

. Nadere reacties verzoekster

1. Verzoekster reageerde bij brief van 23 oktober 1997 op de reactie van de Minister. Verzoekster maakte een notitie op een afschrift van de brief van de Minister van 28 augustus 1997. Bij de mededeling van de Minister dat niet meer was te achterhalen of de beslissing op het verificatieonderzoek door de ambassade wellicht tevens mondeling of schriftelijk aan verzoekster echtgenoot was meegedeeld noteerde verzoekster dat haar echtgenoot al in Nederland was, toen de geboorteakte ter verificatie werd opgevraagd.
2. In een telefoongesprek dat verzoekster op 10 maart 1998 voerde naar aanleiding van het verslag van bevindingen met een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman deelde verzoekster mee dat een medewerkster van de gemeente Harderwijk haar had meegedeeld dat legalisatie van de overgelegde documenten werd geweigerd. Zij kon zich niet meer precies herinneren wat was meegedeeld. De gronden van de beslissing waren in ieder geval niet meegedeeld. Verzoekster kon zich niet herinneren of ook een medewerker van het Ministerie van Buitenlandse Zaken haar de beslissing had meegedeeld.

Beoordeling

1. Verzoekster is in Nigeria gehuwd met een Nigeriaanse man. Ter verkrijging van een verblijfstitel voor verzoeksters echtgenoot en voor registratie in Nederland van hun huwelijk dienden een huwelijksakte en een gelegaliseerde geboorteakte van verzoeksters echtgenoot te worden overgelegd aan onder meer de gemeente Harderwijk. Op 18 januari 1996 heeft de gemeente Harderwijk aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken gevraagd de overgelegde en

gelegaliseerde geboorteakte van 14 november 1995 van verzoeksters echtgenoot te verifiëren (zie **ACHTERGROND** onder 1.), omdat er twijfel bestond over de leeftijd van verzoeksters echtgenoot. Verzoekster klaagt erover dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken deze geboorteakte als vals heeft aangemerkt zonder dat de gronden voor deze beslissing zijn meegedeeld.

2. Het staat voldoende vast dat aan verzoekster of haar echtgenoot op enig moment is meegedeeld dat de betreffende akte vals was. Niet is gebleken welke mededelingen aan verzoekster of haar echtgenoot over de akte feitelijk zijn gedaan. De Minister heeft echter niet weersproken dat de gronden van de beslissing op de aanvraag niet aan verzoeksters echtgenoot zijn meegedeeld. Dit wordt daarom als vaststaand aangenomen.

3. Op grond van artikel 4:16 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; vanaf 1 januari 1998: artikel 3:46 Awb) dient een beschikking deugdelijk te zijn gemotiveerd (zie **ACHTERGROND** onder 3.). De in de motivering genoemde feiten en overwegingen moeten het besluit kunnen dragen. Bijzondere omstandigheden van het geval kunnen rechtvaardigen dat niet ten volle recht wordt gedaan aan de motiveringseis. Zo'n omstandigheid kan zich bijvoorbeeld voordoen indien de motivering zou leiden tot het prijsgeven van informatie die het bestuursorgaan op grond van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) kan weigeren te verstrekken (zie **ACHTERGROND** onder 4.). In dit kader is onder meer de uitspraak van 4 oktober 1995 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (nummer R02.93.5107) van belang (zie **ACHTERGROND** onder 5.).

4. Na kennis te hebben genomen van de inlichtingen die de Minister van Buitenlandse Zaken vertrouwelijk aan de Nationale ombudsman heeft gegeven en op grond van bovenstaande is de Nationale ombudsman van oordeel dat de Minister, in verband met artikel 10 van de WOB, terecht ervan heeft afgezien om, in het kader van de motivering van zijn besluit, informatie uit de desbetreffende stukken ter kennis te brengen van anderen, met name verzoekster en haar echtgenoot. Dit betekent echter niet dat het juist is dat elke motivering achterwege is gebleven. Daartoe is het volgende van belang.

5. In zijn reactie op de klacht van 23 januari 1997 deelde de Minister van Buitenlandse Zaken de Nationale ombudsman mee dat was gebleken dat: "...het geboortebewijs (...) wel stamt van de uitgevende instantie, maar niet gesubstantieerd kon worden aan de hand van de onderliggende bescheiden (registers/archieven). Mede op

grond van de overige feiten en omstandigheden kwam de vertrouwensadvocaat tot de conclusie dat het gaat om een valse, gekochte verklaring." De Minister heeft de Nationale ombudsman niet verzocht deze informatie niet aan verzoekster bekend te maken. Daarom moet de Nationale ombudsman ervan uitgaan dat bekendmaken van deze informatie voor de Minister kennelijk de bescherming van bronnen en onderzoekmethoden of de privacy en veiligheid van personen niet in gevaar brengt. De informatie geeft echter wel een motivering van de beslissing dat de akte vals was. Het is daarom niet juist dat de Minister deze informatie niet heeft opgenomen in zijn besluit, ter motivering daarvan, zodat verzoekster en haar echtgenoot er kennis van konden krijgen. De onderzochte gedraging

is daarmee niet behoorlijk.

6. Ten overvloede wordt nog het volgende overwogen. Nadat verzoekster zich met haar klacht tot de Minister had gewend, heeft zij daarop geen afdoeningsbericht ontvangen. Dit is niet juist.

7. Op 27 maart 1996 heeft de Nederlandse ambassade in Lagos een gemotiveerde beschikking genomen en deze aan de aanvrager de gemeente Harderwijk doen toekomen. Uit het onderzoek is niet gebleken dat de ambassade de beslissing op de aanvraag ook op schrift aan verzoeksters echtgenoot heeft doen toekomen. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft dit ook niet weersproken. Nade Minister dit niet heeft weersproken, wordt dit als vaststaand aangenomen. Op grond van artikel 3:41 van de Awb dient een bestuursorgaan zijn beschikkingen die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, toe te zenden of uit te reiken aan de belanghebbenden, onder wie de aanvrager (zie **ACHTERGROND** onder 3.). Verwacht had mogen worden dat de Minister van Buitenlandse Zaken in deze zaak ook verzoeksters echtgenoot had aangemerkt als belanghebbende bij de bewuste beslissing, en aldus ook hem zijn besluit had doen toekomen. Het is niet juist dat dit niet is gebeurd.

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. Zij maken onderdeel uit van de uitvoering van de algemene bestuursstaak van de Minister van Buitenlandse Zaken. Het doel van legalisatie en verificatie van documenten uit andere landen is die documenten aanvaardbaar te maken voor gebruik in Nederland, bijvoorbeeld met het oog op (openbare) registers. De begrippen legalisatie en verificatie hebben in de praktijk de volgende inhoud gekregen. Legalisatie is het door een bevoegde autoriteit voor echt verklaren van een handtekening gesteld op een document. Legalisatie vindt plaats in een zogenoemde legalisatieketen. Opeenvolgende autoriteiten legaliseren de handtekening van hun voorganger. Vaak is deze keten als volgt opgebouwd: een buitenlandse autoriteit (ondertekenaar document), het ministerie van Buitenlandse Zaken van het betreffende land en 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. "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 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."

3. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) De Algemene wet bestuursrecht bevat onder meer de volgende bepalingen:

Artikel 1:3 "1. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

2. Onder beschikking wordt verstaan: een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan.

3. Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen." **Artikel 3:27**"Het bestuursorgaan vermeldt bij de bekendmaking van het besluit zijn overwegingen omtrent de ingebrachte bedenkingen." **Artikel 3:41** "De bekendmaking van besluiten die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door toezending of uitreiking aan hen, onder wie begrepen de aanvrager." **Artikel 4:16**"Een beschikking dient te berusten op een deugdelijke motivering." (Artikel 4:16 is per 1 januari 1998 vervangen door artikel 3:46. Artikel 3:46 luidt: "Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.")

4. Wet openbaarheid van bestuur (WOB) Artikel 10 luidt:

1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen; b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden; c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld.

2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

a. de betrekkingen van Nederland met een andere staten en met internationale organisaties; b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1 a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen; c.

de opsporing en vervolging van strafbare feiten; d. inspectie, controle en toezicht door of vanwege bestuursorganen; e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer; f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie; g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden."

5. Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 oktober 1995, nummer R02.93.5107 Deze uitspraak luidt voor zover van belang:

"Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur, verder te noemen: de WOB, kan een ieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een overheidsorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een overheidsorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. Het derde lid van dit artikel bepaalt, dat een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Ingevolge artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d en g, blijft het verstrekken van informatie ingevolge deze wet achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat is gediend met (d) inspectie, controle en toezicht door of vanwege overheidsorganen en (g) het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden. In geding is de herhaalde afwijzing van verweerder van het verzoek van appellant, gedaan in het kader van de WOB, om afschrift van de stukken die ten grondslag hebben gelegen aan het hiervoor genoemde ambtsbericht. Verweerder heeft de door appellant verzochte informatie geweigerd op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d en g, van de WOB. Appellant stelt zich op het standpunt dat de belangenafweging in zijn voordeel dient uit te vallen, aangezien hij door weigering van de inzage in de stukken die tot de conclusie hebben geleid dat de door hem overgelegde oproep van 1 augustus 1981 niet authentiek is, ernstig in zijn verdediging is geschaad. Hij verkeert al in een zwakke positie als asielzoeker tegenover het machtige overheidsapparaat. Bij de beoordeling van het geschil gaat de Afdeling uit van de volgende gegevens. Appellant heeft op 22 mei 1989 verzocht om toelating als vluchteling en verlening van een vergunning tot verblijf. Bij beschikking van 13 juli 1989 heeft de Staatssecretaris van Justitie deze verzoeken afgewezen. Appellant heeft van deze beschikking bij schrijven gedateerd 11 oktober 1989 herziening gevraagd. Bij beschikking van 7 januari 1993 heeft verweerder het verzoek in herziening van appellant om als vluchteling te worden toegelaten afgewezen onder gelijktijdige verlening van een vergunning tot verblijf. In de redengeving van de afwijzing wordt onder andere melding gemaakt van een ambtsbericht van verweerder van 28 juli 1992 waaruit naar voren komt dat de door appellant overgelegde oproep om voor het comité van de Islamitische republiek te verschijnen niet authentiek is. Bij schrijven van 8 september 1993 heeft appellant beroep ingesteld tegen de afwijzing van zijn verzoek om herziening hem als vluchteling toe te laten. De Afdeling overweegt, na met toestemming van appellant kennis te hebben genomen van de in geding zijnde stukken, als volgt.

Zoals de Afdeling rechtspraak reeds eerder heeft overwogen is de Afdeling van oordeel, dat verweerder zich ook in onderhavig geschil, mede gelet op de door verweerder aan zijn weigering ten grondslag gelegde motieven, in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het bepaalde in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d en g, van de WOB zich verzet tegen de openbaarmaking van bovengenoemde stukken. De door verweerder aan zijn bestreden beslissing ten grondslag gelegde motieven zijn onder andere dat informanten die in het land van herkomst worden benaderd dan wel worden gebruikt recht hebben op bronbescherming, aangezien zij bij het ontbreken van deze bescherming ernstig gevaar te duchten kunnen hebben van de autoriteiten van het land herkomst van de vreemdeling dan wel van de vreemdeling zelf. Bovendien is het vrijwel onmogelijk, indien de zogeheten bronbescherming niet kan worden gegarandeerd, een onderzoek als in geding te doen geschieden. Daarenboven kan, indien eenmaal is vastgelegd dat een betrokken vreemdeling een vervalst document heeft overgelegd, het openbaar maken van valsheidskenmerken tot betere vervalsingen leiden. Verweerder heeft aan deze motieven een zwaardere betekenis kunnen hechten dan aan de door appellant gestelde belangen."

STUKJE CONCEPTTEKST DAT MOGELIJK NOG WORDT GEBRUIKT: DUS NIET WISSEN In geding was de vraag of de Minister van Buitenlandse Zaken een ambtsbericht dat in het buitenland was opgemaakt kon weigeren te verstrekken. De Afdeling Rechtspraak oordeelde dat de Minister op grond van artikel 10 van de WOB verstrekking kon weigeren. De appellant had aangevoerd hij bij het niet verstrekken van de gevraagde gegevens in zijn verdediging zou worden geschaad. De Minister had aangevoerd deze gegevens uit het ambtsbericht niet te verstrekken omdat informanten die in het land van herkomst worden benaderd, dan wel worden gebruikt, recht hebben op bronbescherming aangezien zij bij het ontbreken daarvan gevaar te duchten kunnen hebben van de autoriteiten uit het land van herkomst van de vreemdeling of van de vreemdeling zelf. Bovendien achtte de Minister het zonder bronbescherming vrijwel onmogelijk het onderzoek in het betrokken land te voeren. In het bijzonder werd er daarbij op gewezen dat het openbaar maken van valsheidskenmerken tot betere vervalsingen leiden. De Afdeling Rechtspraak oordeelde dat de Minister aan deze motieven een zwaardere betekenis heeft kunnen hechten dan aan de door de appellant gestelde belangen.